

T

829

81692



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

PUENTES Y VACÍOS EN LA ASOCIACIÓN MERCOSUR-MEXICO, DENTRO DE
LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA
LATINA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES
CON ESPECIALIDAD EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

MARÍA ESTHER MORALES FAJARDO

TUTORA DE TESIS
DRA. AÍDA LERMAN ALPERSTEIN

México, D.F. Octubre de 2008

Agradecimientos

Esta investigación ha sido concluida gracias a los recursos públicos. En primer lugar, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y al Banco de México, a través del Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos, por las becas proporcionadas que me permitieron dedicarme como estudiante de tiempo completo. También le agradezco a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como a la Universidad de Texas en Austin (UT-A), porque me apoyaron para realizar una estancia de investigación en el Instituto Teresa Lozano de Estudios Latinoamericanos de la UT-A.

Mi agradecimiento se hace extensivo a dos instituciones públicas que me respaldaron en la última parte de mi formación como estudiante de doctorado y me han apoyado para iniciar mi carrera dentro de la academia y la investigación: el Colegio Mexiquense, A.C., a través de su presidente, y la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, a través de su directora.

Quiero reconocer la labor de las instituciones de educación superior en México y en el extranjero que me permitieron la recopilación de la información para esta investigación. Dos bibliotecas sirvieron como base principal de este trabajo: la biblioteca Daniel Cossío Villegas de El Colegio de México y la biblioteca del ITESM, Campus Ciudad de México. Asimismo, deseo agradecer a la Colección Latinoamericana Netee Lee Benson y la biblioteca pública de la UT-A; al Archivo Histórico de la SRE; al Instituto de Ciencia Política y la Unidad Multidisciplinaria de la Universidad de la República (UR); el Centro de Documentación de la Secretaría General de ALADI; el Centro de Documentación de la Secretaría de MERCOSUR; la biblioteca y el archivo histórico diplomático del Instituto Artigas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay; a los señores senadores uruguayos quienes amablemente accedieron con las entrevistas que realicé; al Centro de Documentación en Relaciones Internacionales de la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO, Argentina; la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas en Buenos Aires, la biblioteca del Congreso de la Nación de la República Argentina; y la biblioteca del Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y

Culto de la República Argentina. Con todas estas instituciones, con el personal bibliotecario en particular, con los profesores uruguayos de la UR, con el personal de las cancillerías argentina, mexicana y uruguaya, así como de la Embajada de México en Montevideo y su entonces embajadora la Sra. Perla María Carvalho Soto, tengo una enorme gratitud.

A mi tutora de tesis, la Dra. Aída Lerman Alperstein, le agradezco el compromiso que asumió conmigo desde el primer día de clases, por todas las horas que leyó y relejó mis documentos, sus comentarios y sobre todo su agradable compañía.

Agradezco a los lectores y sinodales de este trabajo: Dr. Juan José Monroy, Dra. María Antonia Correa, Dra. Ana Teresa Gutiérrez del Cid y al Dr. José Barrera. Con el Dr. Barrera estoy particularmente agradecida porque también caminó este trayecto a mi lado desde el inicio hasta el final.

Todos mis profesores de la Unidad Xochimilco, en especial los del área de Relaciones Internacionales leyeron y comentaron en algún momento el trabajo. De igual forma, mis inseparables cinco compañeros de generación realizaron importantes observaciones y sugerencias para mejorar mi trabajo: muchas gracias. Por supuesto que la responsabilidad de todo lo escrito es únicamente mía.

A mis amigos, que conozco desde hace 15 años y aquellos a los que he tenido la fortuna de conocer en mi escasa experiencia profesional, les agradezco por alejarme de los libros y enseñarme a disfrutar la vida. Ustedes, junto con mi familia, son mi principal fortaleza en la vida. Sin el apoyo incondicional y el amor de mis papás y mis hermanos este camino habría sido muy difícil. Saben que siempre están en mi corazón. Quiero agradecerle especialmente a mi querida mamá quien, con su sonrisa y sus comentarios, siempre me despejaba la mente.

Esta investigación está dedicada a dos mujeres: mi abuelita y mi tía, a quienes amé y admiré por ser un ejemplo de vida. Ellas comenzaron conmigo este sueño y, aunque hoy ya no están a mi lado, estoy segura que donde se encuentran comparten este triunfo.

Índice General

Introducción	1
1. Globalización y regionalización: procesos articuladores del sistema mundial	10
1.1 Globalización: posturas, actores y dimensiones	11
1.1.1 Los escépticos: la economía internacional y la fortaleza del Estado-nación	11
1.1.2 Globalistas neoliberales: la economía de mercado y el debilitamiento del Estado-Nación	16
1.1.3 Transformacionalistas: cambios en el poder estatal	21
1.1.3.1 La visión sobre el sistema mundial contemporáneo	22
1.1.3.2 La transformación del Estado-nación	23
1.2 Regionalización y regionalismo	27
1.3 Los regionalismos en América Latina	32
1.3.1 Desde la Posguerra a los años setenta: el regionalismo protector	33
1.3.2 Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)-Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	41
1.3.3 Mercado Común Centroamericano (MCCA)	45
1.3.4 Pacto Andino (PA)	49
1.3.5 Notas reflexivas sobre el primer regionalismo	52
1.4 Preludio de un nuevo modelo económico y un nuevo regionalismo latinoamericano	54
1.4.1 Las crisis política y del endeudamiento en América Latina	59
1.4.2 Las medidas para salir de la crisis: apertura económica en América Latina	64
1.5 Mercado Común Centroamericano (MCCA)	68
1.6 Grupo de los Tres (G3)	73
1.7 Comunidad Andina de Naciones (CAN)	79
1.8 Acuerdos firmados por México en el marco de ALADI	84
2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	88
2.1 Antecedentes	88
2.2 Estructura Institucional	91
2.3 Evolución del MERCOSUR	101
2.4 Comercio extrabloque	104
2.5 Comercio intrabloque y evolución comercial de los países miembros	111
2.6 Aspectos macroeconómicos del MERCOSUR	126
2.6.1 Inversión extranjera directa: panorama general	134
2.6.2 Inversión extranjera directa en Argentina y Brasil	139
2.6.3 Inversión Extranjera Directa en Paraguay y Uruguay	144
2.7 Notas finales de los aspectos institucionales del MERCOSUR	151
2.8 El marco de análisis de las estrategias de MERCOSUR y México en las relaciones internacionales	154

2.8.1	MERCOSUR en el marco multilateral de comercio	158
2.8.2	Las relaciones con Estados Unidos y el ALCA	162
2.8.3	Las relaciones MERCOSUR - Unión Europea	170
2.8.4	Relaciones del MERCOSUR con América Latina	175
2.8.4.1	MERCOSUR y Chile	176
2.8.4.2	Asociación del MERCOSUR con Bolivia y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)	180
2.8.4.3	La adhesión de Venezuela	184
2.8.5	Panorama general de las relaciones a nivel del bloque MERCOSUR	188
	3. Asociación MERCOSUR-México	191
3.1	La política exterior mexicana de 1991 a 2007	192
3.2	Tendencia de la balanza comercial y flujo de inversiones de México	204
3.3	1991-1997: el intento por no romper los lazos tradicionales	212
3.4	1997-2002: la negociación bilateral y la apariencia por seguir juntos	215
3.5	2002-2006: propuestas, asociaciones y desencuentros entre MERCOSUR y México	223
3.6	2007: acercamiento bilateral entre los actores	238
3.7	Comercio e inversión con el MERCOSUR	242
3.8	El movimiento de las inversiones en los mercados de MERCOSUR y México	252
3.8.1	Inversiones mexicanas en el MERCOSUR	252
3.8.2	Inversión de MERCOSUR en México	258
3.9	Panorama general de las inversiones MERCOSUR-México	265
	4. Política exterior de los países sudamericanos y la bilateralidad con México	268
4.1	Argentina-México: los puntos de coincidencia en las agendas exteriores	269
4.1.1	Las presidencias temporales en Argentina	275
4.1.2	La relación actual: distanciamiento y reencuentros entre Argentina y México	279
4.2	Relación Brasil-México. La diferenciación Norte-Sur y el distanciamiento de los países	286
4.2.1	Los desencuentros y nuevos acercamientos de la relación bilateral	290
4.2.2	El enfoque energético como vínculo bilateral	297
4.2.3	Reflexiones finales sobre la asociación Brasil-México	304
4.3	Relación Paraguay-México. Las dificultades en la definición de la política exterior paraguaya	307
4.3.2	Cooperación sur-sur en la relación México-Paraguay	312
4.4	Relación Uruguay-México. La reinserción al escenario mundial y el acercamiento con México	320
4.4.1	La consolidación de la relación bilateral en materia económica	324
4.4.2	Un nuevo gobierno en Uruguay y el continuo acercamiento en la relación bilateral	332

5. Conclusiones	336
6. Bibliografía	347
7. Anexo I	362
8. Anexo II	364

Índice de Cuadros

Capítulo 1

Cuadro I	Deuda externa total y deuda pública externa en América Latina, 1960-1980	38
Cuadro II	ALALC: Comercio intrarregional como porcentaje del total de las exportaciones e importaciones	42
Cuadro III	Los desequilibrios macroeconómicos en Centroamérica	49
Cuadro IV	América Latina: composición de los movimientos de capital 1950-1990	56
Cuadro V	América Latina: crecimiento del PIB	58
Cuadro VI	Indicadores económicos de las economías desarrolladas, 1977-1982	61
Cuadro VII	América Latina: indicadores de la deuda, 1982-1990	63
Cuadro VIII	Disminución de impuestos arancelarios y no arancelarios en América Latina	66
Cuadro XIX	Centroamérica: Grado de cumplimiento de los indicadores de convergencia	70
Cuadro X	Centroamérica: tasas de crecimiento económico y PIB per cápita	71
Cuadro XI	Comercio de México con el G3, 1995-2001	77
Cuadro XII	Comercio de Venezuela con el G3, 1995-2001	78
Cuadro XIII	Comercio de Colombia con el G3, 1995-2001	78
Cuadro XIV	Acuerdos suscritos por México en el marco de ALADI	84

Capítulo 2

Cuadro I	MERCOSUR: reservas internacionales	130
Cuadro II	MERCOSUR: deuda pública	133
Cuadro III	Flujos de IED netos en el exterior. Principales países latinoamericanos inversores, 1992-2006	137

Capítulo 3

Cuadro I	Exportaciones e importaciones totales mexicanas, 1993-2007	205
Cuadro II	Proporción de las exportaciones mexicanas según los principales lugares de destino	207
Cuadro III	Exportaciones e importaciones mexicanas: bloque MERCOSUR	245
Cuadro IV	Tasas de variación de las exportaciones mexicanas hacia cada uno de los países del MERCOSUR	246
Cuadro V	Principales empresas mexicanas establecidas en MERCOSUR	253
Cuadro VI	Principales empresas del MERCOSUR establecidas en México	263
Cuadro VII	Principales ramas económicas receptoras de inversión del MERCOSUR, 1999-2007	265

Índice de Gráficas

Capítulo 1

Gráfica I	América Latina: tipos de interés real 1950-1990	57
Gráfica II	Balanza comercial de México con los Estados Unidos	77
Gráfica III	Balanza comercial de México con Colombia y Venezuela	77

Capítulo 2

Gráfica I	Estructura actual del MERCOSUR	95
Gráfica II	Comercio de bienes del MERCOSUR	106
Gráfica III	Crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR y las importaciones mundiales de bienes, 1990-2006	107
Gráfica IV	MERCOSUR: exportaciones extrabloque, 2005	108
Gráfica V	MERCOSUR: exportaciones extrabloque, 2006	108
Gráfica VI	MERCOSUR: exportaciones extrabloque, primer semestre 2007	108
Gráfica VII	MERCOSUR: importaciones extrabloque, 2005	109
Gráfica VIII	MERCOSUR: importaciones extrabloque, 2006	109
Gráfica XIX	MERCOSUR: importaciones extrabloque, primer semestre 2007	109
Gráfica X	MERCOSUR: flujos comerciales extrabloque	110
Gráfica XI	MERCOSUR: flujos comerciales región asiática	111
Gráfica XII	Relación comercio de bienes intrabloque, comercio total en el MERCOSUR	112
Gráfica XIII	Paraguay: flujos comerciales intraMERCOSUR	113
Gráfica XIV	Paraguay: balanza comercial	114
Gráfica XV	Paraguay: destino de las exportaciones	115
Gráfica XVI	Paraguay: procedencia de las importaciones	116
Gráfica XVII	Uruguay: flujos comerciales intraMERCOSUR	116
Gráfica XVIII	Uruguay: balanza comercial	117
Gráfica XIX	Uruguay: destino de las exportaciones	118
Gráfica XX	Uruguay: procedencia de las importaciones	119
Gráfica XXI	Argentina: flujos comerciales intraMERCOSUR	120
Gráfica XXII	Argentina: balanza comercial	120
Gráfica XXIII	Argentina: destino de las exportaciones	121
Gráfica XXIV	Argentina: procedencia de las importaciones	122
Gráfica XXV	Brasil: flujos comerciales intraMERCOSUR	124
Gráfica XXVI	Brasil: balanza comercial	124
Gráfica XXVII	Brasil: destino de las exportaciones	125
Gráfica XXVIII	Brasil: procedencia de las importaciones	126
Gráfica XXIX	MERCOSUR: reservas internacionales	133
Gráfica XXX	MERCOSUR: IED	135
Gráfica XXXI	MERCOSUR: distribución del stock total de la IED por país	139
Gráfica XXXII	Flujos de IED a Argentina y Brasil	140
Gráfica XXXIII	Flujos de IED a Paraguay y Uruguay	144
Gráfica XXXIV	MERCOSUR: ingreso de capital por IED como porcentaje del PIB	150

Capítulo 3

Gráfica I	Exportaciones e importaciones totales mexicanas	205
Gráfica II	Tasas de variación de exportaciones e importaciones totales de México	206
Gráfica III	Peso de las exportaciones mexicanas por lugar de destino	206
Gráfica IV	Principales lugares de destino de las exportaciones mexicanas	207
Gráfica V	Tasas de variación de las exportaciones mexicanas (por principales lugares de destino)	208
Gráfica VI	Proporción de las importaciones totales de México	209
Gráfica VII	Flujos anuales de IED en México	210
Gráfica VIII	Flujos anuales de IED en México: regiones de Norteamérica y Unión Europea	211
Gráfica IX	Proporción de IED en México por regiones seleccionadas	212
Gráfica X	Comercio México-Brasil, 1997-2001	225
Gráfica XI	Proporción de las exportaciones mexicanas hacia MERCOSUR	243
Gráfica XII	Proporción de las importaciones mexicanas hacia MERCOSUR	243
Gráfica XIII	Exportaciones e importaciones totales mexicanas: bloque MERCOSUR	244
Gráfica XIV	Tasas de variación de las exportaciones mexicanas totales y hacia MERCOSUR	244
Gráfica XV	Proporción de las exportaciones mexicanas hacia los países del MERCOSUR	246
Gráfica XVI	Tasas de variación de las exportaciones mexicanas hacia MERCOSUR	247
Gráfica XVII	Tasas de variación de las importaciones totales y del MERCOSUR	248
Gráfica XVIII	Proporción de las importaciones del MERCOSUR a México	250
Gráfica XIX	Tasas de variación de las importaciones de los países del MERCOSUR a México	250
Gráfica XX	México: IED	258
Gráfica XXI	Inversión del MERCOSUR en México	260
Gráfica XXII	IED anual de MERCOSUR en México	261
Gráfica XXIII	Proporción de la IED anual de MERCOSUR en México	262
Gráfica XXIV	IED por sectores. Inversión del MERCOSUR en México, 1999-2002	264

Introducción

Este trabajo de investigación doctoral se inscribe dentro de la disciplina social de las Relaciones Internacionales y toma como objeto de estudio la política exterior de cinco países latinoamericanos, cuatro son los Estados Miembro del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y México, para plantear el escenario de la relación que han tenido estos diferentes actores desde el surgimiento de este bloque regional hasta el año 2007. La intención de la autora es que el lector pueda ubicarse dentro de esta disciplina para conocer los factores y variantes económicas, políticas y sociales que han determinado la vinculación o distanciamiento entre los Estados involucrados. Si bien las Relaciones Internacionales se ubican como el eje principal de estudio, la interdisciplinariedad en el campo de las ciencias sociales no está ausente en el análisis de esta investigación. El lector identificará al análisis histórico como una de las columnas de este trabajo para conocer y comprender los principales procesos económicos, políticos y sociales internos y mundiales que influyen en la construcción de la toma de decisiones en materia de política exterior. No obstante, el objetivo es interrelacionar toda esta serie de acontecimientos que rodearon los procesos de negociación, por lo que es necesario el auxilio de otras ciencias sociales fundamentales, tales como la Economía y la Ciencia Política.

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar el desarrollo histórico de las relaciones económicas, políticas y sociales entre México y los países del MERCOSUR dentro del contexto de la globalización para conocer las actuales estrategias y visiones de los actores involucrados en el marco de sus relaciones internacionales. El planteamiento de este estudio se desprende de la necesidad por explorar aspectos de la política exterior mexicana que han carecido de un soporte académico, pero que tienen un reflejo real en la puesta en práctica de la agenda exterior de México. Asimismo existe la idea de un distanciamiento de México con respecto a América Latina en virtud de la mayor vinculación económico-comercial con la región norteamericana. No obstante, las acciones realizadas principalmente por parte del gobierno mexicano durante el periodo 2000-2006 fueron contrarias a la idea del distanciamiento latinoamericano, debido a un acercamiento con los países sudamericanos. A su vez estas intenciones por relacionarse con los países

mercosureños parecían entrar en un estancamiento cuando ocurrieron diferendos protagonizados por los mandatarios, como fue el caso de la discusión entre el presidente Vicente Fox y su homólogo Néstor Kirchner en la Reunión Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005. Del lado de los países sudamericanos discursivamente los actos políticos reiteran un lazo común latinoamericano que une a México con MERCOSUR pero no existe una posición común para concretizar un Acuerdo de Libre Comercio, prueba de ello son los diferentes mecanismos institucionales que se tienen suscritos de manera conjunta y bilateral. Con el bloque se encuentran suscritos dos acuerdos de Complementación Económica que enfatizan en el sector industrial, sector que sólo es competitivo y representativo dentro de las economías argentina y brasileña pero que deja de lado a los mercados menores. A nivel bilateral, sin embargo, existe un Tratado de Libre Comercio suscrito con Uruguay pero ni siquiera se cuenta con un Acuerdo de Complementación Económica para el caso de Paraguay, mecanismo que sí está presente en la relación bilateral con Argentina y Brasil.

Los rasgos especiales de esta relación originan un interés para averiguar cuáles han sido los argumentos de fondo y los elementos que guían las negociaciones. La naturaleza económico-comercial del bloque sudamericano apunta hacia el énfasis en estos temas, sin embargo, su conformación intergubernamental también exige el análisis de la relación bilateral establecida entre los países del MERCOSUR con México. La finalidad del trabajo era conocer los puentes y los vacíos existentes en la relación establecida entre estos actores, a partir de las estrategias y los elementos económico-políticos que influían en los procesos de negociación.

Un primer desafío fue la comprensión de la estructura del sistema mundial contemporáneo donde se ubica a los actores, variables y relaciones que ocurren dentro de este sistema. El proceso de globalización analizado justifica y explica por qué el actual sistema mundial es complejo y multidimensional, a su vez, estas dos características de la globalización son consideradas como una puerta para descubrir la aparición de sujetos no estatales en las relaciones internacionales y las transformaciones del Estado-nación, tanto internas –como es la adopción del modelo económico que apunta hacia un relajamiento del control estatal

en la economía y la democracia como régimen político—, así como a nivel externo sobre todo las estrategias y las formas vinculantes que se dan entre los actores del sistema mundial. El sistema global sufre diversas perturbaciones que obligan a replantear las propuestas teóricas tradicionales de las relaciones internacionales, ya que los planeamientos realistas, sistémicos o estructurales resultan insuficientes para explicar las respuestas gubernamentales a la globalización, porque sus supuestos advierten una divergencia polarizada: por lo que corresponde al realismo político, este planteamiento enfatiza en la voluntad y en las características de los Estados; mientras que los paradigmas sistémicos apuestan a un holismo fundamentado en la prioridad del carácter estructural que tienen las relaciones entre los actores del sistema. Por ello, será necesario introducir un enfoque (estructuracionista) que permita ir más allá de las propuestas mencionadas, es decir, que postule la existencia de otros sujetos y permita estudiar a un Estado en transformación e involucrar a nuevos actores en la escena mundial.

El lector podrá comprobar en este trabajo de investigación que teóricamente la apuesta de un Estado en transformación es necesaria para entender la vinculación entre los actores involucrados en este análisis; sin embargo, las acciones de política exterior que emiten los países sudamericanos y México no necesariamente corresponden al enfoque teórico del cambio en el poder estatal. Inclusive para el diagnóstico de algunos aspectos puntuales de la política exterior brasileña conviene más emplear un enfoque neorrealista de las Relaciones Internacionales. Como se explica más adelante en esta introducción, los cambios ocurridos en el sistema global y en las capacidades de los actores estatales impulsan a los Estados a actuar de manera pragmática con respuestas reactivas, las cuales no siempre corresponden a la definición de una política de Estado relacionada con un proyecto nacional.

El estudio de la globalización se explica como un proceso histórico, cuyas diferentes etapas funcionan como elementos de apoyo para entender la evolución o configuración del propio sistema mundial. En una de sus fases contemporáneas, la globalización se ha hecho acompañar de la regionalización como proceso que tiene un correlato político expresado en los diferentes proyectos históricos del regionalismo. El análisis teórico de la regionalización

y el regionalismo se articula con la globalización en cuanto a que comparten componentes históricos, los cuales igualmente contribuyen para comprender la estructura e interrelación de los actores involucrados en las relaciones internacionales. Para los fines académicos de esta investigación, la complementariedad entre globalización y regionalización son fundamentales para el análisis realizado debido a la participación de actores estatales conjuntados en un proyecto de integración subregional de América Latina, como es el caso del MERCOSUR.

Esta primera fase metodológica que consistió en conocer la conformación del sistema mundial contemporáneo a partir del análisis teórico de los procesos de globalización y regionalización ha servido de marco para el desarrollo de una primera hipótesis de trabajo: la globalización y la regionalización son procesos históricos y multidimensionales complementarios que permiten comprender la estructura del sistema mundial contemporáneo, en cuanto a la existencia y papel desarrollado por los actores (estatales y no estatales), así como las posturas tomadas por los actores hacia estos procesos. Para comprobar esta hipótesis, el primer capítulo explora tres posturas teóricas que analizan la globalización, dos de ellas (los escépticos y los globalistas neoliberales) consideran a este proceso bajo la unidimensionalidad económica y marginan la acción de algunos actores dentro del sistema mundial. En el caso de los escépticos desarrollan un enfoque que tendería acercarse a las corrientes tradicionales de las Relaciones Internacionales (realismo y neorrealismo) porque consideran al Estado-nación como un ente invariable y de funciones preponderantes dentro del sistema mundial. En tanto que los globalistas neoliberales consideran a un Estado-nación disminuido y superado por la acción de las empresas transnacionales. Una corriente teórica intermedia que recupera elementos de ambos extremos se denomina transformacionista. Esta investigación se adhiere a esta postura por considerar que el sistema mundial se encuentra constituido por la participación tanto de actores estatales y no estatales que confluyen no sólo en el área económica, sino que sus interacciones se proyectan a otras dimensiones (política, social, cultural) para conformar la actual estructura del sistema global.

La segunda parte de este capítulo considera el estudio teórico de la regionalización como proceso histórico que corre paralelamente a la globalización y que tiene un correlato político denominado regionalismo. Estos proyectos políticos se configuran en los diferentes Acuerdos de Integración Regional que, en el caso de América Latina, tienen dos fases históricas. La primera abarcó los mecanismos de integración regional de la década de los años sesenta y en la segunda fase se inscribieron bajo la óptica del regionalismo abierto. En esta última etapa se encuentra inscrito el mecanismo sudamericano del Mercado Común del Sur. La descripción del primer regionalismo latinoamericano vincula los aspectos internacionales y las políticas públicas de desarrollo económico que rodearon la suscripción de los acuerdos subregionales, así como el contexto económico-político que determinó la crisis de estos acuerdos. En el caso del regionalismo abierto, la liberalización económica y política ocurrida como consecuencia de las crisis de la década perdida fue el contexto desde el cual se desarrollaron los actuales procesos de integración económica en América Latina.

Un segundo eje articulador de este trabajo ha consistido en el conocimiento de los actores involucrados en el análisis para, posteriormente, indagar sobre los vectores que han guiado la relación entre las partes. El estudio de las relaciones internacionales entre los países del MERCOSUR y México se ha diseñado metodológicamente a través de dos caminos: el primero es el conocimiento del bloque sudamericano en cuanto a su conformación institucional, sus componentes macroeconómicos medidos sobre todo en términos de comercio e inversión y la agenda exterior que establece con diferentes áreas, regiones o países del sistema global. Un segundo vector metodológico ha consistido en examinar los argumentos principales que sostienen las políticas exteriores de los Estados involucrados en esta investigación. Para indagar este camino se empleó un enfoque teórico que considera la existencia tanto de actores estatales y no estatales para conocer las preferencias y la toma de decisión en materia de política exterior. La propuesta teórica desarrollada por Kahler (1997) y Putnam (1988) permite considerar la transformación del sistema global y el poder estatal, pero también una vinculación entre la política interna y externa para comprender los factores que inciden en las negociaciones internacionales.

Como se menciona en el párrafo anterior, el conocimiento del bloque sudamericano fue necesario para abordar la forma en la cual desarrolla su agenda exterior. El segundo capítulo aborda la institucionalidad del MERCOSUR y el desempeño de las variables macroeconómicas de comercio e inversión porque determinan en gran parte su funcionamiento. La estructura institucional del MERCOSUR aporta elementos para comprender cuáles son los mecanismos internos que obstruyen la evolución en cuanto a la superación de las asimetrías que mantienen los países miembros y la incapacidad para construir instituciones supranacionales. La evolución del comercio y la inversión permite, por un lado, conocer las mejores etapas en cuanto al comercio intra y extra bloque, así como sus episodios de estancamiento debido a las crisis económico-financieras de sus integrantes. Por otro lado, las estadísticas revelan a los principales socios comerciales debido a la magnitud de los intercambios. La última parte del capítulo introduce el enfoque teórico para conocer la forma de vinculación con otras regiones y países del sistema mundial. La introducción de esta postura teórica obedece a que el MERCOSUR no tiene definida una política exterior común, como es el caso de la Unión Europea, por lo que a pesar de mantener una posición común en las negociaciones comerciales internacionales se evidenciará el liderazgo de la dupla argentino-brasileña. Sin embargo, también se demostrará que el trasfondo de los procesos de negociación culmina en acuerdos de carácter bilateral, derivados de la naturaleza intergubernamental del mecanismo sudamericano.

El tercer capítulo está dedicado a la asociación de MERCOSUR con México, entendida ésta como la participación en bloque en su relación con México. El capítulo inicia con un análisis de los principales elementos de la política exterior mexicana para el periodo de 1991 a 2007, a partir del enfoque teórico utilizado previamente en el relacionamiento externo del MERCOSUR con otros países y regiones. Enseguida se proponen cuatro fases históricas para conocer la vinculación de México con el bloque sudamericano, a partir de las estrategias aplicadas por los diferentes gobiernos mexicanos y las reacciones desarrolladas por las contrapartes mercosureñas. La última parte demuestra la relación económica medida en términos de comercio e inversión entre MERCOSUR y México.

El último capítulo indaga sobre la política exterior de cada uno de los países del MERCOSUR para entender la relación bilateral con México. El análisis hace énfasis en otras áreas, además de la económico-comercial donde han existido acuerdos establecidos a nivel binacional. Un aspecto importante en este capítulo es conocer cómo se estructura la política exterior de cada uno de los Estados mercosureños, a partir de la constitución legal y la modificación o continuidad en el liderazgo de las cancillerías, con lo cual podrá verificarse el viraje de la política exterior de los Estados hacia el ámbito económico a partir de la conjunción de política interna e internacional centrada en el desarrollo económico nacional.

Con la información y el análisis de estos tres capítulos fue posible desarrollar las dos hipótesis de investigación restantes de este trabajo. La primera menciona que las relaciones México-MERCOSUR pueden comprenderse a partir de las políticas pragmáticas desarrolladas por ambas partes. El pragmatismo de las políticas y vínculos entre México y estos países sudamericanos responde a los procesos de liberalización económica y política que se sucedieron internamente en cada una de las naciones, como respuestas a la globalización y como formas para insertarse en la dinámica de la economía mundial. Esta hipótesis concede importancia al enfoque teórico utilizado en este trabajo (Kahler, 1997 y Putnam, 1988) para comprobar que el pragmatismo de las políticas exteriores se refiere a las respuestas políticas y los esfuerzos por parte de los gobiernos para adaptarse a las diferentes dinámicas propiciadas por los cambios globales, las cuales en ocasiones resultan ser reactivas y contradictorias e igualmente desiguales y parciales con respecto a los procesos de liberalización económica y política que suceden internamente (González, 2001). A partir de la apertura económica y especialmente en los primeros años de esta liberalización, las élites gobernantes impulsaron sus programas para insertarse en el sistema global pero tratando de conservar el apoyo de las instituciones internacionales; a través de este respaldo adquirirían la credibilidad suficiente para mantenerse en las estructuras gubernamentales. De igual forma, este conjunto de países latinoamericanos ha dado un vuelco en la orientación de sus políticas externas hacia el ámbito económico-comercial, lo cual ha tenido consecuencias que se reflejan de manera importante en la estructura decisoria de esta política y en el desplazamiento del primordial papel que desempeñaban las cancillerías. Este último aspecto se repite de manera generalizada en cuatro de los cinco países analizados, con

excepción de Brasil, ya que Itamaraty continúa con una fortaleza institucional que le ha permitido a este país una mayor continuidad en su proyecto de política exterior.

Como consecuencia de las políticas pragmáticas, la última hipótesis de trabajo señala que las relaciones entre México y los países MERCOSUR se han reducido y determinado por una tendencia continua enfocada en los temas económicos y comerciales, dejando de lado los aspectos políticos y sociales. El viraje de las políticas exteriores hacia el área económico-comercial ha privilegiado la suscripción de instrumentos bilaterales enfocados hacia las alianzas estratégicas económicas que involucran una mejora en los términos de intercambio comercial y que fomentan las inversiones recíprocas. Si bien el análisis entre el bloque y México evidencia la suscripción de Acuerdos de Complementación Económica, no significa que la instrumentación de estos mecanismos sea utilizado eficientemente por las economías involucradas, ya que el intercambio comercial para México representa una mínima parte. Con excepción de Paraguay, la economía mexicana mantiene una balanza deficitaria a favor de los países sudamericanos. A nivel bilateral, como se apuntó previamente, existe un avance desigual en cuanto a la suscripción de mecanismos que fomenten tanto el intercambio comercial como las inversiones. Con respecto a este último punto, México sólo tiene signados con Argentina y Uruguay Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, mas no con Brasil donde la inversión acumulada mexicana es significativa.

Por el lado político y social, este trabajo de investigación no evalúa el impacto que han tenido los instrumentos bilaterales firmados en estas áreas, sin embargo, la cantidad de acuerdos en materia de cooperación educativa, cultural, técnica, científica, política y jurídica demuestra que la relación binacional también se ha movido hacia estas áreas. Paradójicamente, con Paraguay existe un importante trabajo de Cooperación Sur-Sur realizado por México a través de programas de cooperación técnica, científica y educativa que tienen como objetivo mejorar ciertos mecanismos de desarrollo a favor de la sociedad paraguaya.

Por tanto, la relación económica, política y social entre los actores se encuentra concretizada en diferentes instrumentos acordados por las partes. Los acuerdos firmados entre los Estados responden al pragmatismo desplegado por las políticas exteriores y también son el resultado de diferentes procesos de negociación que involucran estrategias propias de cada país. La actual relación entre México y los Estados Miembro del MERCOSUR no puede ser entendida sin comprender tanto el pragmatismo como las estrategias de política exterior que los actores han implementado en las diferentes etapas de las negociaciones internacionales.

La parte final de esta investigación enfatiza en las estrategias llevadas a cabo por los países involucrados desde el surgimiento del MERCOSUR hasta el año 2007. Del conjunto de las estrategias internacionales podrán conocerse cuáles son los puentes más significativos que apuntan hacia una mayor y mejor asociación entre los países del MERCOSUR y México, así como los vacíos que quedan pendientes en las respectivas agendas exteriores.

1 Globalización y regionalización: procesos articuladores del sistema mundial

Este capítulo tiene como propósito delinear la actual estructura del sistema mundial contemporáneo a partir del análisis teórico de los procesos de globalización y regionalización. La globalización es analizada desde tres enfoques teóricos que involucran a diferentes actores y dimensiones en este proceso. De acuerdo con cada postura teórica existe una esquematización sobre el sistema mundial por lo que, para los fines académicos de este trabajo de investigación, se asume la propuesta transformacionista como la que proporciona un diseño del sistema global acorde con las múltiples dimensiones de la globalización e involucra las relaciones complejas entre actores tanto estatales como no estatales. Una aportación importante de este enfoque es el estudio de las transformaciones ocurridas por los actores estatales para comprender cómo son las relaciones que establecen con los demás agentes del sistema global.

La postura transformacionista también establece conexiones para el estudio de la regionalización como un proceso histórico que corre paralelamente a la globalización. La regionalización tiene un correlato político denominado regionalismo que para el caso de América Latina evidencia dos etapas históricas con diferentes Acuerdos de Integración Regional. En esta parte de la investigación el estudio del regionalismo ya no se circunscribe solamente a los factores internacionales sino que también se realiza un análisis de las políticas económicas de desarrollo que propiciaron el origen, evolución y crisis de los primeros acuerdos de integración en América Latina. Posteriormente para entender el segundo regionalismo se describen los acontecimientos económicos y políticos que propiciaron la crisis de los años ochenta en la región latinoamericana, así como las salidas encontradas por los gobiernos para dar paso a los procesos de liberalización económica y política que sirvieron de contexto para el (re)surgimiento de los mecanismos de integración regional del segundo regionalismo en América Latina.

1.1 Globalización: posturas, actores y dimensiones

Este primer apartado tiene como objetivo presentar a la globalización como un proceso compuesto por diversas dimensiones y no meramente como un fenómeno de carácter económico. La intención de centrarse en la composición pluridimensional de la globalización es colocar la atención en tres aspectos fundamentales de este proceso. En primer lugar, el análisis de la globalización contribuye a la comprensión sobre la estructura o reestructura del sistema mundial contemporáneo y, por ende, al surgimiento y cambio de los actores que intervienen en este sistema. En segundo lugar, este análisis busca propiciar un debate político sobre la transformación del Estado, como un actor importante del sistema mundial, en cuanto a las capacidades que tradicionalmente se le han atribuido y la forma de interrelación con otros sujetos no estatales. Y por último, observar la incidencia sobre otro proceso igualmente esencial para el análisis económico-social que es la regionalización.

Para dar cuenta de ello, se realiza una comparación entre tres enfoques: los escépticos, los globalistas neoliberales y los transformacionalistas (Held y McGrew, 2003; Gray, 2000; y Giddens, 2000). A partir de esta sencilla clasificación se analizan las interpretaciones que diversos autores tienen con respecto a la globalización. A lo largo del trabajo se podrá observar que las dos primeras tendencias tienden a situarse en la unidimensionalidad del fenómeno, bajo una lógica enfocada en los procesos económicos, mientras que el último enfoque recupera elementos importantes sobre el conjunto de procesos que confluyen en la globalización y, con diversos matices entre los mismos integrantes de esta corriente, la sitúa en una perspectiva más moderada.

1.1.1 Escépticos: la economía internacional y la fortaleza del Estado-nación

Este grupo de autores se constituye en su mayoría por historiadores económicos, quienes emplean una metodología cuantitativa bien estructurada para explicar e interpretar el desarrollo de la globalización como una parte del sistema capitalista. Si se sitúa a la globalización como un factor en el estudio de las relaciones internacionales, se observa que estos autores parten desde un marco teórico apegado a las teorías clásicas de los estudios

internacionales, tales como realismo y del neorrealismo.¹ Este enfoque explica que no existe un proceso económico global, sino más bien una economía internacional donde los principales actores son las economías (y los gobiernos) internacionales. La caracterización básica de esta internacionalización de la economía lleva a estos autores a considerar al Estado-nación como único actor del sistema mundial y, con ello, entender la anarquía de la sociedad de Estados y la nula o difícil cooperación que pueda existir entre ellos. Los factores geopolíticos —es decir, la localización geográfica de los Estados y la dotación de recursos naturales que impactan para la determinación del interés nacional— o mejor dicho geoeconómicos, juegan un papel trascendente para explicar la globalización económica.

Hirst y Thompson (1999) son autores que forman parte de esta tendencia, ya que consideran que la globalización económica contemporánea es un asunto de retórica y minimizan los nuevos procesos económicos de trascendencia global. Para ambos autores, la globalización económica es analizada a partir de la internacionalización de los procesos económicos, es decir, como un asunto que se da exclusivamente entre economías y gobiernos nacionales. La globalización económica es considerada como una unidad de análisis de larga duración de tiempo-espacio y comparada con los patrones económicos del periodo de 1890-1914, la conclusión a la que se llega es que en la actualidad existe una economía menos globalizada e integrada, es decir, la escala geográfica de los flujos comerciales, de capital y de migración son menores hoy en día, además de que muchas economías son menos abiertas que las que existieron en el periodo mencionado (Hirst y Thompson, 1999:19-61). A lo que nos enfrentamos actualmente es a una integración selectiva, no homogénea, que sólo afecta a ciertos sectores económicos.² Existe cierto tipo de reconocimiento a la integración económica como resultado de importantes cambios tales como los flujos comerciales, las actividades de las empresas multinacionales y los desarrollos en las finanzas internacionales, así como la integración tecnológica de

¹ Ambas perspectivas teóricas son vistas tanto desde el individualismo metodológico como por el lado de las teorías sistémicas. El realismo clásico (representado por Morgenthau) es un enfoque conductista que enfatiza la soberanía nacional y el papel central del Estado, la seguridad y las relaciones de poder dentro del estudio de las relaciones internacionales. Mientras que los neorrealistas (principalmente encabezados por Waltz) abarcan una perspectiva sistémica del realismo. Este enfoque estructuralista enfatiza en la distribución del poder entre los Estados del sistema internacional como el principal componente de la conducta estatal (Gilpin, 2001:15-16; Hobson, 2000).

² Las finanzas podrían ser los únicos elementos de carácter global y aún así están confinados a las inversiones especulativas y de corto plazo (Gilpin, 2001:365).

sociedades nacionales, principalmente en las últimas décadas del siglo XX (Gilpin, 2001:364).

Al resaltar la relevancia geoeconómica, lo que nos dicen estos exponentes es que los Estados son los jugadores únicos y dominantes de la economía mundial y las corporaciones o empresas transnacionales son cautivas de los mercados nacionales.³ En este sentido, la constitución del sistema mundial solo reconoce al Estado-nación en su forma tradicional desde su incorporación en la Paz de Westfalia en 1648; de manera que, si consideran una unidad de análisis de larga duración y al Estado-nación tradicional, el sistema mundial, por ende, es inmutable y apegado a la estructura de centros y periferias. El Estado continúa teniendo la principal acción tanto a nivel nacional como internacional y la importancia de los gobiernos nacionales, así como su capacidad para influir en las decisiones económicas siguen siendo fundamentales. Las decisiones de economía política internacional son determinadas por las élites gobernantes, los grupos de presión y lo que se denomina como “sistema nacional de economía política”, ya que dichas decisiones representan el interés nacional (Gilpin, 2001:18). Por tanto, existen interpretaciones equívocas de las dinámicas de la política mundial porque las decisiones gubernamentales, así como las acciones de actores económicos –como los bancos centrales– siguen siendo las principales fuerzas que mueven dichas tendencias. En este punto también coinciden las posturas estatocéntricas de los neoliberales institucionales, que al enfatizar la supremacía del Estado acuerdan en que las actuaciones de las empresas multinacionales y las instituciones internacionales son limitadas por las decisiones del poder estatal (Gilpin, 2001:37; Krasner, 1985).

La prueba más significativa del proceso de internacionalización es que las actividades económicas son dominadas por los países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la mayor parte de los países del mundo son excluidos de los beneficios derivados del libre mercado. Por otra parte, el argumento de la economía global e integrada es debatido por los escépticos que mantienen la visión de centros y periferias participantes de la economía mundial, a partir de la interdependencia

³ Para Hu, las multinacionales son más bien “corporaciones nacionales con operaciones internacionales” (en Held y McGrew, 2003:55).

económica y financiera, ya que los procesos de regionalización son vistos como diametralmente opuestos a las dinámicas de la globalización, existe más bien, una competencia entre los centros encabezados por los bloques de Norteamérica, Europa (occidental) y Asia-Pacífico (Hirst y Thompson, 1999; Gilpin, 2001). Para otros autores, el proceso de regionalización es visto como un contrapeso a la globalización económica en cuanto es considerado como una reacción a la poco armoniosa, a-democrática e inexorables reglas económicas de la dinámica global, que motiva la creación de bloques regionales que se oponen a la armonización de los intereses neoliberales para favorecer a los esquemas y lealtades nacionales (o regionales) (Kacowicz, 1998:7).

Por ello, no es cierto que las fronteras nacionales ya no jueguen un papel relevante, en virtud de que las actividades económicas más importantes se realizan en los lugares físicos y geográficos, no en el espacio virtual: “La distancia y las fronteras nacionales siguen constituyendo poderosas barreras para la interacción económica” (CEPR, en Held, 2005:46). Esta premisa, a su vez, es reforzada por la idea de que es exagerado hablar de una nueva división del trabajo: las naciones ricas siguen comerciando bienes manufacturados y los pobres dependen de la venta de bienes primarios (Hirst y Thompson, 1999).

Si bien para los escépticos que ven a la globalización como un fenómeno poco novedoso, la desigualdad y la exclusión de la economía mundial son tendencias que han existido a lo largo del desarrollo histórico del capitalismo. Las desigualdades económicas son el resultado de la “involución” de la economía mundial porque los flujos de comercio e inversión se concentran en los países de la OCDE (Hirst y Thompson, 1999; Callinicos y otros en Held y McGrew, 2003:100). Para Cammack (2002), las acciones de diversos organismos multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco Mundial, (BM), refuerzan las estructuras históricas de dominación, dependencia, desigualdad y pobreza. Cammack realiza un análisis de los Reportes para el Desarrollo Mundial del BM desde 1990 hasta el 2001, en los cuales, argumenta este autor, la visión del organismo no es atacar la pobreza, sino atacar a los pobres (2002:134), ya que se fomenta la expansión de los mercados y la desigualdad social con medidas tales como la propuesta de que la legislación en materia de

seguridad y salud debería ser gobernada por los principios que rigen los mercados (2002:128).⁴ Para otros como Gilpin (2001:362), las estructuras nacionales y locales todavía importan en cuanto a las dotaciones de recursos y capacidades de los Estados, además de que mantienen importancia para la solución de la desigualdad y la pobreza. Gilpin considera que las consecuencias sobre el Estado-nación han sido exageradas, aunque reconoce que el poder estatal ha sido atacado y sufrido diversos cambios: “la globalización económica y las fuerzas económicas transnacionales –actores económicos poderosos o instituciones tales como corporaciones, sindicatos, agroindustriales, que compiten entre sí e influyen en las políticas gubernamentales están erosionando la soberanía económica en diferentes formas” (2001:363). No obstante, la participación del Estado se ha incrementado en ciertas áreas económicas, como por ejemplo, la promoción de la competitividad internacional a través del fomento a la investigación y desarrollo de políticas tecnológicas. Para los escépticos, los problemas de desigualdad y pobreza son producto del fracaso estatal y no de la estructura económica global (Held y McGrew, 2003:101). Aquí se puede observar que visto desde una mirada exclusivamente neorrealista, los Estados por sí solos tienen que encarar estos problemas a través de los esquemas como los programas de bienestar social, por ejemplo, ya que la cooperación internacional como medida para atender la desigualdad y la pobreza a nivel global está destinada al fracaso.

Los problemas de desigualdad y pobreza, entonces, son vistos como el fracaso de la cooperación entre estados. Si los Estados-nación son los únicos actores preponderantes del sistema mundial, todo intento de cooperación o multilateralismo son: o bien un fracaso o una expresión más de la lucha de poder y el interés nacional, que no pueden trascender las fronteras nacionales y que se traducen en una aspiración moral o en el mantenimiento de su posición en el sistema mundial. Para los exponentes escépticos, la institucionalización o la creación de instituciones internacionales que pretenden atender asuntos globales son meros instrumentos de los Estados más poderosos y se encuentran limitadas formalmente porque no existe una autoridad supranacional que haga que se cumplan las obligaciones de los

⁴ Cammack (2002) realiza una crítica a los programas emprendidos por el BM en los cuales se enfatiza la adopción de las reformas estructurales por parte de los países en desarrollo: gastar más y ser más eficientes en educación primaria, cuidado básico de la salud, nutrición y planeación familiar, intervenir menos en la regulación a la entrada y salida de mercancías, asegurar adecuadas infraestructuras e instituciones, remover las restricciones al comercio y a las inversiones.

miembros, además de que las acciones como el veto provocan la inmovilización de las acciones globales (como en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, ONU). Para Callinicos la aspiración de la gobernanza mundial es otra forma del imperialismo de los países fuertes contra los débiles. La configuración de patrones o estructuras internacionales está condicionada por el poder económico y el poder militar, ya que el orden liberal actual es producto de las economías del G7 y del poder estructural de los Estados Unidos, sin un cambio profundo en estos centros de poder, la globalización no tiene forma de ser controlada. En realidad, para este autor, más que una globalización se debe hablar de un proceso de americanización (en Held y McGrew, 2003:100; Callinicos, 2002).

1.1.2 Globalistas neoliberales: la economía de mercado y el debilitamiento del Estado-nación

Los globalistas neoliberales coinciden con los escépticos sobre la unidimensionalidad de la globalización, al reducirla al plano económico. Esta es una visión apegada a la individualidad, con un Estado mínimo y un libre mercado que funcione sin ninguna fuerza que pueda detener su movimiento. En esta perspectiva, la existencia del Estado-nación es impensable, ya que el mercado global es la única herramienta del progreso para la civilización. Asimismo, existe una desnacionalización de la economía, “mediante el establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas” (Held y McGrew, 2003:117). La ortodoxia económica neoliberal señala que el libre mercado es la filosofía de la economía mundial, por lo que el capitalismo es entonces único e igual en todas partes del mundo. Gran parte de los argumentos de este enfoque señalan a la globalización económica como un fenómeno novedoso, el cual da origen a un nuevo orden económico mundial donde el Estado cede su tradicional terreno a las empresas transnacionales. Como señala, Beck (2004:232), los representantes de este enfoque también observan cambios en el poder estatal, pero solo desde la perspectiva de la autoadaptación de la política estatal a las máximas del mercado mundial, donde el capital es el que gana, el Estado y la política pierden. Por su parte, la regionalización es un proceso que alienta los procesos económicos globales: “el regionalismo ha sido sobre todo un vehículo para la

liberalización de las economías nacionales, una estrategia a la que se ha dado más prioridad que a la protección de los mercados” (Gamble y Payne, en Held, 2005:49).

Dentro de este enfoque también existe un grupo de autores quienes llevan el debilitamiento del Estado-nación hasta el límite; en buena parte estos argumentos pertenecen a los hombres de los negocios o que manejan corporaciones transnacionales. Por ejemplo, para Ohmae (1997 y 2004) la visión de la economía mundial es homogénea y universal, donde son los Estados⁵ los que necesitan de la ayuda de los procesos económicos para sobrevivir. En este mundo lo que importa son las cuatro “ies”: industria, inversión, individuos e información, ya que estos parámetros no se someten a las fronteras nacionales, pueden atravesarlas sin ningún control. Los flujos de capital (mayormente privados) se dirigen hacia las economías que ofrecen mayores oportunidades; las industrias aportan los factores claves para el funcionamiento económico (dinero, tecnología y conocimiento) y encuentran sus intereses en el mercado y no en las razones del Estado; la tecnología tiene efectos irreversibles, en particular, los avances tecnológicos en el campo de la información sobre las empresas y los hábitos de consumo de los ciudadanos, lo cual permite a las corporaciones actuar de manera planetaria; y por último, los individuos, alentados por el desarrollo tecnológico, ya no se encuentran forzados por los gobiernos y pueden realizar compras en cualquier lugar del mundo.

Estos cuatro factores no se limitan con los recursos cercanos de su país de origen, tampoco dependen de la mediación de los Estados-nación, por lo que éstos “ya no tienen que desempeñar el papel de creadores del mercado...lo que suelen hacer frecuentemente es estorbar” porque son unidades operativas artificiales (Ohmae, 1997:19). El Estado-nación es inadecuado para ocuparse de las amenazas y oportunidades que crea la economía mundial. Además, todos los Estados son corruptos, solo ven los intereses de unos cuantos particulares y no de todo el pueblo. El interés nacional, traducido en términos de subsidios y protección comercial, no tiene utilidad ni sentido en un mundo económico desregulado y

⁵ Los Estados-nación no son capaces de reaccionar sobre las nuevas dimensiones económicas. El concepto de fronteras nacionales es un concepto vacío y sin validez, ya que lo que prospera en la actualidad son las economías regionales, no los Estados-nación (Ohmae, 2004).

de liberalización económica. En síntesis, el Estado no es más que un actor marginal de la economía (Ohmae, 1997).

En la visión de Ohmae, las multinacionales son las únicas entidades que crecen económicamente y se vuelven cosmopolitas, casi automáticamente, como si el poder que perdiera el Estado se les transfiriera a ellas. Se mueven en un ámbito parecido a la competencia perfecta, como bien critica Gray (2000:91) “las empresas transnacionales pueden moverse libremente y sin costes alrededor del mundo para maximizar sus beneficios, las diferencias culturales han perdido todo impulso político sobre gobierno y empresas y, como en los mercados perfectamente competitivos de la teoría económica, se considera que los participantes de este modelo de la economía global disponen de toda la información que necesitan para tomar sus decisiones” lo cual es absolutamente falso.

La unidad fundamental en el análisis de Ohmae (1997 y 2004) son las regiones económicas, no a partir de la delimitación de los Estados nacionales sino de la operación productiva. El surgimiento de las regiones como una característica esencial del panorama económico del siglo XXI, donde el concepto tradicional del Estado-nación ya no tiene cabida, dado que las economías regionales operan y comercian en un mundo sin límites geográficos. Es decir, no es todo el país el que avanza o retrocede económicamente, solo ciertas porciones de esta unidad.

Existen otros globalistas que moderan su posición con respecto al papel del Estado, pero mantienen una visión unidimensional de la globalización. Este grupo de autores enfatiza el hecho de una economía global, con una nueva división global del trabajo y una nueva forma de producción. La globalización económica comienza a funcionar como tal a finales del siglo XX y gracias a los avances en las tecnologías de información y comunicación: **“Es una economía con la capacidad de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria”** (Castells, 1997:120, resaltado del autor). El nuevo sistema de información y el sistema computacional han permitido el cambio del escenario económico de acumulación de capital, por fuera del ámbito de la producción, hacia la inversión y las finanzas. Estas nuevas redes de información cambian los núcleos de la tradicional economía capitalista al

pasar la prioridad de la producción a la inversión (Castells, 1997). Las características principales de esta economía es el funcionamiento en tiempo real, las 24 horas del día, de los mercados financieros integrados (particularmente Nueva York, Londres y Tokio), el crecimiento de los flujos financieros internacionales de las principales economías del mundo, la interdependencia de las economías, y las redes de información como centros de operaciones financieras reales, por ello se habla de un capitalismo diferente o un capitalismo informacional. Las actividades económicas se desarrollan en contextos globales, donde cada vez menos industrias están orientadas a lo local, regional o nacional. Los productos y materias primas se desenvuelven en movimientos de larga distancia. (Dicken, 1992:4).

La globalización económica atañe una detallada disgregación de las etapas de producción o una nueva división global del trabajo. Para algunos, es una estructura caleidoscópica de fragmentación de muchos procesos de producción con una relocalización geográfica a escala global. Existe la emergencia de nuevos centros de producción industrial (en los denominados países NIC's). Las nuevas y viejas industrias se mezclan y ello se observa en el desarrollo de tecnologías de transporte y comunicación, la organización corporativa y los procesos de producción. La tecnología de producción pone énfasis en la producción en masa a gran escala y las técnicas de ensamblaje en línea se vuelcan sobre una tecnología más flexible (Dicken, 1992:4-5; Gereffi, y Korzemewicz, 1994). Asimismo, los mercados de bienes y servicios se globalizan gracias a las tecnologías de comunicación y de transporte. De manera que, la ciencia, la tecnología y la información también son globales; y aunque el desarrollo de investigación se realiza solo en ciertas áreas, "la capacidad de innovar se alberga sobretodo en los cerebros humanos, lo que hace posible la difusión de la innovación por el movimiento de científicos, ingenieros y gestores entre organizaciones y sistemas de producción" (Castells, 1997:22). Esta innovación permite que las redes de producción transnacionales sean mutables continuamente y las empresas globales obtengan suministros de diferentes partes del mundo, es decir, la producción y el consumo se

encuentran bajo una estructura organizacional de redes empresariales que unen a empresa y Estados en una sola economía mundial (Gereffi, y Korzemewicz, 1994:1).⁶

La posición de estos autores con respecto al Estado es el constreñimiento de la libertad económica debido a las dinámicas de la economía global, o mejor dicho de las actividades de las empresas transnacionales. El Estado-nación se presenta como rival de este tipo de empresas y enfrenta una serie de retos para controlar las políticas macroeconómicas (en particular la oferta y demanda monetaria) y sostener los sistemas de bienestar social. La soberanía territorial es trastocada con ciertos procesos globales, como las transacciones económicas que no son arregladas en ningún lugar físico. También la circulación global de las monedas ha complicado el manejo del Estado en cuanto a la oferta monetaria, las tasas de intercambio y los niveles de las tasas de interés. Aunado a ello, muchas prácticas financieras evaden los marcos regulatorios de los Estados (a través del lavado de dinero o la evasión de impuestos), lo que a su vez origina que dichas prácticas sirvan para financiar a las redes criminales en otros países (Scholte, 1997:443). Esto no significa que el poder estatal deje de tener un papel significativo en las actividades económicas y para los procesos industriales, principalmente porque la naturaleza competitiva de los Estados es fundamental para la globalización económica, es decir, para atraer inversiones, vender o comerciar, etc. (Castells, 1998:272; Dicken, 1992:149; Geyer y Bright, 1995:1056). Sin embargo, Sklair es más pesimista al sugerir que el desempeño interno y externo del Estado está sujeto a las actividades de las empresas, en particular de la “clase capitalista transnacional”, quienes dirigen el capitalismo global (Sklair, 2002:99).⁷

⁶ Estos autores denominan al nuevo proceso de producción como *Global commodity chains*, el cual implica un cambio en la localización geográfica de la organización de la manufactura, en particular debido a la búsqueda de salarios bajos y la flexibilidad organizacional (Gereffi, y Korzemewicz, 1994).

⁷ La clase capitalista transnacional se identifica por aquellas personas que ven solo por su propio interés y/o el interés de su grupo social y/o étnico, interés a menudo transformado en un interés nacional imaginado que sirve al capitalismo global. Este grupo tiende a compartir intereses tanto globales como locales, ejercen el control económico de un determinado lugar, buscan el control político nacional e internacional, se sienten ciudadanos del mundo aunque buscan su lugar de origen, asimismo comparte patrones de vida y consumo. Se menciona que esta clase se integra por cuatro fracciones: la corporativa, la estatal, la técnica y la consumista (Sklair, 2002:9, 99).

1.1.3 Transformacionalistas: cambios en el poder estatal

Este apartado tiene como objetivo presentar las concepciones de los diversos procesos que confluyen en la globalización, además es la postura que se asume para este trabajo de investigación, en virtud de que sus postulados permiten entender cómo se encuentra reconfigurado el sistema político mundial y, a partir de esta esquematización, se podría comprender la forma en la cual los Estados y los demás actores mantienen sus relaciones. Asimismo, existen al menos dos cuestiones importantes en el argumento de los transformacionalistas: el primero está relacionado con la visión de un sistema mundial turbulento donde el Estado participa junto con otros actores en la escena mundial, las turbulencias del sistema provocan tensión y conflicto entre los actores, pero no necesariamente está ausente la cooperación.⁸ La segunda característica esencial es la pluridimensionalidad de la globalización, la cual se refiere a los procesos económicos, políticos y sociales que permiten pensar al fenómeno como complejo, al plantear desafíos pero también oportunidades para los actores.

Giddens fue quizás uno de los primeros intelectuales que propuso la apertura del debate en torno a la globalización a partir de una primera definición del fenómeno.⁹ Sin embargo, probablemente una de las aportaciones más importantes dentro del estudio de la política global es el que mencionan Held y otros (1999:16), como un conjunto de procesos que alteran la organización espacial de las relaciones y transacciones socioeconómicas: “proceso que encarna una transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones –en términos de su extensión, intensidad, velocidad y efectos– creando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio de poder transcontinentales o interregionales.”

⁸ Entre los mismos autores transformacionalistas, la percepción de la cooperación entre Estados varía, por ejemplo para Giddens (2000) el orden mundial es más cercano a la anarquía, mientras que para Held y McGrew (2003), Attinà (2001) y Rosenau (1990) puede existir algún grado de cooperación mundial.

⁹ Giddens definió a la globalización como “la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa” (Giddens, 1990:68).

1.1.3.1 La visión sobre el sistema mundial contemporáneo

Para entender la constitución y funcionamiento del sistema mundial es necesario considerar a la globalización como un proceso que reconoce diversas formas históricas¹⁰ y no como un proceso de muy larga duración, ya que provocaría pasar por alto (como lo hacen los escépticos) muchas de las especificidades del fenómeno.

Asimismo, la globalización implica una transformación significativa que repercute en los modos de organización social y la estructura mundial no está ajena a estos cambios. Para los exponentes transformacionistas, la estructura mundial estaría paradójicamente determinada por las turbulencias que existen debido a la ineficacia de las instituciones existentes (como las instituciones estatales), por lo que para corregir la anarquía que emerge (resultado de una mezcla de influencias) solo es posible a través de la creación o reconstrucción de las instituciones (Giddens, 2000). Sin embargo, una de las posiciones más estructuradas en torno a la turbulencia global es expresada por Rosenau (1990). La designación de la política posinternacional permite a Rosenau establecer un esquema que sirve para entender la turbulencia global, la cual tiene como características una mayor interdependencia donde el trabajo es más especializado, el incremento del número de actores colectivos,¹¹ existen tendencias de centralización y descentralización que alteran la identidad y el número de actores en la escena mundial, y abundan transformaciones en las relaciones de autoridad entre los actores y nuevas dinámicas que los actores acuerdan para conseguir sus objetivos.

De esta forma, el esquema del mundo contemporáneo está determinado por la coexistencia de dos esferas: aquella que constituyen los Estados y otra llamada multicéntrica conformada por los actores colectivos (no estatales). De esta coexistencia se desprenden las

¹⁰ Existen diferencias respecto a la historicidad del fenómeno, por ejemplo están aquellos exponentes que sitúan a la globalización desde el descubrimiento del nuevo mundo o quienes consideran al siglo XVI y la proyección de poder europeo (Attinà, 2001; Gray, 2000). El rasgo fundamental es que la globalización contemporánea tendría fases precedentes, como el periodo de 1870 a 1914 o la finalización de la Segunda Guerra Mundial (Rosenau, 1990), que tienen que ser considerados para comprender los cambios significativos de la actualidad.

¹¹ Por actores colectivos, Rosenau (1990) se refiere a los sujetos no caracterizados por el requisito de la soberanía nacional: asociaciones, empresas transnacionales, ONG, etc.

situaciones de turbulencia, las cuales son sostenidas por la complejidad y el dinamismo de diversos actores cuyas metas y actividades están ligadas una a la otra, y se encuentran favorecidas por la tecnología que permite transmitir información casi de manera instantánea. Asimismo, estas situaciones de turbulencia tienden a ser marcadas por respuestas rápidas, por demandas insistentes, coaliciones temporales y políticas retroactivas, las cuales provocan el conflicto y/o cooperación entre los actores (Rosenau, 1990:8-9). El funcionamiento de este tipo de estructura implica el reconocimiento de un Estado que pueda adaptarse a las nuevas dinámicas, la presencia de nuevos actores y, por ende, la forma en la cual se interrelacionen todos estos agentes. Ello no implica la visión idílica de un sistema perfecto, sin problemas y dificultades, sin embargo, es posible que la comprensión de todas las tendencias novedosas que acompañan y son parte de la globalización podrían redundar en una mejor convivencia y la búsqueda de soluciones a nivel global y nacional.

1.1.3.2 La transformación del Estado-nación

No se habla de la transformación en el sentido de la simple reducción del poder estatal, “describirlo como una simple pérdida o disminución de poderes distorsiona lo ocurrido” (Held, 2000:146). Held (2000) menciona que el poder estatal tradicional es reconfigurado porque el Estado convive con entidades no estatales o transnacionales, que generan un panorama global complejo (o sociedad turbulenta) y que provocan que el Estado ejerza su capacidad de negociación, coordinación y colaboración con estas redes: “el Estado moderno está cada vez más sumido en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales” (Held y McGrew, 2003:35). Giddens lo visualiza en una transformación a partir de la reformulación de las identidades, planteadas éstas no a partir de la aparición de enemigos externos (es decir, otros Estados), sino a través del surgimiento de los riesgos y peligros que emanan de la sociedad de riesgo. De manera similar a lo establecido por Held (2000), Beck (1998:19) menciona que el Estado es traspasado por la multiplicidad de redes de comunicación, círculos sociales, relaciones de mercado y modos de vida, de tal forma que pierde su fuerza

vinculante, es decir, aquella fuerza que se apegaba exclusivamente a su territorialidad.¹² La visión transformacionista no sugiere una desaparición del Estado-nación pero sí la consideración de las tendencias globales dentro de la estructura de este ente. Más bien, se hace referencia a la adaptación del Estado a nuevas dinámicas, no de su desaparición en la escena mundial, ya que sigue siendo necesario para diversos ámbitos como el desempeñar su papel como regulador en la competencia entre las empresas transnacionales, proteger a los ciudadanos del capitalismo de libre mercado y para tomar control sobre la dotación de los recursos naturales (Gray, 2000).

Uno de los aspectos más importantes por los cuales es necesaria la presencia y transformación del poder estatal se refiere a la instrumentación de la política global que surge ante las amenazas que provocan los problemas mundiales. Bajo la óptica de la política nacional apegada a las fronteras territoriales, es casi imposible pensar en soluciones que conduzcan hacia la cooperación entre Estados. Si la globalización implica la convivencia dentro de una sociedad de riesgo, es decir dentro de una construcción política-social caracterizada por el caos, secuelas y turbulencias mundiales no deseadas en los ámbitos políticos, económicos, culturales y ambientales, derivadas del quehacer humano (Beck, 1998:49, 63-71); este tipo de sociedad asume la concepción de bienes y problemas globales que “van más allá de la seguridad político-territorial de los Estados y más allá de las reglas de competición económica en el mercado mundial” (Attinà, 2001:191). Los exponentes transformacionistas insisten en la vulnerabilidad del hombre al momento de encarar dificultades¹³ como la convivencia social (el respeto a los derechos humanos, el combate a la xenofobia, a los genocidios y la discriminación de minorías); los movimientos migratorios originados por motivos económicos, políticos, raciales, étnicos o religiosos; la degradación y protección del medio ambiente; la sanidad y los contagios epidémicos; y la lucha contra el crimen organizado (redes de narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de dinero, extorsión infantil, prostitución). Es decir, se habla de todo un conjunto de presiones que surgen dentro del mismo territorio (como por ejemplo las políticas de

¹² Beck (1998:155) profundiza aún más en la transformación del poder y desempeño estatal hacia un Estado transnacional que se libera del concepto territorial y acepta la pluridimensionalidad de la globalización.

¹³ Para Gray (2000:261), la sociedad de riesgo conlleva conflictos entre etnias y territorios, magnificados por la escasez de recursos naturales, la abundancia de armas de destrucción masiva y la criminalidad organizada.

protección social y las demandas ciudadanas), pero que también se encuentran en el exterior (como los problemas medioambientales, los contagios financieros, etcétera).

Esta conformación del escenario mundial conlleva a la recomposición de una de las partes medulares del poder estatal, en cuanto a la instrumentación de la política global, lo cual significa un replanteamiento de lo que se conoce como política exterior, ya que los Estados no son los únicos actores y se han movido más allá de su condición internacional. En la lógica del poder estatal transformado, la frontera o la línea divisoria entre la política interna y la política externa se ha vuelto más porosa, es decir que lo interno es también lo externo y lo que es externo también es interno (Rosenau, 2003:410). Esto nos lleva a diferentes perspectivas; entre ellas que existe algo más que la simple relación entre entes estatales, porque los Estados también se relacionan con regiones, empresas, sociedades. En la construcción de esta relación intervienen además de los poderes estatales otros sujetos: la capacidad estatal “*amplía* las posibilidades de intervención del mismo en el interior y en el exterior... aprovecha la cooperación de otros gobiernos, organizaciones no gubernamentales y consorcios económicos mundiales para solucionar problemas «nacionales», o sea, problemas que, siendo transnacionales, son prioritarios en el espacio nacional” (Beck, 2004:291).

Del lado económico, también se encuentran desafíos al poder estatal. Por un lado, los autores de este enfoque consideran que la globalización económica contemporánea es un fenómeno que no únicamente incluye a los mercados emergentes o economías desarrolladas, y tampoco debe ser visto como el desarrollo de un mercado global homogéneo, ya que existen modelos capitalistas que atienden las necesidades específicas de cada región: la modernización económica engendra tipos locales de capitalismo contrarios al modelo actual (Gray, 2000). Es decir, existen características novedosas que deben tomarse en consideración y no minimizarlas. Gray comenta que los escépticos ignoran los contrastes más significativos entre la economía anterior a 1914 y el mercado actual: como es el caso del importante volumen del comercio intraindustrial y el hecho de que ninguna potencia ejerza el control absoluto sobre los territorios o las economías, como era el caso de la Gran Bretaña.

A los procesos contemporáneos de la globalización económica se debe añadir el cambio y reorganización del trabajo, en gran parte, transformaciones producidas por el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten a las empresas situar sus eslabones de producción en diferentes partes del mundo (Gray, 2000). Existe una nueva dimensión global del trabajo que implica un cambio en la producción manufacturera de los países en desarrollo, la reestructuración de los procesos productivos en regiones, la transferencia de personas en y entre regiones, la aparición de cadenas que vinculan múltiples procesos productivos, de venta y de consumo, así como la emergencia de redes culturales transnacionales que modelan y facilitan los flujos (Mittelman, 2000:226). También se aprecia una importante disponibilidad de mano de obra barata en economías menos desarrolladas, lo cual ha provocado una transferencia de la producción hacia aquellas partes (Attinà, 2001; Beck, 1998). Asimismo, se confirma la concentración de capital financiero e industrial, es decir, la globalización de los mercados financieros y del sector bancario mundial desarrollada a partir de los años setenta.

Sin embargo, estos cambios económicos también han producido importantes consecuencias, entre ellas, la imposibilidad de aplicar las políticas keynesianistas de antaño (como las de pleno empleo), ya que es difícil para los gobiernos (especialmente de las economías menos desarrolladas) lograr la estabilidad económica, debido a la circulación desregulada de mercados de capital y la inestabilidad en la división global del trabajo (Held, 2000; Gray, 2000).

Estas fuerzas inherentes a la globalización obligan a la modernización forzosa de las economías (Gray, 2000), con lo que los gobiernos se ven presionados para adoptar estrategias, denominadas neoliberales o de libre mercado, que los incorporen al proceso económico mundial.¹⁴ Los transformacionalistas proponen el establecimiento de un

¹⁴ Los gobiernos encaran el dilema de cobijar a la inversión extranjera y no socavar sus esquemas seguridad social. Por ello, algunos autores consideran que los Estados se debilitan y se ven obligados a cambiar, debido a que las tendencias de los mercados globales fracturan la base fiscal de los gobiernos y con ello es imposible seguir pensando en un Estado de bienestar. Para otros, subsisten algunas formas limitadas de seguridad social a través de la captación de recursos como el impuesto Tobin o de recaudación de impuestos o mecanismos similares (Gray, 2000; Held y McGrew, 2001:69, 126).

contrapeso al poder económico, a través de la procuración de las necesidades humanas por encima del libre mercado (Gray, 2000:252-253; Held y McGrew, 2003:126). Ello obliga a pensar en la política, antes que en la economía, como apunta Habermas “la política logrará ponerse al nivel de los mercados globalizados, solo si finalmente es posible crear una infraestructura capaz de sustentar una política interior global sin apartarla de los procesos democráticos de legitimación” (Habermas, en Callinicos, 2002:137).

1.2 Regionalización y regionalismo

El Estado y las estrategias políticas adquieren una nueva dinámica dentro de un sistema que los obliga a resolver problemas dentro de sus fronteras territoriales, pero también en un contexto más amplio que el nacional. Uno de los caminos viables para resolver estos problemas es asumir la cooperación y la construcción de regímenes internacionales como una solución transnacional que involucre a toda la red de actores (estatales y no estatales).

Mientras que para la posición escéptica la articulación de la política global (entendida en términos de cooperación y multilateralismo) es una aspiración utópica y moral, que no trasciende las fronteras nacionales y que se traduce en la lucha por el poder estatal, los transformacionistas involucran no solo la participación intergubernamental, sino también incorporan agentes de la sociedad civil y entes privados que participen en la formulación y dirección de la política global. Los intentos por moldear la política global, reconocen algunos autores, se han venido observando en los intentos formales (como las instituciones del Sistema Breton Woods, la ONU, los fondos o rondas de negociación como el G7 o G15) o intentos informales (la Reunión de Hombres de Negocio en Davos, Suiza, el Foro Económico Mundial, la Comisión Trilateral que agrupa a hombres de negocios, políticos e intelectuales de los países desarrollados), el problema es que muchos de estos intentos no corresponden a la creciente proporción de las actividades económicas y la política mundial (Mittelman, 2000:234).

La interdependencia compleja,¹⁵ característica de la globalización, hace que funcione el multilateralismo y consigue moldear (aunque no eliminar) las asimetrías del poder (Held y McGrew, 2003:83). No se niegan las disparidades provocadas por la globalización, sin embargo, más que enfatizar en las consecuencias económicas del capitalismo de libre mercado, que son igualmente importantes, se destaca la marginalidad evidente que juegan la solidaridad, la cohesión y la justicia social (Gray, 2000; Held, 2000). Pero no solo los organismos e instituciones internacionales son la forma en la cual pueden darse soluciones globales. Existe el proceso de la regionalización, con su contraparte, el regionalismo, como mecanismos que también articulan las necesidades y demandas sociales de los Estados hacia soluciones comunes.

Para el análisis de la regionalización, la primera de las dificultades se presenta desde la definición del mismo término de región, por ser éste un concepto multivalente y, por ende, cargado de flexibilidad conceptual. La imprecisión metodológica ha llevado en muchas ocasiones a que las regiones terminen acoplándose a aquello que más conviene al investigador, de acuerdo con lo que se encuentra estudiando (Van Young, 1991).¹⁶ Sin embargo, más allá de los desacuerdos metodológicos, lo que interesa en el análisis social son los procesos (económicos, políticos y sociales) que suceden en un espacio y no éste último como prioridad investigativa. Si bien, sería válido asumir que las regiones son “comunidades imaginadas cuyas identidades se ven artificialmente construidas y promovidas para un conjunto específico de fines políticos” (Hurrell, 1996:212), la regionalización como proceso –que es el que se encarga de articular estas regiones encaminadas hacia un objetivo determinado– para algunos es vista como un contrapeso a la globalización económica en cuanto es considerada como una reacción que provoca la creación de bloques.¹⁷ El proceso también puede ser visto como la negociación de una

¹⁵ Por interdependencia compleja se entiende a las “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en diferentes países. A menudo estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que transponen las fronteras internacionales)” (Keohane y Nye, 1988:22).

¹⁶ Esta imprecisión metodológica es quizás más acentuada dentro de la historia, particularmente en la llamada historia regional. El mismo Van Young (1991:99) ha sido presa de esta indefinición al señalar a través de una metáfora que las regiones son como el amor “difíciles de describir, pero las reconocemos cuando las vemos”.

¹⁷ Es decir, la creación de bloques económicos regionales se encontraría en oposición a la creación de un multilateralismo económico. En este trabajo se entiende al multilateralismo como “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más estados sobre la base de principios generalizados de conducta:

cultura o ideología única y por la promoción de formas alternativas o plurales de las organizaciones sociales y políticas (Kacowicz, 1998:7).

Por otro lado, si se observa a la regionalización como un proceso complementario de la globalización,¹⁸ su estudio apuntaría hacia patrones históricos, donde las regiones tendrían que ser consideradas como los ejes conductores de la organización y regulación de aspectos económicos y políticos. Al igual que en el análisis de la globalización, los Estados-nación tendrían que adaptarse a una dinámica diferente y requerirían la “refuncionalización en un cuerpo de mayores dimensiones y con necesidades funcionales de mayor complejidad” (Pipitone, 1996:127).

Autores como Hettne (1997), Mittelman (1996) y Pipitone (1996) indican que una de las ventajas del análisis de la regionalización es su contribución en cuanto a la conformación de la estructura mundial y, en el caso de los dos primeros, también existiría un referente multidimensional que empataría con el análisis de la globalización.

Para Hettne (1997:229-230), la regionalización tendería hacia un incremento en las afinidades y homogeneidad paulatina en los aspectos culturales, de seguridad, de políticas económicas y régimen político. De acuerdo con Pipitone (1996), dentro del proceso de regionalización tendría mayor peso la vertiente económica y existen tres factores que propician este proceso:

1. La incapacidad de mantener un sistema unipolar. Es decir, la aparición de una sociedad riesgo –como lo denominan los autores de la globalización identificados como transformacionalistas– o el surgimiento de un nuevo regionalismo en una situación más multipolarizada (Hettne, 1997:228, 237).

esto es, principios, los cuales especifican una conducta apropiada para una clase de acciones, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en cualquier situación específica” (Ruggie, 1993:11).

¹⁸ En la visión del BID (2002:28), la regionalización y la globalización son fuerzas complementarias que están impulsadas por factores similares (como los avances tecnológicos, en las comunicaciones y en el transporte). Particularmente, en el plano económico, después de la Segunda Posguerra, las políticas de liberalización y desregulación del comercio y las finanzas mundiales implementadas por el GATT dieron impulso a las actividades económicas comerciales. Estas acciones encaminadas a crear un acuerdo multilateral de libre comercio han fomentado la suscripción de acuerdos bilaterales y de integración regional, que para el BID, han sido instrumentos que permiten a los países atemperar los impactos de la globalización.

2. El surgimiento de nuevos actores nacionales con una estructura tal que agrieta estructuras y circuitos productivos, financieros y comerciales.
3. La agudización de problemas a escala planetaria que sobrepasan las capacidades de los Estados.

De ahí que en este análisis la regionalización se visualiza como un proceso complementario, o al menos paralelo al proceso de globalización y que posee una contraparte expresada a través de un proyecto político denominado regionalismo o integración regional, la cual surge como una posibilidad de hacer frente a los problemas globales y también posibilita un mayor nivel de coordinación y formulación de objetivos comunes entre grandes áreas (Pipitone, 1996:105).

El regionalismo o los procesos de integración regional se entienden como el proyecto político de la regionalización, “los proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales” (Lerman, 2002:13) o como una nueva forma de organización económica o política (Mittelman, 1996:193), que posee características que permitirían entender si determinado proyecto de integración regional fue concebido como herramienta de incorporación a la globalización o como contrapeso y protección hacia ella.

Esta doble concepción puede ser analizada bajo el esquema sugerido por Hettne (1997:227-229), el cual permite definir la capacidad de los actores de acuerdo con su poder de regionalidad (*regionness*). Esta capacidad de regionalidad estaría dada por cinco niveles:

1. La región circunscrita como unidad geográfica o ecológica y por barreras naturales.
2. El o los sistemas sociales que conforman la región y que implican las relaciones translocales en los ámbitos social, político, cultural y económico.
3. La región definida por la membresía de la organización regional, lo cual implica la creación de un marco de cooperación o la unidimensionalidad que es la primera

etapa de la cooperación regional y que avanza paulatinamente hacia otras áreas de cooperación.¹⁹

4. La sociedad civil regional, la cual toma forma cuando el marco organizacional promueve la comunicación y la convergencia de valores dentro de la región.
5. La actuación de la región como sujeto con su propia identidad, capacidad, legitimidad y aparatos para hacer políticas propias (Mittelman, 1996:192). Esta fase implica un nivel de regionalidad complejo y avanzado.

El Nuevo Regionalismo —como lo denomina Mittelman—, surge en los años noventa y representa la concentración del poder político y económico que compiten en la economía global con múltiples flujos interregionales e intrarregionales. Mittelman (1996:208) también enfatiza que los nuevos regionalismos poseen características trascendentes, tales como la cercana cooperación política al inicio de los proyectos, la equidad y el balance en las relaciones entre los miembros y el incremento comercial basado en la planeación industrial regional. El Estado debe funcionar como agente activo y sus tareas principales son la racionalización de la producción, la construcción de infraestructura y la promoción de intercambios. Las posibilidades y limitaciones de este regionalismo descansan en la fortaleza de sus vínculos con la sociedad civil. Asimismo, dentro de esta nueva concepción de integración regional se considera a los Estados como un actor importante y las relaciones a nivel de macroregiones, subregiones y microregiones se articulan en las tendencias de la globalización.²⁰ No obstante, aunque es cierto que los proyectos de integración regional tienen el objetivo de trascender más allá de la esfera comercial, con excepción de la Unión Europea, los restantes regionalismos han hecho énfasis particularmente en el área

¹⁹ Este mismo argumento también lo exponen el BID y Sheila Page. El BID (2002:3) menciona que la integración avanza desde un acuerdo comercial en el cual se contemplan ciertos temas económicos y se avanza paulatinamente hacia otras áreas y políticas no económicas. Por su parte Page (2000) también menciona que existen factores no sólo económicos y comerciales que fomentan la integración, aunque el elemento económico-comercial suele ser el pretexto para la integración.

²⁰ Las macroregiones se encargan de coordinar los flujos de capital con la unidad espacial y permiten el acceso al proceso global. Las subregiones conjuntan factores más que distancias geográficas, trascienden las fronteras políticas pero pueden no envolver a toda la economía nacional en su conjunto (un ejemplo es la Zona Económica del Sur de China que integra a Hong Kong, Macau, Taiwán, el sur de las provincias de Guangdong y Fujian). Y las microregiones son distritos industriales que forman mosaicos interdependientes económica y fuerzas tecnológicas que forman redes transnacionales, pueden estar dentro de un Estado (como por ejemplo Cataluña o Québec) (Mittelman, 1996).

económica, como se expone en el siguiente punto a través de los proyectos de integración económica regional en América Latina.

Asimismo, es conveniente aclarar que en este análisis y con base en los argumentos expuestos por diversos organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2002) o la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, (1994b), la integración regional y el regionalismo²¹ son esencialmente lo mismo, en cuanto a que constituyen una herramienta política que permite la inserción de los países en la economía mundial, forman parte del proceso de reforma estructural para reforzar la liberalización unilateral y multilateral, surgen en gran medida de la creciente interdependencia económica y se reflejan en los denominados Acuerdos de Integración Regional, AIR. Los AIR son acuerdos que pueden extenderse más allá del comercio internacional y avanzar paulatinamente hacia áreas no comerciales, tales como la inversión, la regulación interna, las políticas domésticas, la infraestructura y las políticas públicas. Por ello, el regionalismo o la integración regional es el proceso que cubre la creación de los AIR (Schiff y Winters, 2003).

1.3 Los regionalismos en América Latina

Durante el siglo XX, los proyectos de integración regional o regionalismos en América Latina encontraron su origen en motivos económicos y en motivos políticos. La explicación de este tipo de proyectos debe combinar tanto las fuerzas del entorno internacional, así como los factores económicos y políticos internos de los países latinoamericanos. Formalmente en materia económica, el primer regionalismo surge con la creación de acuerdos de integración —como los que se exploran más adelante— dentro de un marco donde proliferaban “agrupamientos regionales que trataban de compensar los pequeños mercados nacionales y la dependencia económica en un contexto de estrategias de sustitución de importaciones” (Kahler, 1997:28). El objetivo general de dichos acuerdos era impedir el agotamiento de estas políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional pero manteniendo barreras a las

²¹ El regionalismo “abierto” como lo denomina la CEPAL (1994).

importaciones extrarregionales. Por otro lado, la segunda generación de los procesos de integración regional en América Latina abarca una agenda política más extensa que “va más allá de los acuerdos de libre comercio y de las uniones aduaneras e incluye temas tales como los regímenes de inversión, el comercio de servicios y una amplia variedad de cuestiones no-fronterizas que pueden afectar los intercambios transfronterizos... las políticas ambientales y laborales [también] se han vuelto parte de la nueva agenda regional” (Kahler, 1997:29).

Aunque la contemplación de estos nuevos temas no significa necesariamente la liberalización total, sino más bien poco profunda. De hecho, los AIR conllevan imperfecciones o el surgimiento de instituciones débiles que puedan garantizar el funcionamiento adecuado del mecanismo de integración, o bien las instituciones mínimas necesarias no existen o sufren por la falta de recursos monetarios, técnicos y humanos o “carecen de relevancia respecto a los nuevos compromisos” (BID, 2002:9).

Los diferentes regionalismos en América Latina pueden ser divididos históricamente en dos periodos: el primer periodo abarca desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los años setenta; mientras que la segunda fase comprende las últimas dos décadas del siglo XX. En ambos periodos se pueden ubicar estos dos tipos de proyectos de integración regional, los cuales, a su vez, también pueden distinguirse por el ámbito espacial que cubren, es decir, los que son de índole continental y que por tanto toman en consideración a los Estados Unidos; así como los que son propiamente del subcontinente.

1.3.1 Desde la Posguerra a los años setenta: el regionalismo protector

El final de la Segunda Guerra Mundial fue la plataforma de lanzamiento para el orden internacional que se constituyó a partir de la dirección de los polos, es decir, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Pero también con la creación del sistema multilateral de las Naciones Unidas, las naciones latinoamericanas encontraron resquicios para incorporarse al concierto mundial. América Latina se había caracterizado durante los años veinte y treinta del siglo XX por una actitud aislacionista reforzada por políticas económicas y políticas de

corte nacionalista, donde el Estado asumió un papel importante dentro del motor económico y se percibía la necesidad de salvaguardar la soberanía ante las amenazas externas. Sin embargo, Carmagnani explica que con la institucionalización del Sistema de Naciones Unidas, el nacionalismo se moderó y se pasó a nuevas formas de cooperación entre los Estados, ya que la reestructuración del sistema mundial emergida después de la Segunda Guerra permitió que los países latinoamericanos dejaran a un lado la percepción de la amenaza a su soberanía (2004:281-282, 290). Esta tendencia de cooperación con otros Estados también se vio reflejada en las relaciones interamericanas, donde los Estados Unidos, para garantizar su seguridad hemisférica, realizaron alianzas con los gobiernos latinoamericanos. La política de buena voluntad de Roosevelt se conjuntó con una política de ayuda cultural y militar hacia América Latina;²² de igual forma, el nacionalismo latinoamericano y el liberalismo estadounidense se compatibilizaron para dar forma a un área panamericana.²³ En este sentido, la institucionalización del proyecto regional político más contundente es la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual a pesar de su conformación no logró diluir del todo las tensiones entre la potencia y los países latinoamericanos, quienes más que estar interesados en la seguridad hemisférica pretendían impulsar el crecimiento económico.

Esta atención enfocada en la economía llevó a los gobiernos de la región a proponer formas de “desarrollo hacia adentro”, que privilegiaron además del crecimiento económico, el incremento en los niveles de industrialización de los países, la activa participación del Estado en la economía y la creación de mecanismos de protección de los mercados internos (Estay, 1997:106). El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), implantado entre los años treinta y setenta del siglo XX en los países latinoamericanos (como en Argentina, Brasil, México), se caracterizó por la desvinculación entre la definición de las políticas públicas y económicas nacionales con respecto al resto del mundo. Después de la crisis de 1929, los países de la región sufrieron a causa del deterioro

²² Recuérdese la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y los diversos programas de asistencia militar aprobados en por el Congreso estadounidense a principios de los años cincuenta.

²³ Por área panamericana se entiende la conformación del proyecto político de la OEA, en la cual participaron 21 países latinoamericanos más los Estados Unidos. Los países signatarios de la carta fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

en los términos de intercambio que provocaron una disminución en sus exportaciones, el incremento en los intereses de la deuda externa, el escepticismo en el sector privado y la confianza en la intervención estatal para lograr el crecimiento económico (BID, 2002). El Estado comenzó a intervenir en las economías nacionales como una medida de estabilización temporal que terminó siendo de largo plazo y al servicio de los grupos vinculados a los mismos gobiernos y no para el bienestar nacional (Carmagnani, 2004). Esta intervención estatal se conjugó con las ideologías nacionalistas imperantes durante la década de los años cuarenta, por lo que para hacer frente a la crisis internacional y de posguerra, era necesario implementar medidas tales como el proteccionismo comercial y el apoyo al mercado interno, particularmente al sector industrial, de infraestructuras y de servicios.

Si bien es cierto que, de 1950 a 1973, el modelo de la ISI generó ventajas a los países latinoamericanos,²⁴ siendo los más importantes el registro de 5.38% de la tasa promedio de crecimiento económico en la región en su conjunto (Madison, en Urquidi, 2005:141), un 6.8% de tasa de crecimiento de las exportaciones²⁵ y el incremento de la participación de las manufacturas en las exportaciones de 3% en 1950 a 9.9% en 1970 y 14.4% en 1973 (Con datos de la CEPAL, en Urquidi, 2005:141). También existieron graves problemas²⁶ que el modelo económico no pudo resolver y que, inclusive, dio origen a fallas estructurales que propiciaron un cambio en las políticas económicas para los años ochenta. Sin embargo, tales medidas fueron adoptadas con mayor énfasis entre 1950 y 1970 debido a la necesidad

²⁴ Urquidi (2005) señala que los países de la región consiguieron cierto grado de industrialización que de otra forma no hubieran podido alcanzar, como los cambios industriales en muchos sectores tradicionales que se beneficiaron de la nueva tecnología, los cambios en la estructura de producción y empleo, el desarrollo de grupos y escuelas empresariales, la creación de la banca de desarrollo en países como Chile, Brasil, México y Venezuela que dio origen al financiamiento a mediano y largo plazo para diversas industrias (paraestatales, pequeñas industrias, industrias turísticas, etc.) y como intermediarios para obtener créditos del extranjero.

²⁵ Se registraron picos de crecimiento para los casos de México con 9.9%, Chile 7.4% y Brasil 7.2% (Urquidi, 2005:141)

²⁶ Estos problemas estuvieron ligados con las estrategias de desarrollo de la región, las cuales no colocaron la atención suficiente en la productividad, la expansión del sector agrícola, el aumento del tamaño del mercado interno debido al incremento demográfico, ni la mejora en los ingresos relativos de los trabajadores rurales, por citar algunas de las problemáticas suscitadas (Urquidi, 2005).

de aliviar las presiones sociales derivadas del crecimiento demográfico en la región²⁷ y para permitir la participación en el bienestar nacional de los sectores medios y populares.

Si la base del modelo de la ISI fue el crecimiento industrial, éste no logró ser el motor debido al tipo de políticas que el Estado implementó; más bien se generó un crecimiento económico desequilibrado e incompetente tanto para absorber la demanda interna como para competir internacionalmente (Carmagnani, 2004:320-321). Aunque la industrialización tuvo por objetivo lograr el crecimiento económico a partir de las necesidades del mercado interno, nunca tuvo una política que delineara los requerimientos demográficos (como el crecimiento de la fuerza de trabajo, el mejoramiento en el bienestar de las zonas rurales, los asentamientos irregulares en las ciudades, el problema de la vivienda y la aparición de sectores informales, muchos de estos problemas derivados de la migración del campo a las ciudades), ni tampoco un programa de industrialización coherente con la realidad nacional e internacional. Por el lado nacional, la producción industrial fue incapaz de cubrir la demanda interna²⁸ y no se llevó a cabo el proceso de industrialización completo, en virtud de las medidas que se aplicaban tales como el empleo de mano de obra poco calificada y la escasa innovación tecnológica,²⁹ que se reflejaban en la poca competitividad de los bienes latinoamericanos y al final los países latinoamericanos continuaron siendo altamente dependientes de dos o cuatro productos básicos que requerían poco procesamiento industrial (Urquidí, 2005:140). Asimismo, gran parte de los costos de la industrialización fue absorbida por el sector agrícola que, pese a los intentos de reformas agrarias, continuó

²⁷ Entre 1950 y 1970 el incremento de la población activa fue de 50.5 a 86.1 millones; y la tasa media anual fue de 2.6% entre 1950 y 1973 (Carmagnani, 2004:324; Madison en Urquidí, 2005:140).

²⁸ Las sociedades latinoamericanas desde fines del siglo XIX experimentaron un proceso de “redefinición de convivencia colectiva”, principalmente en los conglomerados urbanos con respecto a las preferencias e intereses de los ciudadanos. De ahí que comenzara a crecer la demanda de bienes de consumo duraderos y por ello se convirtieran en consumidores de nuevos productos (Carmagnani, 2004:351).

²⁹ Aunque existieron desarrollos tecnológicos indirectos, el apoyo y fomento a la innovación tecnológica fue prácticamente nulo, se careció de políticas que apoyaran la ciencia y la tecnología y se terminó adquiriendo tecnología extranjera (Urquidí, 2005:162-163).

con graves problemas estructurales en su funcionamiento.³⁰ Como consecuencia, la actividad agrícola disminuyó y algunos países registraron déficit de alimentos.³¹

El problema que permite ligar la realidad nacional con la externa se encuentra en las políticas económicas que se implementaron. Debido a la necesidad de crear un motor industrial, los gobiernos actuaron de dos formas para fomentar esta actividad. Una fue a través de la creación de proyectos públicos y empresas paraestatales (mal concebidas en su mayoría), y por medio de políticas de protección arancelaria, no arancelaria, subsidios, incentivos fiscales y líneas de crédito para los empresarios nacionales y extranjeros que invertían en manufacturas o bienes que sustituyeran a los de importación. Estas medidas ocasionaron a nivel interno crecientes déficit fiscales³² que junto con la incapacidad para llevar a cabo reformas tributarias eficientes,³³ condujeron a que los gobiernos recurrieran al endeudamiento continuo como se muestra en el Cuadro I. Otras distorsiones provocadas por las políticas proteccionistas del modelo se reflejaron en la incongruencia entre los precios domésticos y los internacionales, la sobrevaluación de las monedas nacionales con respecto al dólar y el efecto inflacionario en las economías de la región.³⁴

³⁰ Las medidas para modernizar el campo tuvieron como principal obstáculo el control de precios de los productos; los pequeños agricultores no encajaban en los esquemas de desarrollo agrícolas, se desatendió la agricultura tradicional y las condiciones políticas tradicionales, como el caciquismo, impedían las transformaciones necesarias (Carmagnani, 2004:320-321; Urquidí, 2005:195, 205, 207).

³¹ Esta crisis alimentaria se manifestó en los años setenta, como consecuencia del aumento en los precios del petróleo y de los granos. Brasil importó trigo y frijol; otro caso fue el argentino cuyo crecimiento demográfico era del 1.7% entre 1950-1970 y su producción agrícola creció en una tasa anual de 1.1% en 1970. México también padeció este problema porque si bien su crecimiento agrícola se mantuvo en una tasa anual de 6.5% hasta 1965, ésta disminuyó hasta 2.3% a finales de los años sesenta, mientras que su tasa de crecimiento anual se mantuvo en 3.2% en el periodo 1950-1970 (Carmagnani, 2004:356; Urquidí, 2005:192, 323).

³² Como porcentaje del PIB, el déficit estatal en los países latinoamericanos fue de 4.8% a 6.3% entre 1950 y 1960, y de 6.3% a 8.5% entre 1960 y 1970 respectivamente (Carmagnani, 2004:323).

³³ Los sistemas tributarios eran ineficientes, inequitativos y con una base muy estrecha. Con relación al PIB, la carga impositiva permaneció baja en la mayor parte de los países de la región: entre 20.1% (Brasil) y 7.1% (México) (Thorp, en Urquidí, 2005:251).

³⁴ Los precios de los bienes latinoamericanos eran controlados por los gobiernos y no reflejaban la realidad en el mercado mundial. Su efecto era visible en los precios agrícolas controlados para asegurar el abastecimiento a los grupos sociales. La sobrevaluación de las monedas se tradujo en precios no competitivos internacionalmente, sobretudo en manufacturas, pero también en señales equívocas que hacían parecer que el endeudamiento con monedas extranjeras era barato. La inflación había estado reprimida debido al control de precios, el subsidio de servicios públicos y los ajustes salariales retrasados, la tasa media anual de inflación fue de 13% entre 1950 y 1960 (Carmagnani, 2004:322-323; Urquidí, 2005:240-241).

Cuadro I		
Deuda externa total y deuda pública externa en América Latina, 1960-1980		
Año	Deuda Pública Externa (sin contar la de origen privado)	Deuda Externa Total
1960	5.9 mil millones de dólares	6.6 mil millones de dólares*
1970	15.8 mil millones de dólares	32.5 mil millones de dólares
1980	130.4 mil millones de dólares	223 mil millones de dólares

* Incluye la deuda pública y deuda con garantía pública

Fuente: Con datos del FMI y la CEPAL en Urquidí, 2005:257, 325; Estay, 1996.

La facilidad para que los gobiernos latinoamericanos pudieran obtener el financiamiento para su modelo económico estuvo determinada en gran medida por la visión estadounidense de una “vinculación asociativa”, la cual utilizó diversos mecanismos, particularmente el *Export-Import Bank*, *Eximbank*,³⁵ la Alianza para el Progreso,³⁶ el Fondo Monetario Internacional, FMI, el Banco Mundial, BM, para otorgar créditos, ayuda financiera y ventajas económicas a cambio de una adhesión política en momentos de la Guerra Fría.³⁷ De ahí que exista una divergencia entre las concepciones de ver las relaciones interamericanas por parte tanto de los Estados Unidos como por parte de los países latinoamericanos, ya que la potencia norteamericana se enfocaba más hacia una alianza político-estratégica dentro del marco de la Guerra Fría con la finalidad de extender la zona de influencia estadounidense a lo largo del continente americano, mientras que los países latinoamericanos sólo ponían énfasis en la colaboración económica, es decir, la primacía para obtener algún tipo de ayuda o financiamiento para conseguir el anhelado crecimiento económico. Pero finalmente, los Estados Unidos apoyaron al financiamiento de la ISI latinoamericana en virtud del contexto mundial, a través de los mecanismos mencionados al inicio de este párrafo.

Si bien el periodo de posguerra se caracterizó por la presencia indirecta tanto de estadounidenses como de soviéticos en los conflictos de Grecia (1952-1959) o Corea (1950-1953); durante fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta se consolidaron los monopolios de poder de cada superpotencia y tuvieron su clímax en la crisis de los misiles

³⁵ Este banco fue fundado por el gobierno de los Estados Unidos en 1934 como una institución crediticia destinada a otorgar financiamiento a mediano y largo plazo, con bajas tasas de interés y la compra de bienes intermedios e insumos en los Estados Unidos por parte de los países de la región (Carmagnani, 2004).

³⁶ La Alianza para el Progreso fue creada bajo la administración del presidente Kennedy con el objetivo de apoyar financiera y técnicamente a los gobiernos de América Latina e impulsar el desarrollo económico y social en temas como reforma agraria, reforma tributaria y programas sociales específicos en materia de educación y salud (Urquidí, 2005).

³⁷ Durante la década de los años sesenta la entrada de capital externo fue de \$2,200 millones de dólares (Urquidí, 2005:263).

de Cuba (1962), en ese momento el mundo entró en una época de distensión y relajamiento del bipolarismo, alentado por factores tales como la recuperación de Europa occidental y Japón, la celebración de acuerdos que prohíben experimentos nucleares (1963) y la no proliferación de armas (1968), la tendencia a crear organismos regionales caracterizados por tres niveles (las grandes potencias, los Estados medianos y los pequeños) y principalmente el proceso de descolonización. Éste último asumió una posición fundamental en el contexto mundial, al otorgar no sólo la flexibilidad del sistema bipolar, sino al reivindicar la actuación de los pequeños Estados en el sistema internacional y la libertad de acción de sus respectivos gobiernos.³⁸ Una de las acciones más importantes se presentó en el marco de la UNCTAD en 1964 con la presentación de una plataforma que pugnaba por la ayuda para el desarrollo económico de los países más pobres. Del lado latinoamericano, entre 1960 y 1980 se fueron incrementando los acercamientos con los países de Europa occidental para contrarrestar el peso de las relaciones con los Estados Unidos y como estrategia para diversificar el comercio latinoamericano hacia la Comunidad Económica Europea. Esta alianza fue trascendente en los años setenta cuando Europa surgió como fuente de capitales hacia América Latina.

Dentro de este contexto regional-nacional e internacional, el optimismo puesto en la ISI fue sobredimensionado,³⁹ ya que el desarrollo económico siguió dependiendo de la explotación extensiva de recursos naturales y mano de obra poco calificada, lo que impedía la especialización de la fuerza de trabajo y una mejor calidad del sector productivo. Aunado a ello, las fuerzas de la economía mundial marchaban, dirigidas desde el Acuerdo General sobre Aranceles, Adunas y Comercio (GATT), hacia la liberalización del comercio mientras que las economías latinoamericanas iban en sentido opuesto (Carmagnani, 2004:322). Por ello, en 1959 la CEPAL planteó la estrategia de la integración regional para resolver el problema de la ISI (Guillén, 2001): “el enfoque tenía por objeto eliminar las barreras al

³⁸ Para 1960 los países de África, Asia y América Latina conforman la mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas.

³⁹ Ffrench-Davis, Muñoz y Palma (1997:96) mencionan que las políticas de comercio y de industrialización fueron realizadas con controles burdos, confusos e ineficientes: “Surgieron una gran variedad de restricciones arancelarias y cuantitativas a la importación, múltiples tipos de cambio sumamente fluctuantes y diversos obstáculos administrativos a la exportación de productos básicos; estos controles no sólo eran muchas veces impredecibles y de una complejidad inútil, sino que también, en algunos casos, estaban sujetos a manipulaciones burocráticas”.

comercio y a la inversión entre los países que comerciaban entre sí, mantener e incluso elevar la protección contra terceros países, extender la planificación y la intervención estatal a nivel regional, regular la Inversión Extranjera Directa [IED] y respaldar todo esto con una arquitectura institucional colectiva cuyo punto claro de referencia era el naciente proyecto de integración europea” (BID, 2002:36). Asimismo, la posible integración regional permitiría resolver los problemas derivados de los convenios bilaterales de comercio y pagos entre los países de sudamericanos (Urquidí y Vega, 1991:44).⁴⁰

Los primeros acuerdos de integración económica en la región se caracterizaron por la amplia intervención del Estado y pretendían la eliminación de barreras comerciales intrarregionales con miras hacia el establecimiento de un arancel externo común. Sin embargo, las amplias expectativas y la imposibilidad de poder lograrlas, hicieron que a finales de los años setenta se optaran por acuerdos comerciales bilaterales de alcance parcial (French-Davis, Muñoz y Palma, 1997:96). Estas primeras expectativas planteaban la creación de un mercado común⁴¹ a largo plazo. A 10 años se proponía la creación de una zona preferencial con la reducción del nivel medio de los aranceles⁴² y la supresión de restricciones arancelarias de acuerdo con un régimen de créditos y pagos (Lerman, 2002: 40), a través del empuje a la producción primaria e industrial con el propósito de alentar el intercambio recíproco. La propuesta de la CEPAL contempló la integración de economías con un diferente grado de desarrollo, por lo que existió una reducción diferenciada de los derechos arancelarios clasificados por grupos de países y por productos. La reducción de estos derechos se aplicaría a las industrias que no existían o que eran nuevas, mientras que las existentes procederían con prudencia para evitar perturbaciones. Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores, en los años setenta se comenzaron a observar las señales que obstaculizaron al proceso de integración, entre ellas: la tendencia al proteccionismo estatal inherente a la propia ISI, con lo que la liberalización regional fue muy limitada, la

⁴⁰ Es necesario mencionar que los países de América Central también habían establecido durante los años cincuenta una red de acuerdos bilaterales comerciales: El Salvador-Nicaragua, El Salvador-Guatemala (1951), El Salvador-Costa Rica (1953), Guatemala-Costa Rica (1955), Guatemala-Honduras (1956) (Dada y Guerra, 1987:48).

⁴¹ El mercado común se refiere al espacio económico donde existe la liberalización del mercado de trabajo y de capitales, además de una política comercial y un arancel externo común.

⁴² En 1960 los aranceles nominales en América Latina eran del 200% en bienes de consumo, 100% en bienes de consumo durables, 40% para bienes semielaborados, 50% en materias primas y 50% en bienes de inversión (Carmagnani, 2004:322).

burocracia exagerada en las instituciones regionales, la inestabilidad macroeconómica (gran demanda de importaciones de bienes de capital e intermedios, no se generaron exportaciones de bienes finales, inestabilidad en los precios de los productos básicos y de flujos financieros), desequilibrios en las balanzas comerciales entre los países de la región, escasa infraestructura para el comercio regional y la presencia de gobiernos autoritarios que impedía el comercio y desarrollo de infraestructura, así como el escepticismo por parte del gobierno estadounidense (BID, 2002).

A continuación se describen tres de los principales mecanismos de integración económica que surgieron durante el primer periodo del regionalismo en América Latina.

1.3.2 Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1960 dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con el objetivo de incrementar el comercio intrarregional,⁴³ pero también como una nueva forma de encontrar caminos de cooperación sin la presencia estadounidense. Los primeros países fundadores fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en 1960. En ese mismo año se añadieron al Tratado Colombia y Ecuador, en 1966 hizo lo propio Venezuela y Bolivia un año más tarde. El Tratado también representó la primera forma de regionalismo latinoamericano económico durante el siglo XX.

El acuerdo contemplaba la eliminación gradual (a 12 años) de aranceles y otras restricciones comerciales,⁴⁴ siempre dentro de las normas del GATT (en particular se consideraba a una de las dos excepciones del artículo XXIV del Acuerdo). Economías como la boliviana, ecuatoriana y paraguaya eran apoyadas con el fin de impulsar y financiar determinadas actividades productivas, reducir sus tarifas en condiciones más

⁴³ El comercio intrarregional había descendido del 11% en 1953-1955 a 6% en 1961 (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:127).

⁴⁴ Existían productos que podían ser considerados como sensibles y dejados fuera de las listas nacionales. Con las cláusulas de salvaguardia algún país excepcionalmente podía imponer restricciones a productos para defender ciertos sectores amenazados o para corregir la balanza de pagos (Guillén, 2001:363).

favorables, corregir sus balanzas de pagos, proteger la producción industrial y la producción nacional de bienes incorporados a la liberalización comercial (Guillén, 2001:63). Vacchino (1991) menciona tres argumentos que fortalecían la posición en torno al establecimiento de una Zona de Libre Comercio. El primero era que este mecanismo era viable dentro del esquema liberal apoyado básicamente por la constitución del Mercado Común Europeo y la Asociación Europea de Libre Comercio. El segundo elemento era que la zona de libre comercio permitía que cada país manejara su arancel y que transitara de un proteccionismo hacia un camino multilateral comercial. El último era que la constitución de una zona de libre comercio se adaptaba al papel secundario que tenía la integración en la estrategia de desarrollo económico de cada país.

No fueron muy amplios los logros alcanzados por la ALALC, ya que sólo el 10% de los *ítems* fue objeto de negociación, aunque fue significativo el crecimiento del comercio intrarregional como se observa en el Cuadro II.

Cuadro II ALALC: Comercio intrarregional como porcentaje del total de exportaciones e importaciones			
Rubro / Año	1961	1970	1980
Exportaciones	6.7%	10.1%	14%
Importaciones	7.3%	11.2%	12.5%

Fuente: Elaboración con base en datos de Guillén (2001)

Entre las principales fallas del Tratado se encontraban la ausencia de mecanismos para la creación de un arancel externo común, la incapacidad de lograr beneficios equitativos para todos los miembros, la falta de atención a la armonización de políticas económicas de los países y el empleo del Tratado únicamente como un mecanismo de revitalización de la ISI, aunque con ello el sector más beneficiado fue el sector manufacturero,⁴⁵ que permitió que algunos productores regionales accedieran a nuevos mercados y elevaran su capacidad productiva (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:130-131; Guillén, 2001:364). Ante estos problemas, se revisó el Tratado y surgió el Protocolo de Caracas de 1969, que amplió el

⁴⁵ El crecimiento de la participación de las manufacturas dentro del comercio fue importante (especialmente para Argentina, Brasil y México): del 11% del comercio regional en 1960 a 46% en 1980 (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:131).

programa de liberalización y redujo las desgravaciones arancelarias anuales, aunque realmente nunca se llevó a la práctica. Sin embargo, los denominados Acuerdos Complementarios contemplados dentro del Tratado permitieron la liberalización del comercio entre dos o más países miembros en un grupo de artículos y el establecimiento de otros mecanismos específicos para fomentar el comercio recíproco. Los acuerdos permitían la participación de multinacionales que tenían filiales en los diversos países: “A partir de 1964 la mayor parte de la limitada liberalización que tuvo lugar se implantó mediante nuevos «acuerdos de complementación». Hacia 1970 se habían suscrito once acuerdos, todos relacionados con bienes manufactureros” (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:30-131).

El proceso de negociaciones que debía llevar al cumplimiento de los objetivos contemplados en la ALALC se estancó durante los años setenta y los países miembros optaron por una reestructuración en 1978. El Tratado de 1960 no había conseguido la desgravación comercial, ni el desarrollo equitativo para los países miembros; los acuerdos de complementación industrial no sirvieron como tales y sólo funcionaban como mecanismos de desgravación de aranceles, lo que llevó a que el acuerdo en lugar de encaminarse hacia la conformación del mercado común, sólo se convirtiera en una zona de preferencias comerciales restringida para determinados productos. Lo más grave fue la heterogeneidad de los países de la región y la mala distribución de los beneficios generados por el comercio, a pesar de los diversos mecanismos creados para integrar a los países con menor desarrollo (Vacchino, 1991:227-229).⁴⁶ La ALALC “se detuvo y empezó a ser dominada por el temor, la desconfianza, la desinformación, la incredulidad y la falta de seriedad. Se redujo casi a un centro de negociación para la aplicación de protecciones y de discusión de programas indefinidos, desprovistos de la instrumentación de trabajos técnicos, dentro de una secretaría prácticamente desactivada” (Almeida, 1991:173).

⁴⁶ Un ejemplo de la ineficacia de los mecanismos creados fueron las listas de ventajas no extensivas que “fueron escasamente utilizadas a consecuencia de la incapacidad estructural de [las] economías [de los países de menor desarrollo económico relativo] para desarrollar actividades económicas destinadas a competir con las de otros países del área” (Vacchino, 1991:228).

Entonces se constituyó la ALADI con la firma del Tratado de Montevideo en 1980 y entre sus objetivos primordiales se contemplaba el establecimiento de un Mercado Común, sin plazo fijo ni mecanismos que aseguren su cumplimiento, a través de la creación de un área de preferencias económicas. A diferencia de la ALALC, ALADI permite el desarrollo de iniciativas bilaterales, plurilaterales o conjuntas como mecanismos de entendimiento entre los países miembros. Asimismo, dentro de la flexibilidad del Tratado⁴⁷ se encuentra la facilidad para llegar a acuerdos de tipo parcial entre dos o más países miembros que concuerden sobre alguna materia (Acuerdos de Alcance Regional),⁴⁸ así como la Preferencia Arancelaria Regional⁴⁹ y los Acuerdos Parciales⁵⁰ con otros países de América Latina no miembros de ALADI. De hecho, la CEPAL (1994) menciona que una de las fortalezas de este acuerdo es la negociación bilateral que ha permitido el incremento comercial. La estructura institucional se conforma por: el Consejo de Ministros (máximo órgano político), la Conferencia de Evaluación y Convergencia (se encarga del seguimiento en torno a la multilateralización, la aplicación de tratamientos y diferencias, los acuerdos de alcance regional y de preferencia arancelaria) y el Comité de Representantes (órgano político permanente).

Durante los primeros años del surgimiento de este mecanismo de integración, los países miembros realizaron renegociaciones con respecto a lo pactado en la ALALC, de forma que se eliminaron concesiones que no tenían impacto en el intercambio comercial o causaban problemas.⁵¹ Posteriormente, se definieron los niveles de preferencia arancelaria regional y las pautas para la liberalización del comercio en los países de menor desarrollo relativo. Y

⁴⁷ La flexibilidad implica el uso de los medios que cada país considere los adecuados para cumplir los objetivos del acuerdo, aunque se sigue respetando el principio de reciprocidad y la cláusula de la nación más favorecida.

⁴⁸ Los acuerdos regionales son aquellos donde participan todos los países miembros y responden al funcionamiento de los mecanismos de funcionamiento de los mecanismos de liberalización comercial (<http://www.aladi.org>)

⁴⁹ La Preferencia Arancelaria Regional consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicados a las importaciones desde terceros países que los países miembros se otorgan recíprocamente sobre importaciones de productos originarios de sus respectivos territorios (<http://www.aladi.org>)

⁵⁰ Los Acuerdos Parciales son los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que se definen como los instrumentos o políticas comerciales que tienen como objetivo incrementar y profundizar las preferencias entre los países, para así contribuir a la dinámica del intercambio intrarregional (CEPAL, 1994:16). Asimismo, pretenden promover el aprovechamiento de los factores de producción, estimular la competencia económica, asegurar condiciones equitativas de competencia e impulsar el desarrollo de los países miembro.

⁵¹ Salgado (1991:198) menciona que el impacto de las renegociaciones a las listas nacionales derivadas de la ALALC únicamente impactaron al 3 ó 4% del comercio intrazonal.

hasta 1985 se estableció la Ronda Regional de Negociaciones en la cual se comprometen todos los instrumentos de negociación comercial.

El comercio intrazonal creció de 1960 a 1981 de 7.7% al 13.7%, es decir de \$567.2 millones de dólares a \$1264.1 millones de dólares respectivamente, hasta que en 1982 el deterioro de la balanza de pagos obligó a una devaluación monetaria y a la imposición de barreras arancelarias a los productos importados. Como consecuencia, el intercambio se contrajo en 41.1% y entre 1983 y 1986, el comercio se estancó entre \$7 y \$8 millones de dólares y fue hasta el año de 1991 cuando se recuperó el nivel de 1981(CEPAL, 1994:9-10).

Sin embargo, ALADI también ha tenido logros limitados como el funcionamiento del Sistema de Compensación de Pagos, el Régimen General de Origen y Normas Regionales de Salvaguardia. El primero funciona como una forma de cooperación multilateral entre los bancos centrales y comerciales de la región, de manera que el exportador es rembolsado por su banco comercial, a su vez la banca comercial obtiene el reembolso del Banco Central del país exportador. Éste último asienta un crédito a su favor y un débito a cargo del Banco Central del país importador. Este Banco Central importador debe ser rembolsado por el banco comercial del importador. Mientras que el banco comercial reembolsa al importador. El Régimen General de origen permitió señalar a las mercancías o bienes como originarias del país que las vende de acuerdo con criterios claramente establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980. El régimen regional de salvaguardia fue suscrito bajo la Resolución 70 del Comité de representantes para suspender temporalmente la aplicación de disposiciones u obligaciones de manera que coadyuven al proceso de integración dentro del marco de ALADI, de esta forma se han podido desarrollar los diferentes Acuerdos de Alcance Regional (<http://www.aladi.org>)

1.3.3 Mercado Común Centroamericano (MCCA)

La región de América Central desde su vida independiente tendió hacia la integración al surgir como una federación política tendiente a armonizar las políticas económicas. Sin embargo, fue hasta mediados del siglo XX cuando a través del Comité de Cooperación

Económica Centroamericana (1951) se procede a la convergencia de los diversos acuerdos bilaterales que existían en la región,⁵² y se establece el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958 y el Tratado de Asociación Económica de 1960. El primero fue suscrito por las cinco repúblicas centroamericanas (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y preveía el establecimiento de una unión aduanera que contemplara la libertad de tránsito y el trato nacional para personas, inversiones y mercancías, aunque no contenía los elementos para la liberalización del comercio. A través de este acuerdo se implementó el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración que debía coordinar la política industrial de las naciones. El segundo mecanismo fue suscrito únicamente entre Guatemala, El Salvador y Honduras y establecía el libre comercio de inmediato con miras hacia la conformación de un mercado común y una unión aduanera en el breve lapso de cinco años. La diferencia entre ambos acuerdos residía en que el primero ponía atención en el crecimiento equilibrado de los países antes de conseguir el crecimiento regional, a través de la coordinación industrial. Mientras que el segundo mecanismo no centraba su atención en estos objetivos, sino en el libre comercio (Lerman, 2002). Sin embargo, la complejidad y velocidad del segundo instrumento y la necesidad de completar ambas herramientas para integrar a los cinco países fue el impulso que dio origen al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, sólo unos meses después del Tratado de Asociación Económica (Dada y Guerra, 1987; Gazol, 2005).

El Tratado General fue originalmente suscrito por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió en 1962. En el acuerdo se establecía la constitución de un mercado común en un lapso de cinco años y la previsión de una unión aduanera sin un plazo determinado. Aunque se otorgó el libre comercio para los productos originarios y se establecieron mecanismos de liberalización de comercio, también se excluyeron del intercambio ciertos productos que estuvieran regulados por convenios internacionales o que se mantuvieran bajo el monopolio estatal (café, alcohol, azúcar de caña, algodón). De acuerdo con Pérez y Zapata (2001), las bases que sostenían al Tratado General se encontraban en la instauración de un arancel común, la creación de una zona de libre

⁵² Véase la referencia 40 de este trabajo.

comercio, el régimen uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial y la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica.

De manera similar a los demás mecanismos de integración latinoamericana, la estrategia de desarrollo económico resaltaba como objetivo primordial, por ello el establecimiento del arancel externo, además de ser una herramienta recaudatoria que debería repartir los beneficios equitativamente, pretendía estimular la ISI. Asimismo, junto con el Régimen Industrial se creó el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial que buscaba la ampliación de las industrias de manufactura, la consecución de economías de escala y con ello el desarrollo económico de la región (Gazol, 2005; Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997).

A mediano plazo, el MCCA avanzó por medio de la creación de todo un marco institucional para su funcionamiento: el Consejo Económico (máximo órgano que se encargaba de coordinar y dirigir la política económica del proceso de integración), el Consejo Ejecutivo⁵³ (órgano político que vigilaba el cumplimiento del Tratado y que funcionaba como foro para la solución de conflictos) y la Secretaría permanente (con sede en Guatemala). Estas instituciones fueron complementadas con la creación de diversos organismos mencionados en el párrafo anterior, así como el Banco Centroamericano de Integración Económica (creado en 1960 con el apoyo estadounidense para el funcionamiento y promoción del crecimiento económico regional), el Consejo Monetario Centroamericano (creado en 1964 con el objetivo de coordinar y armonizar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, así como sentar las bases para la posible unión monetaria)⁵⁴ y la Cámara Centroamericana de Compensación (creada en 1962 para liquidar las operaciones comerciales).

En las primeras dos décadas de la creación del MCCA existió un crecimiento industrial que se reflejó en la aumento del comercio intrarregional de 7.5% a 25%, es decir de \$31 millones de dólares a \$287 millones de dólares de 1960 a 1970 respectivamente. En el año

⁵³ El Consejo Ejecutivo asumió las funciones de los órganos creados por los anteriores tratados, tales como la Comisión Centroamericana de Comercio y la Comisión Centroamericana de Integración Industrial (Dada y Guerra, 1987).

⁵⁴ Asimismo, a través de éste se creó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria para apoyar las balanzas de pagos de los países miembros (CEPAL, 1994)

de 1980 el registro del comercio fue de \$1,100 millones de dólares, donde el 90% de este comercio estaba representado por las manufacturas.⁵⁵ También se registró el incremento del peso relativo de las importaciones de 7% a 26% de 1960 a 1970. El crecimiento económico fue del 5% en promedio anual y el coeficiente de participación del comercio en el PIB fue de 15% en 1960 a 18% en 1970 (CEPAL, 1994:62; Pérez y Zapata, 2001:14, Rosenthal, 1991:62).

Sin embargo, pese a todo esta infraestructura institucional, algunos de los mecanismos no funcionaron plenamente para lograr la consolidación del proceso de integración regional, el crecimiento constante del comercio intrarregional y el crecimiento económico de las naciones, ejemplo de ello fue el Régimen Industrial que pretendía que cierta parte de la producción industrial circulara libremente, protegida a través de la instauración del arancel externo común, AEC. Y aunque se estableció un elevado porcentaje de producción manufacturera —como consecuencia de la protección industrial— nunca se llegó a la producción de bienes de intermedios o de capital, sino que la producción era de bienes de consumo a partir de componentes importados y carentes de competitividad. La estrechez del mercado interno y la ausencia de una política común en materia de inversiones también agravaban la situación económica. Otro factor relevante era la constitución social de los países, ya que la existencia de oligarquías locales constituía un gran obstáculo al inclinarse sólo a sus propios intereses (CEPAL, 1994:61-62, Tamames en Gazol, 2005:260).

Las fluctuaciones en los precios de las exportaciones tradicionales afectaron el comercio entre los miembros, a pesar del reconocimiento de las diferencias entre los miembros que más bien se tradujeron en una disparidad respecto a los costos y beneficios recibidos por el proceso de integración.⁵⁶ El primer elemento que afectó al MCCA fue el conflicto entre Honduras y El Salvador en 1969,⁵⁷ el cual tuvo como consecuencia la interrupción bilateral

⁵⁵ De hecho, el coeficiente de industrialización de la región transitó de 12.5% en 1960, a casi el 16% en 1970 y al 17% una década después (Con datos de la CEPAL en Rosenthal, 1991:242).

⁵⁶ No obstante, Rosenthal (1991) apunta que este mecanismo de integración logró —después del periodo de posguerra más que ningún otro instrumento— la modernización y la diversificación de las economías.

⁵⁷ Este conflicto se suscitó debido a la indefinición entre las fronteras entre ambos países y como consecuencia de la densidad demográfica imperante en El Salvador que provocaba la emigración y asentamiento de campesinos salvadoreños en el territorio vecino.

del comercio y posteriormente el retiro de Honduras de este mecanismo hasta 1983. Por otro lado, Costa Rica introdujo modificaciones cambiarias en 1971 y 1972 que crearon tensiones entre los demás socios. Aunado a ello, la crisis energética de la década de los años setenta y los conflictos políticos derivados de la insurrección en Nicaragua para derrocar a Somoza, así como las guerrillas en El Salvador y Guatemala también provocaron serias distorsiones macroeconómicas que se muestran en el Cuadro III.

Cuadro III		
Los desequilibrios macroeconómicos en Centroamérica (porcentajes)		
Indicador	1970-1973	1974-1977
Producto Interno Bruto	5.2	5.7
Tasa de inflación	5.1	14.2
Cuenta corriente como proporción del PIB	2.3	5.6
Déficit fiscal como proporción del PIB	1.7	2.7
Deuda externa como proporción del PIB	38.7	59.8

Fuente: Con datos de la CEPAL en Pérez y Zapata, 2001:16.

Como se ha mencionado, no obstante el énfasis por lograr el crecimiento a partir del desarrollo industrial, las economías centroamericanas continuaron con su dependencia respecto a la evolución del comercio mundial, por lo que el deterioro en los términos de intercambio, particularmente durante los años de 1978 y 1979, provocaron serios déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a lo que siguió una fuga de capitales, la escasez de divisas y el incremento de la deuda. Los países se vieron en la necesidad de tomar medidas contrarias al proceso de integración –tales como el abandono en la fijación de tipos de cambio– y la Cámara de Compensación se vio afectada en sus funciones por la escasez de recursos y, en principio, sólo pudo financiar los saldos deudores (Pérez y Zapata, 2001; Rosenthal, 1991).

1.3.4 Pacto Andino, (PA)

Los intentos por crear una confederación andina en el siglo XIX habían fracasado, de hecho en lugar de establecer lazos de amistad, algunos países habían protagonizado enfrentamientos.⁵⁸ Tampoco a principios del siglo XX compartían regímenes políticos similares, por ejemplo Chile y Colombia eran más parlamentarios, Venezuela experimentó

⁵⁸ Como la Guerra del Pacífico en 1879-1883 entre Chile, Perú y Bolivia, y diversos conflictos limítrofes entre Perú VS Bolivia y Chile, Ecuador VS Perú, Colombia VS Venezuela.

dictaduras, y en Bolivia y Ecuador eran frecuentes los regímenes militares. Fue hasta la conformación de la ALALC cuando surgieron los primeros esfuerzos integradores en esta región del continente pero como consecuencia de la absorción de beneficios por parte de Argentina, Brasil y México, en 1966 Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela plantearon la formación de un bloque subregional dentro del marco de integración latinoamericana con el propósito de acelerar su proceso de integración a través de lo que se conoció como la Declaración de Bogotá. Sin embargo para lograr la posible constitución de este nuevo bloque era necesario la compatibilización dentro de lo establecido en la ALALC, acuerdo que se logró en 1967 en la Declaración de los Presidentes de América en Punta del Este, Uruguay, donde se permitió concertar acuerdos subregionales de carácter transitorio (Lerman, 2002). De esta forma surgió la posibilidad de suscribir el Acuerdo de Cartagena (1969) entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, al que se unió Venezuela en 1973.

El PA pretendió ser un proceso más dinámico y fuerte que agrupó a un conjunto de países con grados de desarrollo más homogéneos y economías complementarias. La idea era que los países medianos y pequeños de la región pudieran verdaderamente beneficiarse y acelerar el proceso de integración, a través de la asignación de industrias y el establecimiento de un mercado común, o mejor dicho de una unión aduanera, que permitiera aprovechar de las ventajas de localización y escala (König, 1999; Urquidí, 2005). Después de la experiencia de la ALALC se incorporaron arreglos institucionales al Acuerdo, tales como la preparación de un programa de liberalización comercial⁵⁹ que incluía el establecimiento gradual de un AEC, el diseño de un sistema para distribuir equitativamente los beneficios –en particular para los menos desarrollados, es decir, Bolivia y Ecuador– y la armonización de las políticas económicas, particularmente las normas en torno a la inversión extranjera directa (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997).

Al igual que en los anteriores proyectos de integración regional, el PA mantuvo en segundo plano al intercambio comercial y se concentró en las herramientas para el crecimiento económico. Estas herramientas se basaron en la creación de una política industrial común,

⁵⁹ El programa de liberalización estaba constituido por tres mecanismos: listas nacionales, listas comunes y listas especiales (Lerman, 2002)

donde el Estado debió ser un actor fundamental no sólo para la planeación industrial, sino para la coordinación de las políticas económicas que llevaron a la creación del régimen común sobre tratamiento de capitales extranjeros (1971) y el régimen de empresas multinacionales (1971), así como la definición de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial⁶⁰ (Gazol, 2005).

Para su funcionamiento el Acuerdo previó la creación de una Comisión (órgano supremo), la Junta de Acuerdo (órgano diseñado para la planeación y ejecución del acuerdo, además de vigilar y evaluar el proceso de integración), el Tribunal Andino de Justicia (creado en 1979 como órgano jurisdiccional), el Parlamento Andino (que representa a los congresos nacionales) y la Secretaría General con sede en Lima. Como instrumentos auxiliares se crearon el Comité Asesor, Económico y Social y el Comité Consultivo. Además del establecimiento de instituciones con funciones especiales tales como la Corporación Andina de Fomento (creada en 1968, con sede en Caracas y que funcionaba como una especie de banca de desarrollo para financiar los proyectos de inversión subregional) y el Fondo Andino de Reservas (creado en 1976 con sede en Bogotá y que pretendía armonizar las políticas cambiarias de los países miembros).

Los avances conseguidos por este bloque se reflejaron en el incremento del comercio intrarregional de \$100 millones de dólares en 1969 a \$1.2 mil millones de dólares registrados en 1981. Aunque el comercio intrazonal no pasó del 4.5% del total (Gazol, 2005:304, König, 1999). El mayor auge comercial se registró durante los años setenta donde las exportaciones de manufacturas crecieron a una tasa real anual del 24%, mientras que las exportaciones de bienes manufacturados a países extrarregionales crecieron a una tasa del 14%. Sin embargo, las ambiciosas expectativas colocadas en los programas sectoriales no se consiguieron debido a que la disponibilidad de recursos externos para el financiamiento a bajo costo estimuló la revaluación del tipo de cambio y debilitó la producción local de los bienes comerciables a nivel internacional y que formaban parte de

⁶⁰ Bajo estos programas “la producción de bienes seleccionados fue asignada a los países miembros junto con la garantía de que el mercado regional quedaría libre de las restricciones internas a la importación y que sería protegida por un arancel común sobre las importaciones extrarregionales” (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:133-134). Finalmente se aprobaron sólo los planes para las industrial metalmecánica, petroquímica y automovilística.

la ISI. (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:134). Tampoco se cumplieron los arreglos sobre el capital extranjero y debido a la Decisión 24– que estableció regulaciones estrictas y uniformes para el trato a la IED en los mercados subregionales– uno de los miembros más importantes, Chile, optó por su separación en 1976 al iniciar una política de apertura económica diferente a la emprendida por los miembros del PA.

En realidad la compleja planeación del desarrollo industrial aunada la crisis de los años ochenta detuvieron el proceso de integración subregional a pesar de la infraestructura administrativa que no pudo conseguir la realización de los objetivos debido a las diferencias económicas y políticas que se ensanchaban entre los miembros. Ello se reflejaba en el incumplimiento en el calendario del desarme arancelario y más bien en el incremento de los aranceles y la consecuente caída del comercio intrarregional.

1.3.5 Notas reflexivas sobre el primer regionalismo

La percepción de la regionalización, como proceso complementario a la globalización, implica el análisis de patrones históricos y la adaptación de las regiones como ejes que conducen la organización y regulación de diversos procesos económicos y políticos. En el caso de América Latina, la segmentación de lo que se conoce como el Primer Regionalismo es útil para el investigador social que tiene por objetivo el estudio de los actuales bloques económicos regionales, ya que sin el repaso de los primeros acuerdos de integración regional no se puede comprender el Nuevo Regionalismo.

Asimismo, la caracterización de los diferentes acuerdos de integración económica regional, en América Latina (ALALC-ALADI, MCCA, PA), no puede ser entendida si no se analiza tanto el contexto mundial, como las estrategias de crecimiento económico regional las cuales implementaron y rodearon la conformación de dichos bloques regionales. El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, implementado desde los años treinta en los países latinoamericanos, si bien consiguió beneficios importantes a partir de la segunda mitad del XX hasta los años setenta, tampoco fue la gran panacea que esperaban estas naciones; mucho menos consiguió el desarrollo económico estable y continuo que añoraban

las economías de América Latina. También se han desarrollado las principales políticas de desarrollo económico que eran el sustento del modelo económico ISI, las cuales develan la incongruencia entre la realidad nacional y la externa. Las políticas estatales de crecimiento industrial, por un lado, no lograron cubrir las necesidades del mercado interno (acordes al aumento demográfico, el incremento de la fuerza de trabajo, la protección social a las comunidades rurales y los problemas urbanos derivados del crecimiento poblacional, etc.), ya que fueron delineadas sin un programa de industrialización coherente y completo. La participación estatal, que debía ser una estrategia de corto plazo y que acabó siendo permanente y afín sólo a ciertos grupos, distorsionó la política industrial por medio de la creación de enormes e incompetentes paraestatales, así como una sobreprotección empresarial (a través de subsidios, incentivos fiscales y protección arancelaria y no arancelaria).

La percepción de que el modelo económico estaba perdiendo dinamismo, pero que podría seguir funcionando bajo las mismas condiciones, llevó al planteamiento de una estrategia regional, totalmente cerrada y contraria a la liberalización comercial que se estaba fundando en el marco del GATT. Sin embargo, es justo decir que no sólo América Latina planteó este tipo de acuerdos, sino que fueron propios de la época en diferentes partes del mundo. En un primer momento la idea de crear un mercado regional latinoamericano estuvo alentada por los 11 países de la ALALC, no obstante, las inequidades en la distribución de los beneficios y la rigidez con la cual se formó dicho acuerdo, abrieron la puerta para la suscripción de acuerdos subregionales.

Es cierto que, tanto el MCCA como el PA, entraron en un desequilibrio profundo con la crisis del endeudamiento de los años ochenta, principalmente por las fallas estructurales del modelo económico y por la dependencia del mercado externo. Sin embargo, los logros conseguidos por ambos acuerdos también deben ser señalados. En particular, es importante destacar la institucionalidad con la cual se creó el mercado centroamericano y el enfoque por abarcar no sólo el rubro comercial dentro del marco integrador. La similitud entre las economías centroamericanas tampoco fue obstáculo para que se lograra un cierto porcentaje de producción manufacturera aunque, lamentablemente, ésta no avanzó hacia

bienes intermedios y mucho menos finales. Por su parte, los países andinos entraron en un esquema subregional bajo la idea de avanzar rápidamente hacia la integración y el mejoramiento en la distribución de los beneficios a partir de la visión de agrupar economías más homogéneas y complementarias. La integración andina también se caracterizó por la diversidad de las instituciones creadas no sólo bajo el objetivo comercial. De hecho, este propósito también pasó a un segundo plano, al igual que en los otros esquemas de integración regional, ya que la meta andina fue el crecimiento económico precedido por la estrategia industrial. Sin embargo, la planeación industrial fue tan compleja que obstaculizó todo el proceso de integración subregional.

1.4 Preludio de un nuevo modelo económico y un nuevo regionalismo latinoamericano

El interés de esta parte del trabajo de investigación consiste en describir los procesos económicos, políticos y sociales que sacudieron a los países latinoamericanos durante la década de los años setenta, haciendo énfasis en las crisis energéticas y las rupturas institucionales de algunos de los regímenes políticos. Este análisis pretende dar cuenta de cómo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, al descansar sus pilares básicos en factores que formaban parte del contexto mundial, sucumbió ante los problemas económico-financieros que se vivieron a partir de los primeros años de la década de los años setenta. La explicación de los factores económicos quedaría parcializada sin un análisis adecuado del sistema político-social latinoamericano. Si bien es un error homogeneizar las estructuras políticas de América Latina, se pueden distinguir ciertas características semejantes a lo largo del subcontinente. La aspiración por construir regímenes democráticos estuvo fragmentada a lo largo del siglo XX e inclusive, como fue el caso de los países sudamericanos, dicho ideal fue aniquilado luego de la instauración de regímenes militares y autoritarios. Para la década de los años ochenta, la región se vio sometida a una depresión económica severa con consecuencias políticas y sociales que llevaron a los estudiosos a denominarla como la “década perdida”. Sin embargo, este periodo de crisis, también presentó un periodo de ajuste porque América Latina emprendió un doble proceso de reestructuración económica y política al transitar hacia un nuevo

modelo basado en las fuerzas económicas del mercado y avanzar hacia la construcción democrática.

La crisis del endeudamiento latinoamericano y el consecuente freno al desarrollo tuvo como contexto los sucesos internacionales suscitados en la década de los años setenta, particularmente las crisis energéticas (de 1973 y 1979) y el abandono de la convertibilidad oro-dólar (en 1971), los cuales cambiaron las condiciones operativas de los mercados internacionales⁶¹ e influyeron en el desempeño de las economías de la región. La primera crisis del petróleo (1973-1974)⁶² tuvo efectos divergentes en los términos de intercambio para los países exportadores de petróleo y para los países que importaban este producto. Los países productores incrementaron sus exportaciones netas de petróleo y también elevaron su nivel de solvencia para contraer deudas con el extranjero. Sin embargo, cómo también se comentó previamente, muchos países comenzaron a sufrir un déficit alimentario que se agudizó con el incremento de la población y el aumento en el precio de algunos productos (como el trigo soviético debido a las malas cosechas) o el encarecimiento de insumos que mejoraban la producción de los alimentos, como consecuencia del incremento en los precios energéticos (Urquidí, 2005:321-323). La segunda crisis energética (1979)⁶³ también tuvo consecuencias diversas para las economías latinoamericanas, en el caso de los exportadores como México y Venezuela se mejoraron las reservas de divisas y los ingresos fiscales, mientras que en el caso brasileño se vio afectada su balanza de pagos.

La inestabilidad monetaria, consecuencia de la finalización del régimen Bretton Woods y la aparición del sistema de tipo de cambio flotantes, se conjugó con la abundancia de una liquidez no regulada, es decir, “la transferencia comercial de recursos más grande jamás

⁶¹ Entre los principales cambios sobresalen, hacia 1973, el surgimiento de tipos de cambio flotantes, el surgimiento de liquidez internacional y los llamados petrodólares, el aumento en los precios de otros productos no petroleros y el protagonismo desplegado por los bancos comerciales privados –particularmente europeos y japoneses en el caso latinoamericano– para otorgar créditos a los países en desarrollo (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997)

⁶² El precio del petróleo se cuadruplicó (de \$3.29 a \$11.58 dólares por barril) fomentado por el lado de la oferta (particularmente la OPEP) puesto que los productores consideraban que era un precio real demasiado bajo que no tenía efectos de rentabilidad y era aprovechado ventajosamente por los países desarrollados (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:102; Urquidí, 2005:303).

⁶³ En este caso la OPEP incrementó el precio un 220% hasta llegar a 30.03 dólares por barril (Urquidí, 2005:318).

habida desde las EMD [economías de mercado desarrolladas] hacia un grupo de los PMD [países menos desarrollados] (OPEP), así como por el reciclaje de una gran proporción de estos recursos que retornaban de los países de la OPEP con baja absorción hacia las EMD y a los PMD no exportadores de petróleo” (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:102). Estos flujos internacionales de dinero y las tasas de interés estaban fuera del alcance tanto del FMI, como de las autoridades monetarias de los países. Para los gobiernos latinoamericanos existió la posibilidad de comenzar a incrementar su deuda sin ninguna supervisión o control de los organismos internacionales, sino con bancos privados que carecían de experiencia en cuanto al otorgamiento de créditos a países en desarrollo (Urquidí, 2005:301-302). Asimismo, la visión de los gobiernos latinoamericanos –y en general de los países subdesarrollados– fue que la abundancia de liquidez internacional, las bajas tasas de interés, los préstamos con vencimiento a corto plazo y la creencia de que los déficit externo e interno podían ser financiados con recursos del extranjero y que las condiciones serían estables y permanentes.

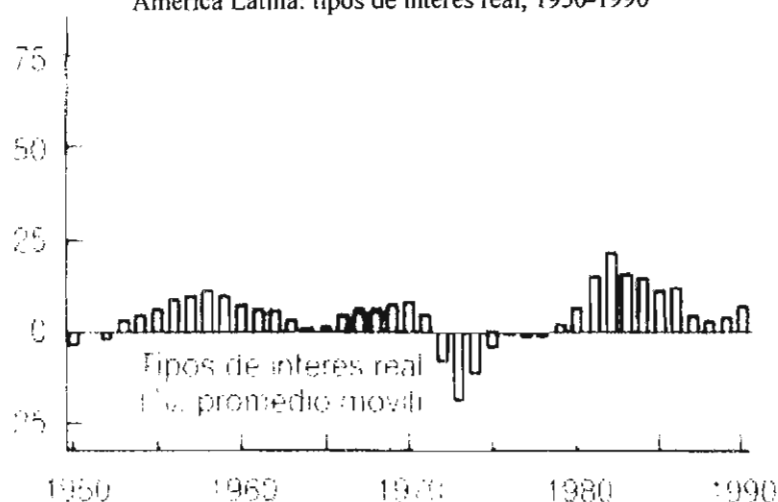
Como se aprecia en la Gráfica I, el tipo de interés real (tipo de oferta interbancaria de Londres, LIBOR), en promedio fue negativa para operaciones de dólares estadounidenses (a tres meses), con un valor promedio anual de -5.3% para los países deudores. Por otra parte en el Cuadro IV, se observa cómo las inversiones directas crecieron más lentamente que los flujos de capital, los cuales se aceleraron después de 1973, por lo que el flujo promedio anual de estos préstamos en los años setenta, fue como apunta Carmagnani (2004:327), cinco veces superior al flujo de las inversiones directas.

Cuadro IV América Latina: composición de los movimientos de capital, 1950-1990 (promedios anuales en millones de dólares estadounidenses de 1980)					
	Inversión extranjera directa	Préstamos netos	Movimientos de capital neto	Pago de intereses y utilidades	Transferencias netas de fondos
1950-1960	2 067	1 451	3 673	3 562	111
1961-1965	1 131	1 861	3 370	4 860	- 1 490
1966-1970	2 283	5 460	6 900	7 369	- 469
1971-1973	3 418	11 757	9 100	8 371	729
1974-1977	3 495	20 355	25 048	10 237	14 811
1978-1981	5 998	30 733	34 920	19 456	15 463
1982-1990	5 562	6 115	9 982	34 655	-24 674

Nota: Los movimientos de capital neto es la suma de inversión extranjera y errores y omisiones. La columna de transferencias netas de fondos es la diferencia entre los movimientos de capital neto y el pago de intereses y utilidades.

Fuente: Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:141

Gráfica I
América Latina: tipos de interés real, 1950-1990



Fuente: Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:104

Los bancos privados (estadounidenses, europeos y japoneses) se convirtieron en los principales acreedores para la región durante los años setenta, su participación en la deuda externa a inicios de los años ochenta fue del 80%, y las tasas de interés negativas alentaron a los gobiernos a endeudarse, aún por encima de su capacidad para utilizar divisas. Más bien, las divisas se acumularon y llevaron a la sobrevaluación de las monedas nacionales. (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:143-145). Este endeudamiento fue la fuerza de crecimiento económico en este periodo, pero este tipo de financiamiento “elude también el hecho de que las inversiones públicas, especialmente si están financiadas con préstamos internacionales, implican un cálculo económico que no pueden ser ofrecidas a la población a costo cero. Tarde o temprano el Estado se ve obligado, como ocurrirá en las décadas siguientes, a cargar los costos sobre la espalda de los contribuyentes y a entregar al sector privado no sólo la gestión de las empresas sino incluso la de servicios públicos” (Carmagnani, 2004:328). Sin embargo, también es cierto que el endeudamiento fue diferente en cada caso. El grupo de países mayormente endeudados para 1980 estuvo conformado por Argentina, Brasil, México y Venezuela, ya que representaban el 76% de la deuda externa total de América Latina. Los primeros dos emplearon su deuda para costear sus importaciones de petróleo; mientras que los últimos para financiar sus déficit presupuestarios. En tanto, que Colombia y Chile siguieron caminos más prudentes.

En el Cuadro V se observa que el financiamiento para el crecimiento no consiguió al menos mantener las tasas de crecimiento que se habían logrado en el periodo anterior (1960-1973) y, con la excepción de Venezuela, los países tienen una desaceleración significativa. Entre los argumentos que pueden explicar esta desaceleración se encuentra la ineficacia de las políticas económicas implementadas, pero también la necesidad de mantener el dinamismo en todos los campos de acción donde se habían infiltrado el Estado.⁶⁴ Aunado a ello, en la región se incrementaron las presiones inflacionarias provocadas por los aumentos en los precios internacionales del petróleo y por la diferencia en la demanda y los subsidios ejercidos por el sector público respecto a la estructura de la oferta y que afectaron los precios domésticos (Urquidí, 2005:342).

Cuadro V			
América Latina: crecimiento del producto interno bruto (PIB), tasas de crecimiento promedio anual			
	1950-1960	1960-1973	1973-1981
Argentina	2.8	4.0	1.2
Brasil	6.8	7.5	5.5
Colombia	4.6	5.6	4.5
Chile	4.0	3.4	3.6
México	6.1	7.0	6.6
Venezuela	7.6	4.7	-0.1
América Latina	5.1	5.9	4.5

Fuente: Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:109

Para inicios de la década de 1980, la región alcanzó un déficit en cuenta corriente de casi 6% con respecto a su PIB y al 44% de las exportaciones (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:149). Además, cuando la transferencia de recursos fue cortada las naciones latinoamericanas comenzaron a incurrir en dificultades en la balanza de pagos, derivadas de las políticas internas y del precio del petróleo. Los gobiernos tampoco previeron una desaceleración de la economía mundial causada por la economía estadounidense, que respondía a los efectos del petróleo, así como a los gastos de defensa y presiones inflacionarias (Urquidí, 2005:302, 324).⁶⁵

⁶⁴ De acuerdo con Urquidí (2005:341), “Los sectores públicos se ampliaron con demasiada rapidez y en proporción excesiva, ya fuera directamente o por intermedio de organismos semiautónomos y empresas paraestatales de insuficiente base económica y, con frecuencia, por añadidura ineficientes, sin ninguna consideración de la situación financiera general del sector público”.

⁶⁵ Aunque la responsabilidad del endeudamiento recayó en los gobiernos latinoamericanos, Urquidí (2005:385), menciona que dicho endeudamiento “pudo haberse hecho en escala más modesta, con mucha mayor prudencia, con mayor transparencia, con intervención y apoyo adecuados de los organismos financieros y monetarios internacionales”.

1.4.1 Las crisis política y del endeudamiento en América Latina

En esta parte del trabajo se abordan las circunstancias internas que sucumbieron los regímenes políticos de los países latinoamericanos, así como las consecuencias del endeudamiento externo que afectaron los principales indicadores macroeconómicos de la región.

La construcción democrática⁶⁶ ha sido un proceso difícil, ya que diversos factores políticos (tanto internos como externos) e institucionales son esenciales para la definición de las reglas y procedimientos que guían el proceso político de cada país. Hartlyn y Valenzuela (1997:15) mencionan que, durante el siglo XX, en América Latina dicho proceso es mejor conocido como “democracia oligárquica” debido a que ha sido alentada por un entramado y funcionamiento de factores políticos. Dicha hipótesis se puede complementar cuando, a través del análisis del modelo ISI, se observó que esta estrategia de crecimiento económico que nació como una política de estabilidad a corto plazo, terminó siendo de largo plazo y al servicio de los grupos de interés ligados a los gobiernos, es por ello que las élites latinoamericanas apoyaron la transferencia de recursos agrarios y financieros hacia el sector industrial –que resultó el más rentable– y esta transferencia también recibió el respaldo de los gobiernos a cambio del apoyo político (Carmagnani, 2004:318, 323).

La década de los años setenta se caracterizó por la presencia de regímenes autoritarios, ya sea en la forma militar o por gobiernos de corte populista, pero en cualquiera de sus manifestaciones existió una clara identificación con los *spoils systems*, es decir con regímenes donde los funcionarios públicos de cargos altos y medios son nombrados por el presidente o los ministros de acuerdo con sus competencias pero sobre todo por el apoyo político que han recibido. Asimismo, conforman una clase política restringida, tecnocrática y con poca o nula relación con la representación popular (Carmagnani, 2004:370).

⁶⁶ Para la comprensión de lo que significa democracia se seguirá el análisis de Robert Dahl (en Hartlyn y Valenzuela, 1997), el cual se basa en la existencia de la competencia, es decir, la aceptación de la oposición, el funcionamiento del sistema de partidos políticos, de las reglas y los procedimientos que garanticen la celebración de elecciones y la libertad de expresión. Aunado a la competencia, se requiere del respeto al orden constitucional y la inclusividad o participación ciudadana.

La presencia de los diversos cuadros militares en la región sudamericana⁶⁷ estuvo acompañada por el objetivo estratégico de eliminar cualquier tipo de reformismo de izquierda,⁶⁸ en un contexto donde la revolución cubana y el enfrentamiento ideológico entre Este y Occidente durante los años sesenta crearon una política activa de izquierda y la aparición de guerrillas en diversos países. Por ello, las fuerzas castrenses, alentadas por el Pentágono estadounidense, construyeron la ideología de la seguridad nacional como un intento por luchar contra el enemigo interno y eliminar cualquier forma o manifestación de cambio social que se pareciera a una reacción comunista (Dabène, 1999:159; Rouquié y Suffern, 1997:291).

En América Central el panorama político fue más complicado, con excepción de Costa Rica, país que goza de un historial democrático afortunado basado en su fuerte sistema bipartidista y su sistema presidencial. El resto de los países vivió tensiones políticas muy graves a medida que se agudizaban las desigualdades en la distribución de la riqueza. Los países tuvieron una expansión de los proletariados urbanos y rurales, el descenso de los salarios reales y el aumento en la concentración de la tierra en pocas manos. Los grupos gobernantes fueron cada vez más represores con la clase media y trabajadora y los grupos sociales formaron coaliciones revolucionarias (Angell, 1997:105). Las enormes disparidades económico-sociales salieron a relucir en hechos como la concentración de tierras de cultivo e industrial, que marginaron a los pequeños agricultores y pequeñas industrias de tipo artesanal, con lo que amplios sectores tanto urbanos como rurales fueron empobrecidos (Dabène, 1999:155).

Por lo que se refiere al plano económico se ha mencionado cómo, en diversa magnitud, los países latinoamericanos recurrieron al endeudamiento externo ya fuera para pagar las importaciones petroleras, expandir otras importaciones (básicamente de consumo) y

⁶⁷ Con excepción de Colombia y Venezuela quienes a lo largo del siglo XX pudieron consolidar su sistema de partidos, el primero de carácter bipartidista y el segundo de partido único.

⁶⁸ Sin embargo, también es cierto que no todos los regímenes militares latinoamericanos pueden ser homogeneizados, ya que durante el periodo de 1968-1972, los militares que se hicieron del poder se caracterizaron por tener un perfil nacionalista y reformista, tal fue el caso de Perú con el General Alvarado en 1968, en Panamá con Torrijos en 1968, en Bolivia con los Generales Candía y Torres en 1971, en Ecuador con el General Rodríguez Lara en 1972 y en ese mismo años los militares hondureños (Rouquié y Suffern, 1997:292).

financiar la fuga de capitales. Por lo tanto, este endeudamiento estuvo relacionado con el modelo y las políticas económicas de los países, pero también con la transformación del sistema financiero internacional. Por ejemplo, los gobiernos populistas (como el mexicano) que alentaban la construcción de una gran burocracia, y los experimentos monetaristas (de Argentina, Chile y Uruguay) que introdujeron reformas que relajaron la entrada de créditos externos. Sin embargo, a principios de la década de 1980 se presentaron una serie de factores, entre ellos la reducción de los precios del petróleo en 1981 y el aumento de las tasas de interés estadounidenses⁶⁹ y la Tasa Libor. Aunado a ello, se registró el freno en el crecimiento de las economías estadounidenses y de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, como se muestra en el Cuadro VI.

Cuadro VI						
Indicadores económicos de las economías desarrolladas, 1977-1982						
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Crecimiento del PIB EUA	5.5	4.9	2.4	-0.3	2.6	-2.0
Crecimiento del PIB OCDE	3.9	4.0	3.3	1.3	1.6	-0.2
Inflación EUA	6.5	7.7	11.3	13.5	10.4	6.1

Fuente: FMI, en Thorp y Whitehead, 1986: 18

Ante esta desaceleración económica, las políticas monetaristas de freno a la inflación en las economías desarrolladas llevaron a un incremento en las tasas de interés y el recorte de dinero nuevo, lo cual provocó un grave problema para América Latina, ya que buena parte de su deuda estaba contraída en dólares, con lo que a medida que las tasas de interés subían, el dólar se apreciaba y con ello la carga de los intereses generados por la deuda que debían pagar los gobiernos latinoamericanos a sus acreedores. Por otro lado, cómo se apuntó en este análisis, los préstamos con las instituciones privadas eran a corto plazo, lo cual “implicaba la necesidad de obtener grandes sumas de crédito bruto para mantener un determinado flujo neto. Esto no habría sido importante si los mercados financieros internacionales hubieran sido competitivos y estables y si los deudores hubieran disfrutado permanentemente de un acceso sin restricciones” (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:148).

⁶⁹ Según el Banco Mundial, los préstamos otorgados en el segundo semestre de 1981 eran con vencimientos muy cortos de 20 y 22%, es decir, una tasa real de interés de 14%, deducida la tasa de inflación (en Urquidí, 2005:389).

Estos flujos de capital trajeron inestabilidad financiera y comercial, la cual se transmitió a las economías internas a través de la balanza de pagos, el presupuesto fiscal y los mercados de monedas. Hacia fines de 1980, las naciones más endeudadas habían utilizado los recursos externos para financiar sus déficit en cuenta corriente, y entre 1981 y 1984 se conjugaron dos tendencias, a saber, el endeudamiento externo y una acumulación sustancial de activos privados en el exterior. Por otro lado, ya desde 1976 había comenzado una fuga de capitales y para 1983 esta suma llegó a los \$160,000 millones de dólares (Díaz-Alejandro, 1986:26, 28). Todas estas tendencias parecieron escapar al análisis de los respectivos gobiernos latinoamericanos.

Para 1981 el PIB regional solo fue de 0.7%, la relación de precios de intercambio descendió 5.6%, la deuda externa de la región alcanzó la cifra de \$287,000 millones de dólares, con una tasa de inflación regional del 58% (Urquidí, 2005:392-393). Con estas circunstancias nacionales y extranjeras, a mediados de 1982 los bancos acreedores ya no estuvieron dispuestos a renovar los créditos y otorgar nuevos préstamos.

De esta forma, el incremento de la deuda externa total de la región en el año de 1982 alcanzó la cifra histórica de \$331,000 millones de dólares, es decir, el equivalente al 38% de las exportaciones totales de la región. Sin embargo, para llegar a una reestructuración de la deuda no existía un acuerdo entre los países latinoamericanos, pero sí un arreglo informal entre las instituciones acreedoras privadas para ceder lo mínimo posible con sus deudores. Las negociaciones se dieron caso por caso y empezaron con aquellos países que tenían vencimientos a muy corto plazo, como Brasil, Costa Rica y México. Tanto el FMI como el BM carecían de liquidez y, por su parte, los gobiernos de las economías desarrolladas vieron el problema como un asunto exclusivo entre deudores y acreedores, pero no se percataban que más bien este problema se vinculaba de manera directa con el crecimiento económico de los países deudores. Ni siquiera la CEPAL, que en las décadas anteriores había sido centro de influencia y asesoría en materia de políticas de desarrollo, pudo ser el foro para obtener el consenso o al menos discutir las salidas a la crisis, esta institución “fue rebasada por los acontecimientos internacionales, a los que añadieron el abandono en la planificación del

desarrollo, los fracasos de las integraciones regionales y su falta de jurisdicción en los asuntos financieros y de endeudamiento” (Urquidí, 2005:427).

Por parte del gobierno de los Estados Unidos, en 1985 fue implementado el Plan Baker para evitar el colapso en la economía mundial. El objetivo era lanzar una línea de crédito de \$29,000 millones de dólares a tres años –de los cuales \$20,000 millones de dólares serían préstamos privados y el resto de los organismos financieros internacionales– y estarían destinados para los países más endeudados, entre los que se encontraban 10 de América Latina,⁷⁰ a condición de que se comprometieran a reestructurar sus respectivas economías. Dicha reestructuración consistía en medidas tales como: la apertura al libre comercio e inversión extranjera, la privatización de empresas paraestatales y el aumento de las exportaciones para pagar el servicio de la deuda.

A pesar de las intenciones, el Plan Baker no funcionó porque la suma propuesta era muy inferior a la que realmente se requería, no se podía garantizar el apoyo de los bancos privados y, además, no se incluía a todo el conjunto de países en desarrollo que tenían problemas de endeudamiento. Así, entre 1986 y 1989 en diversos foros no se llegaba a ninguna solución para el problema de la deuda, ya que la política de los acreedores no cambiaba. Mientras tanto, los indicadores económicos de la región empeoraban, como se muestra en el Cuadro VII.

Cuadro VII						
América Latina: indicadores de la deuda, 1980-1990						
	1980	1981	1982	1984	1987	1990
Total de la deuda (miles de millones de dólares)	228	285	328	368	428	440
Deuda como porcentaje de las exportaciones	215	249	322	329	399	294
Pago de intereses como porcentaje de las exportaciones	20	28	41	37	30	25
Transferencias de fondos netas (miles de millones de dólares)*	13	11	-19	-27	-16	-15

* Flujos de capital menos intereses y utilidades pagadas netas. Incluyen dieciocho países, excepto Panamá.
Fuente: CEPAL, en Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:153.

⁷⁰ Estos diez países eran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, se incluían a otras naciones como Marruecos, Costa de Marfil, Nigeria, Filipinas y Yugoslavia (Urquidí, 2005:433).

Una nueva iniciativa surgió en 1989, el llamado Plan Brady tuvo sus puntos clave en los mecanismos de reducción de la deuda, la disminución en las tasas de interés y la garantía en el compromiso que asumirían las instituciones financieras internacionales. Con esta última medida, los países podían contar con respaldo tanto del FMI, como del BM, para llegar a acuerdos, aún cuando estuvieran retrasados en el servicio de la deuda. Para los bancos acreedores privados también se otorgaron garantías, a través de la firma de un convenio con el FMI y los “bonos de salida” equivalentes al monto nominal de la deuda pero con una tasa de interés más baja (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997; Urquidi, 2005).

1.4.2 Las medidas para salir de la crisis: apertura económica en América Latina

Evidentemente la crisis del endeudamiento condujo a un grave deterioro de la actividad económica y social de los países latinoamericanos. Por un lado, los déficit comerciales implicaron la transferencia de cuantiosos recursos para pagar los intereses deudores. Las presiones inflacionarias se elevaron considerablemente, como consecuencia de las devaluaciones cambiarias y el déficit público. Por otro lado, los gobiernos tuvieron que realizar una brusca reducción de la demanda interna, afectando con ellos otras variables macroeconómicas como el empleo, el producto interno y la inversión. Por consiguiente, los indicadores sociales se deterioraron: caídas en los salarios reales, el subempleo, el desempleo, el recorte al gasto público, la cantidad de gente que llegó a vivir por debajo del nivel de la pobreza –que para 1990 fue de 200 millones de latinoamericanos– pero sobre todo el reflejo de los efectos desiguales en la distribución de la riqueza en América Latina (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997:154).

Los planes propuestos para salir de la crisis señalaron la necesidad de cambiar el modelo económico de la región, hacia políticas que se ajustaran hacia la liberalización de los mercados, pero con una disminución en la participación de las economías nacionales por parte del Estado. Paralelamente, las sociedades latinoamericanas también transitaron de forma más decisiva hacia la construcción de la democracia, para sustituir sus antiguos regímenes políticos oligárquicos.

Si las condiciones internas de la región eran propicias para alentar un doble proceso de transición económica y política, el entorno mundial también contribuyó de manera especial en este empuje, ya que a partir de 1985 el mundo observó la disolución del sistema soviético encabezado por la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, URSS, lo cual fue interpretado desde la visión estadounidense como el triunfo de la economía capitalista, pero también fue un tanque de oxígeno para la economía de los Estados Unidos, que después de la recesión de los primeros años de la década de 1980 pudo reorientar su presupuesto público. Los intereses estadounidenses viraron hacia la transición de los nuevos países de Europa del Este, a quienes también fueron recomendadas las políticas de mercado que habían sido establecidas para América Latina. Los esfuerzos se tornaron más globales no solo hacia la recién creada Comunidad de Estados Independientes, sino también hacia la reunificación alemana. Además, la ejemplaridad de los países exportadores del sudeste asiático, en cuanto a su modelo de crecimiento económico, así como las transformaciones financieras que se hicieron evidentes desde los años setenta, el empuje del protagonismo de las empresas transnacionales “atizadas por las innovaciones tecnológicas” (Urquidí, 2005:443), y los cambios en el comercio mundial determinados por la finalización de la Ronda Uruguay y la transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio, asentaron las pautas para los nuevos procesos de integración económica regional en lo particular, y la liberalización económica en lo general.

Los argumentos propuestos desde el Consenso de Washington enfatizaron la necesidad de realizar reformas fiscales, establecer políticas monetarias, facilitar la apertura comercial y la inversión extranjera directa, así como desincorporar las empresas estatales de los sectores para privatizarlas. Estas medidas de ajuste, consideraban los expertos, harían crecer el empleo, los ingresos y la economía en general. Sin embargo, si es que existió un excedente comercial durante los años ochenta fue gracias a las medidas devaluatorias y la reducción en las funciones de inversión y consumo (Urquidí, 2005).

Aunque diversos países ya habían introducido políticas monetaristas desde los últimos años de la década de 1970 (Argentina, Chile y Uruguay), fue hasta mediados de los años ochenta cuando las políticas de mercado se arraigaron en las estructuras nacionales. Los primeros

esfuerzos fueron encauzados hacia la reducción del gasto público⁷¹ y el combate a la inflación.⁷² La reducción del primer rubro conllevó una lucha contra los déficit presupuestarios y hacia la elaboración de reformas fiscales, privatización y reducción de gastos.⁷³ Sin embargo, las reformas fiscales no tuvieron el éxito esperado debido a los sistemas tributarios tradicionales, los cuales lograron mantener los privilegios en los sectores dominantes y no terminaron ni con la presión fiscal ni con las desigualdades. Asimismo, estas reformas tributarias se llevaron conjuntamente con la liberalización de los mercados comerciales, a través de la reducción de los impuestos arancelarios y no arancelarios –véase Cuadro VIII (Dabène, 1999:200, 202, 203; Urquidi, 2005:440).

Cuadro VIII Disminución de impuestos arancelarios y no arancelarios en América Latina (porcentajes)				
País	Aranceles		Barreras no arancelarias	
	1985	1991-1992	1985-1987	1991-1992
Argentina	28	15	31.9	8
Bolivia	20	8	25	0
Brasil	80	21.1	35.3	10
Chile	36	11	10.1	0
Colombia	83	6.7	73.2	1
Costa Rica	92	16	0.8	0
Ecuador	50	18	59.3	-
Guatemala	50	19	7.4	6
México	34	4	12.7	20
Nicaragua	54	-	27.8	-
Paraguay	71.7	16	9.9	0
Perú	64	15	53.4	0
Uruguay	32	12	14.1	0
Venezuela	30	17	44.1	5

- No disponible

Fuente: BM, en Dabène, 1989:203.

En la apertura comercial estuvo implícita la crítica a los acuerdos de integración económica diseñados en los años sesenta, ya que fueron acusados de funcionar como mecanismos de desviación de comercio⁷⁴ y no como espacios que podían haber ampliado la base industrial

⁷¹ La reducción del gasto público fue evidente en México y Venezuela, países que entre 1982 y 1986 lograron una disminución de este rubro en 20% (Dabène, 1989).

⁷² En 1985 México fue el primer país que llevó a cabo una reforma fiscal y posteriormente Argentina hizo lo mismo en 1989 (Dabène, 1989).

⁷³ Sobresalen las medidas tomadas por Argentina con el Plan Austral, Brasil con el Plan Cruzado y Perú con las medidas tomadas por el gobierno de Alan García (Dabène, 1989; Urquidi, 2005).

⁷⁴ De acuerdo con la teoría tradicional del comercio de Viner (1977), la desviación de comercio significa la sustitución de una fuente de abastecimiento de menor costo de un tercer país por una fuente de abastecimiento

de los países. Sin embargo, la súbita liberalización comercial dejó expuestas a las industrias nacionales acostumbradas al proteccionismo estatal, sin realizar una previa reestructuración de las empresas para que se modernizaran, aumentaran su productividad pero, sobre todo, para que fueran competitivas tanto en el mercado interno como en los nuevos mercados comerciales mundiales. Es decir, “[p]asaron del ultraproteccionismo directamente a la apertura indiscriminada” (Urquidí, 2005:409).

Desde la CEPAL, la apertura comercial y, por ende, la integración regional eran estrategias del desarrollo económico que debían seguir los países latinoamericanos. De manera divergente a lo establecido durante los años sesenta, durante la última década del siglo XX, la CEPAL fomentó la apertura de las economías de América Latina desde las perspectivas multi y bilateral, hasta la exposición de las oportunidades que se podrían lograr a través de la integración económica regional. En la misma tendencia de las políticas de mercado, la CEPAL abogó por la necesidad de la apertura comercial, las políticas de desreglamentación y el fomento a la productividad de las economías nacionales en general, y de las empresas en particular (CEPAL, 1994). Con ello, este organismo latinoamericano, que poco pudo hacer durante la crisis de los años ochenta, se convirtió en uno más de los impulsores de la liberalización económica y del Estado mínimo en América Latina.

Para la CEPAL, la coyuntura por la cual atravesaban los países latinoamericanos era propicia para aprovechar el cambio en el modelo económico y la transición democrática con miras hacia la conformación de bloques regionales bajo el llamado Regionalismo Abierto. Esta conceptualización implicaba “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad... y de construir... un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994:8). Era pues un proceso que estaba impulsado por las fuerzas de mercado y su contribución –expresada por medio del establecimiento de acuerdos de integración– se reflejaría en el aumento de la inversión tanto nacional como

de un costo más alto de un país miembro, que resulta de la liberalización preferencial del comercio a través de la suscripción de acuerdos de integración comercial.

extranjera, en el incremento en el volumen y valor agregado a las exportaciones, la incorporación del progreso técnico a la producción y el desarrollo de sectores que tuvieran una producción de rendimientos crecientes. Este nuevo regionalismo era, entonces, una estrategia de inserción internacional, que abogaría por ir más allá de la liberalización comercial⁷⁵ y por el establecimiento de una agenda flexible para el avance de la integración misma.

1.5 Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Si bien el MCCA fue uno de los mecanismos de integración económica que funcionó óptimamente desde su aparición, este dinamismo se vio interrumpido a partir de 1979 con la crisis económica, política y social que vivieron los cinco países integrantes. La parálisis que adoleció este esquema de integración centroamericana estuvo determinada por la contracción de la demanda de los países industrializados, a partir de las crisis financieras de los años setenta, así como el deterioro de los términos de intercambio con el exterior.⁷⁶ Los países integrantes no solo detuvieron el comercio intrarregional, por falta de recursos y la depresión de sus respectivas actividades económicas nacionales; sino que la severa crisis económica de los años ochenta desvió una gran cantidad de divisas que eran empleadas antes para el comercio intrabloque y que tuvieron que ser utilizadas para el pago del servicio de la deuda externa.⁷⁷ A los elementos de inestabilidad socioeconómica, se le sumaron los graves índices de desempleo y subempleo alentados por los desequilibrios externos y por la caída en los ingresos fiscales (Sierra Franco, 1991:260). Diversos autores

⁷⁵ El proceso de integración también debía contemplar el impulso de leyes de propiedad intelectual, la apertura de redes de información, la movilidad de recursos humanos calificados y el fomento a la inversión extranjera para promover la imitación y transferencia tecnológica. Todo ello teniendo al Estado como eje catalizador para la coordinación empresarial y respetando el marco regulatorio de las políticas comerciales mundiales (CEPAL, 1994).

⁷⁶ La crisis sufrida dentro del MCCA se asocia con la imagen general que se tuvo para los demás mecanismos de integración económica regional: poco apoyo al desarrollo industrial de los países, beneficios desiguales para sus miembros, aumento de las exportaciones extrarregionales, escaso desarrollo agrícola y la falta de ampliación del mercado interno. Las exportaciones agrícolas alimentaban de divisas al MCCA y cuando sucedió la crisis energética, se tomaron esas divisas para pagar la deuda, con lo cual se posponían los pagos al comercio intrarregional (Ugarteche, 1997).

⁷⁷ Ugarteche (1997:170) menciona que si bien los flujos de capital para América Central no fueron cortados como a diferencia del resto de los países latinoamericanos, ello puede explicar que el acceso a estas divisas está relacionado con el nivel de endeudamiento insostenible, como lo fue el caso del servicio de la deuda nicaragüense que llegó a representar el 3,972% de las exportaciones de bienes.

coinciden en señalar que la parálisis sufrida dentro del MCCA no supuso una congelación total de las actividades económicas, sino que a pesar de las crisis, se implantaban medidas para evitar que el mercado regional quedara detenido. Desde los primeros años de 1980, los países centroamericanos incorporaron medidas de estabilización y ajuste interno, posteriormente en 1988, con el respaldo de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, se creó el Fondo para la Reactivación Económica de Centroamérica,⁷⁸ pero no funcionó. Fue hasta 1990 con el Plan de Acción Económica de Centroamérica, el cual derivó en el actual Sistema de Integración Centroamericana, SICA,⁷⁹ que este esquema de integración pudo ser reactivado, ya que de ahí se desprendió el instrumento jurídico más importante que es el Protocolo de Tegucigalpa de 1992, que fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Gazol, 2005:264).

En 1993 se firmó el Protocolo de Guatemala, el cual se adhirió al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Este documento ratifica la finalidad de lograr la integración económica profunda pero no establece plazos para alcanzar las metas planteadas, así como incorporar el marco institucional creado por el SICA. Además de visualizarse como un instrumento de integración económica por medio del cual los países centroamericanos pueden incorporarse a la dinámica actual del sistema mundial, se reactivó la Organización de Estados Centroamericanos y se han fortalecido otros órganos regionales en el marco del SICA, como son el Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica, otros órganos todavía se encuentran en proceso de definición, tales como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. (Lerman, 2001). El nuevo arreglo institucional creó una sola Secretaría General, con sede en la capital de El Salvador, que asume funciones administrativas y técnicas y de la cual se desprenden la dirección de economía, la dirección

⁷⁸ Los principios básicos de este Plan eran: la reestructuración de la integración económica regional, la evolución hacia un sistema productivo integrado en el ámbito regional, el replanteamiento de la problemática de la deuda externa y la distribución equitativa de los costos sociales de los ajustes de las economías nacionales (Pérez y Zapata, 2001:26).

⁷⁹ El SICA planteó el propósito de crear una zona de libre comercio que contemplara tanto a los países centroamericanos, como a Panamá, Belice y la República Dominicana. También se acordaron cambios institucionales para armonizar las decisiones de nivel regional y evitar la dispersión de esfuerzos en torno a la integración centroamericana (Lerman, 2001).

social y la dirección ambiental; también se crearon siete secretaría ejecutivas, 14 consejos, comisiones y reuniones.

No obstante la nueva flexibilidad del mercado regional, durante los años noventa la convergencia macroeconómica de los países se situó por debajo del 50% (véase Cuadro IX).

Cuadro IX					
Centroamérica: Grado de cumplimiento de los indicadores de convergencia					
País	1997	1998	1999	2000	Promedio
Costa Rica	63	63	38	38	54.7
El Salvador	63	63	63	63	63.0
Guatemala	63	63	25	50	50.3
Honduras	38	25	38	50	33.7
Nicaragua	50	25	50	50	41.7
Centroamérica	55.4	47.7	42.8	50.2	48.6

Nota: Los valores de convergencia se estimaron con base en los indicadores del Consejo Monetario Centroamericano. estos indicadores son: la variación anual del PIB >5%; tasa anual de inflación >9%; tasa de interés promedio de referencia en términos reales a diciembre de cada año <5%; índice del tipo de cambio real con respecto al dólar, con diciembre de 1997=100, entre 90 y 100; razón de reservas internacionales netas del Banco Central y base monetaria >100; razón déficit cuenta corriente de la balanza de pagos a PIB >2.5%; y razón deuda pública total a PIB <50.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, en Pérez y Zapata, 2001:28.

Asimismo, durante la década de los años noventa se realizaron esfuerzos por llegar al arancel externo común, con piso de 5% y un techo de 15%, lo cual representaba un esfuerzo importante comparado con el decenio anterior donde los valores fluctuaron entre 20% y 5% respectivamente.⁸⁰ Es importante mencionar que estos cambios flexibles se dieron si bien como parte de la reactivación del mercado regional, también reflejaron las acciones estratégicas que los países adoptaron en sus modelos económicos hacia el libre mercado, las cuales además de incorporar las conocidas medidas de ajuste y privatización, crearon esquemas de promoción de exportaciones con el propósito de alcanzar una diversificación exportadora. La diversificación en las exportaciones estuvo fomentada por diversas políticas de subsidios que tomaron la forma de exenciones fiscales y cuyos costos tributarios se atendieron a través de Certificados de Deuda o los regímenes de zonas francas (Pérez y Zapata, 2001:19). Lamentablemente, para el año 2000, estas acciones no tuvieron una repercusión importante ni en la estabilidad fiscal ni en crecimiento del producto interno (véase Cuadro X).

⁸⁰ El arancel promedio para los países centroamericanos para el año 1999 era el siguiente: Costa Rica 7.10, El Salvador 6.9, Guatemala 7.05, Honduras 17.68 y Nicaragua 5.10 (Saborio y Michalopoulos, en Pérez y Zapata, 2001:20).

Cuadro X			
Centroamérica: Tasas de crecimiento económico y PIB per cápita			
País	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita en dólares del año 2000
Costa Rica	4.1	1.2	2316
El Salvador	4.4	2.3	1341
Guatemala	4.2	1.5	1035
Honduras	3.1	0.2	660
Nicaragua	3.2	0.3	523

Fuente: CEPAL, 2000.

A pesar de las medidas tomadas, el MCCA funciona como una Unión Aduanera imperfecta, ya que aunque existe un arancel externo común,⁸¹ existen productos originarios de la región para los cuales no existe el libre comercio, el ejemplo más representativo de esta imperfección en el comercio es que el café y el café tostado no son productos sujetos al libre comercio. Sin embargo, existe la movilidad de los bienes, una vez que son introducidos a la región, la libertad de comercio de servicios, se han armonizado los mecanismos de recaudación y distribución de los ingresos tributarios, además existe una política comercial externa común con una normativa uniforme.⁸² Las deficiencias en el marco integrador pasan por la necesidad de resolver desde los desacuerdos fronterizos, resolver las relaciones interestatales, dar certeza con una buena estructura institucional a las relaciones empresariales, además de no perder de vista las disparidades económicas regionales.

En ocasiones, también se han introducido barreras arancelarias y no arancelarias al intercambio intrarregional, así como el establecimiento de salvaguardias. Pese a estas medidas, durante los años 1999-2001 el comercio intrarregional creció en 11% (Pérez y Zapata, 2001:29). En el año 2000 el valor del comercio intrazonal fue de \$2,600 millones de dólares y para el año 2002 la cifra alcanzada fue de \$2,866 millones de dólares, lo cual significó que el 28% de las exportaciones centroamericanas se destina a los países miembros (SIECA, en Gazol, 2005:267).

⁸¹ El arancel externo común esta compuesto por los siguientes niveles: 0% para bienes de capital y materias primas, 5% para materias primas producidas en Centroamérica, 10% para bienes intermedios producidos en Centroamérica, 15% para bienes de consumo final (Gazol, 2005:265).

⁸² Con la puesta en marcha de la Unión Aduanera en el año 2004, se establecieron aduanas comunes entre El Salvador y Honduras y entre Guatemala y El Salvador, así como aduanas terminales en El Salvador, Honduras y Guatemala (Gazol, 2005:266).

En sus relaciones con el exterior, los países centroamericanos han privilegiado la política hacia el bloque norteamericano.⁸³ En el año 2000, El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron con México un tratado de libre comercio que entró el vigor el siguiente año, asimismo existen acuerdos bilaterales en esta materia entre México y Nicaragua, México y Costa Rica, Costa Rica y Canadá. Sin embargo, visto desde el lado de la recepción de flujos de capital que pueden recibir los países centroamericanos, el acuerdo más importante es el que se firmó recientemente con los Estados Unidos y la República Dominicana (CAFTA). Más allá del intercambio de bienes, el objetivo que persiguen los países centroamericanos es la mayor atracción de flujos de inversión hacia la región, por lo que la creación de nuevos acuerdos no solo contempla los bienes y servicios, sino que también se dirigen hacia la atracción de capitales. Asimismo, este mayor enfoque hacia la región Norteamericana ha provocado una coordinación de los ciclos con respecto a la economía estadounidense, por lo que una recesión por parte de esta economía repercute en el crecimiento económico de las naciones centroamericanas, aunque ello no es un efecto exclusivo de esta subregión del continente. Por ejemplo, la última recesión económica estadounidense que comenzó durante el segundo semestre del año 2000 y se extendió hasta el 2001 tuvo consecuencias directas en el crecimiento centroamericano. En el 2001 se registró una tasa de crecimiento de tan solo 3.5% en las exportaciones de prendas de vestir y accesorios, como consecuencia en la disminución de la demanda de exportaciones dirigidas hacia el mercado de los Estados Unidos; este registro es notable en comparación con la tasa de crecimiento promedio registrado para el trienio 1997-2000 que fue del 12%, en particular, la recesión incide en un mayor impacto en la economía salvadoreña cuyas

⁸³ Históricamente los lazos que unen a Centroamérica con el norte del continente comenzaron a principios del siglo XX cuando los países de la región acordaron que sus diferencias fronterizas y las dificultades de los derechos de asilo serían resueltos bajo el arbitraje de los Estados Unidos y de México, de forma que se buscaba la cooperación con estos países para fomentar la paz en la región centroamericana. Más tarde, la cooperación se buscó para solucionar problemas de crisis internas y por los intereses corporativos de los estadounidenses, como lo fue en 1900 la United Fruit Co. (Ugarteche, 1997). Recientemente en materia comercial es necesario mencionar que el principal socio dentro del bloque norteamericano son los Estados Unidos, ya que el monto de las exportaciones de Centroamérica hacia aquel país representan el 21% del PIB regional. Mientras que el caso del intercambio con México es marginal: tan solo el 0.9% de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia Centroamérica y el 0.2% de las importaciones provienen de esta región. Para Centroamérica el intercambio con México solo representa el 5% de su comercio (Ramírez López, 2002:25).

exportaciones hacia aquel país representan el 75% de su comercio con el exterior (Ramírez López, 2002:19, 22).

Sin embargo, a pesar del deterioro del comercio con el exterior –donde se registró un déficit comercial en el periodo 2000-2001 de casi \$20 mil millones de dólares- el comercio intrazonal creció poco más del 6% y de estos intercambios el 85% corresponde a Guatemala, Costa Rica y El Salvador. Guatemala fue el país que tuvo el valor más alto de sus ventas –\$852 millones de dólares– y sobresalen las manufacturas como principales objetos de intercambio intrazonal (Ramírez López, 2002:22-23).

La dinámica centroamericana sigue sujeta a la demanda de los mercados externos y la escasa diversificación de los productos de exportación. Si bien es cierto que el dinamismo intrarregional continúa y la presencia de productos manufacturados es más representativa, ello no sucede en el comercio hacia el exterior. Asimismo, la estrategia hacia la ampliación de mercados externos se reduce cada vez más hacia la confluencia con la economía estadounidense que aunque en principio facilita el intercambio de textiles y productos maquilados, el mayor atractivo se vuelca hacia la atracción de flujos de capital. Este último recurso es el que debería ser explotado por las economías centroamericanas en virtud de que la afluencia de capitales es finita y limitada.

1.6 Grupo de los Tres (G3)

Los antecedentes del G3 están asociados a una visión geopolítica de las tres naciones, en virtud de que América Central representaba el espacio geográfico que las unía, por lo que a principios de los años ochenta, con base en la autonomía petrolera que mantenían México y Venezuela, ambos países se unieron para prestar ayuda económica a los países de la región centroamericana y contribuir a la paz y a la democracia por medio del Pacto de San José de 1980. Posteriormente, junto con Colombia, los tres países comenzaron a conjuntarse ante el desencanto del Grupo Contadora, el vacío de poder dejado en la Cuenca del Caribe y la necesidad de reincorporar a Cuba a América Latina. Todavía hasta 1989, el motivo de reunión de estas tres naciones se centraba más en aspectos políticos y sociales que en temas

económico-comerciales, ya que acordaron la creación de un grupo para consolidar la paz y la democracia en América Central.⁸⁴ Sin embargo, ante el inminente cambio del modelo económico ya instalado en la década de los años noventa, los temas que unieron a estos países se volcaron hacia aspectos económico-comerciales, de manera que el interés se desplazó hacia acuerdos de cooperación económica. Por un lado, para México representaba la oportunidad de haber realizado un contrapeso ante las evidentes negociaciones que se daban en torno al tratado comercial con los Estados Unidos; mientras que para Colombia y Venezuela, el vínculo con México significaba el reforzamiento de la cooperación con América del Norte (Garay, 1994; Serbin y Romero, 1994).

Para inicios de 1990, el proyecto parecía viable para los tres países, ya que coincidían por la importancia de sus respectivos mercados internos, la apertura de las economías, el grado de interrelación estructural y comercial, la orientación internacional centrada más hacia los Estados Unidos, así como la pauta exportadora si bien especializada en producción energética, más diversificada hacia los bienes manufacturados (SELA, 1992). Aunque existían algunas diferencias entre ellos como el valor agregado de la industria manufacturera que en México era 4 ó 5 veces mayor que la colombiana y venezolana, la industria minera venezolana superaba en 40% a la colombiana y en 25% a la mexicana (Garay, 1994:163). También resaltaba la intensa relación comercial entre Venezuela y Colombia, influida por la vecindad geográfica, la pertenencia a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y por el empeño gubernamental y empresarial de ambos países. Mientras que México sostenía una menor incidencia en el comercio intrarregional dentro de la ALADI.

En 1991 los tres países suscribieron un acuerdo de libre comercio en el marco del Tratado de Montevideo, el cual entró en vigor en el año de 1992.⁸⁵ Sin embargo, conforme se fue

⁸⁴ Ramírez (1997) menciona que los tres países desarrollaron una concertación política con el objetivo de obtener una posición negociadora de bloque en diversas instancias regionales e internacionales. Esta posición se reflejó dentro del Grupo de Río, la discusión de reforma de la OEA, en la Ronda Uruguay, en la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos y en ante la CEE a propósito de las cuotas bananeras de América Latina.

⁸⁵ El acuerdo preveía la eliminación de impuestos a los productos de la región en un plazo de tres años, la liberalización inmediata a bienes no producidos en la región, la aplicación de las ventajas contenidas en el marco de la ALADI, el desmantelamiento de restricciones no arancelarias, la armonización gradual de políticas comerciales y la creación de mecanismos institucionales para la solución de conflictos (Garay, 1994).

acercando la fecha de suscripción del tratado, se acentuó el carácter comercial estratégico para condicionar la liberación de ciertos productos y un periodo de transición más prolongado para perfeccionar el comercio. Dentro de los Grupos de Trabajo se contemplaban otros temas, si bien ligados a la esfera económica, también correspondientes a otras áreas: política de cielos y mares abiertos, acuerdos en materia de cooperación energética (carbón, gas, hidroelectricidad),⁸⁶ telecomunicaciones (tarifas preferenciales, cooperación satelital), convenios culturales y de fomento al desarrollo turístico a través de la creación de zonas francas, lo cual hacía pensar en una evolución hacia la cooperación e integración económica más profunda.

En 1994 los mandatarios de los tres países firmaron el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, el cual entró en vigencia al siguiente año y contempló no solo la liberalización de los bienes, sino la promoción de inversiones,⁸⁷ aunque solo preveía una integración económica inicial, es decir, no profundizaba más allá de la creación de una zona de libre comercio. Un aspecto relevante es el abandono de la cláusula de la nación más favorecida acordada en el marco de la ALADI⁸⁸ –excepto para las inversiones– y el principio de tratamiento diferencial. El acuerdo estableció un plazo de 10 años para lograr una desgravación arancelaria gradual y automática, a una tasa arancelaria anual del 10% hasta llegar a una tasa cero (Briceño, 1999). Tanto para Venezuela como para Colombia, como integrantes del CAN, los plazos debían cumplirse en 1992, por lo que era necesario un calendario de coordinación con México para que no invalidara las preferencias otorgadas a los miembros del CAN. Además de estos inconvenientes en materia de coordinación

⁸⁶ Sobresale este rubro en virtud de que Venezuela tiene grandes recursos de gas, energía eléctrica y petróleo; Colombia posee grandes reservas de carbón; y México tiene gas propano y petróleo (Garay, 1994). En el año de 1993 se trabajaba en la interconexión energética y en un estudio sobre prefactibilidad para ligar a los países centroamericanos, a través del financiamiento de la empresa española Empresa Nacional de Electricidad y el BID (SELA, 1992). Para un estudio sobre cooperación energética en el G3 véase Jorge Valencia Restrepo, “La cooperación energética en el Grupo de los Tres” en Serbín y Romero, 1994.

⁸⁷ El acuerdo también contemplaba la eliminación de barreras no arancelarias, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y la solución de conflictos. Asimismo, se incluyeron salvaguardias para productos agrícolas (Briceño, 1999).

⁸⁸ Recuérdese que la cláusula de la nación más favorecida se contemplaba dentro de la ALADI, por medio de ella se debían extender de manera automática las ventajas concedidas a los demás miembros. Esta remoción fue promovida por el gobierno mexicano, en virtud de la puesta en marcha del TLCAN, y tanto Venezuela como Colombia aprobaron la modificación del artículo 44 del Tratado de Montevideo para negociar las compensaciones sufridas por la no aplicación de este principio.

comercial, Venezuela y Colombia pedían un acuerdo que respetara el carácter asimétrico en ciertos sectores económicos entre ellos dos y México.

Sin embargo, las expectativas centradas en la creación del Grupo de los Tres como detonante de la regionalización en la Cuenca del Caribe y Centroamérica fueron exageradas, ya que después de la entrada en vigor existieron tres factores básicos que debilitaron al G3. En primer lugar, la dinámica de los países se enfocó más hacia el libre comercio que hacia un esquema de integración económica regional, lo cual debilitó la cooperación entre las tres naciones. Aunado a ello, con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), México volcó la mayor parte de su comercio hacia el bloque norteamericano y, por su parte, Venezuela –con mucho mayor interés– y Colombia empezaron a interesarse en una vinculación con el MERCOSUR. En tercer lugar, tanto México como Venezuela sufrieron recesiones económicas en 1995 y cuando se fueron recuperando a principios de 1997, Colombia cayó en problemas económicos. Muy pronto la tercia de gobiernos abandonó la visión articuladora subregional en la cual se había inspirado: “...el papel del Grupo de los Tres no se limita a un proceso de creciente intercambio y apertura comercial, articulación financiera e integración energética entre los tres países, sino que se extiende a un rol de progresiva proyección subregional como eje de los procesos de integración y cooperación política a nivel de la cuenca del Caribe *vis-à-vis* los desarrollos en curso en América del Norte” (Serbin y Romero, 1994:227).

De las principales deficiencias que se registran dentro del G3, sobresale la intensidad de la relación Colombia-Venezuela, que en 1999 concentraba el 65% del comercio total, pero ello ha sido así aún desde antes de la entrada en vigor del acuerdo.⁸⁹ En 1999, para México el comercio con este grupo representaba tan sólo el 1% de su comercio total (Briceño, 1999:4). Para el año 2001 las cifras no presentaron una mejor cara: 0.8% de sus exportaciones y 0.5% de sus importaciones, aunque el comercio era entre un 70 y 90% de manufacturas, productos químicos, maquinaria y equipo de transporte (Ramírez López,

⁸⁹ Autores como Ramírez (1997) van más allá, al enfatizar que la relación entre Colombia y Venezuela ni siquiera abarca los territorios completos, sino que se centra en las capitales.

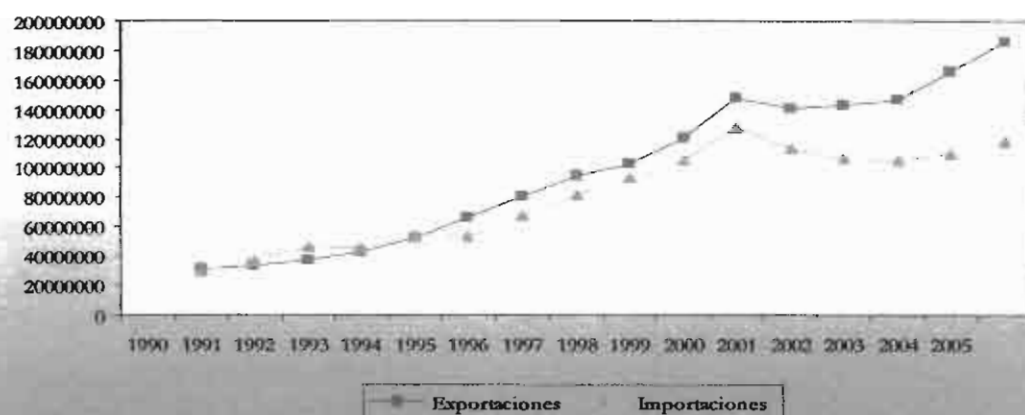
2002:28). Realmente para México la conjunción de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y el G3 al año siguiente ha significado una ventaja con respecto al primero, -particularmente con los Estados Unidos- pero no solo en comparación con el comercio con Venezuela y Colombia sino con respecto al mundo entero (véase Cuadro XI y Gráficas II y III).

Cuadro XI
Comercio de México con el G3, 1995-2001
(Participación porcentual en el total del comercio)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Colombia (exp)	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3
Colombia (imp)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Venezuela (exp)	0.5	0.4	0.6	0.5	0.3	0.3	0.5
Venezuela (imp)	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3

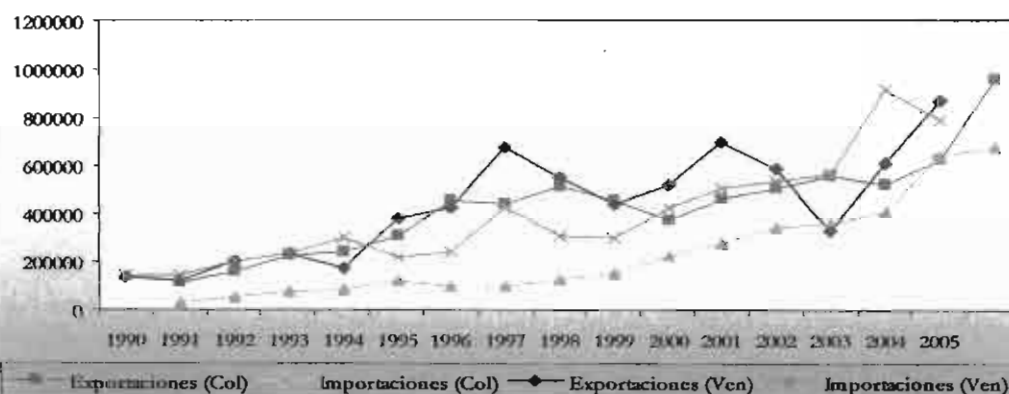
Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México

Gráfica II.
Balanza comercial de México con los Estados Unidos



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México

Gráfica III.
Balanza comercial de México con Colombia y Venezuela



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México

Mientras que para México en el periodo 1995-2001 el comercio con el G3 representó un promedio de 1.2% de su comercio, teniendo como punto más alto el primer año (con un registro de 1.5% con sus socios); el caso es diferente para los casos colombiano y venezolano (véase Cuadros XII y XIII). En ambos casos el comercio intrabloque ha ido en crecimiento, en promedio para este mismo periodo el comercio de Venezuela con el G3 es del 21.2% y para Colombia representa el 23.3%. Para Venezuela en el 2001 se registra el mayor porcentaje (32.5%) mientras que para Colombia es en 1998 (24.8%). Asimismo, el comercio de estos países se centra en bienes manufacturados.

Cuadro XII
Comercio de Venezuela con el G3, 1995-2001
(Participación porcentual en el total de exportaciones)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Colombia (exp)	6.4	5.1	5.2	8.7	8.2	15.3	14.1
Colombia (imp)	1.2	7.1	6.0	6.2	7.9	7.0	8.6
México (exp)	1.1	1.0	1.7	2.4	0.3	5.0	5.1
México (imp)	3.1	3.9	4.6	4.3	0.2	4.3	4.7

Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Banco de México, Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, en Ramírez López, 2002.

Cuadro XIII
Comercio de Colombia con el G3, 1995-2001
(Participación porcentual en el total de exportaciones)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
México (exp)	0.8	0.8	1.0	1.2	1.7	1.8	2.1
México (imp)	3.0	3.7	3.8	4.2	4.3	4.7	4.6
Venezuela (exp)	9.4	7.3	8.5	10.5	7.9	9.8	14.4
Venezuela (imp)	6.2	9.5	10.4	8.9	8.2	8.2	6.2

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, en Ramírez López, 2002.

Recientemente, sumado a las precarias relaciones comerciales externas al menos entre México con sus pares comerciales, habrá que sumar las conflictivas relaciones diplomáticas que enfrentaron a los Jefes de Estado mexicano y venezolano, llegando a romper estos contactos y concluyendo con la salida de Venezuela de este mecanismo de integración subregional en el año 2006. En mayo de 2006, el gobierno de Venezuela comunicó a México y a Colombia, así como a la Secretaría General de ALADI su decisión de abandonar este acuerdo de integración económica. En el mes de noviembre de ese mismo año México publicó en el Diario Oficial de la Federación la nulificación de dicho acuerdo entre ambos países, sin embargo las relaciones comerciales entre estas tres naciones pueden seguir

funcionando en el marco de la ALADI (Secretaría de Economía de México, 2006). Pareciera ser que el rompimiento venezolano era el vaticinio de un fracaso anunciado no sólo de este esfuerzo por integrar un mercado de libre comercio, sino que los conflictos en la relación entre ambos países siempre han estado presentes a raíz de sus posiciones petroleras y las contradicciones que en la década de los años ochenta tuvieron en torno a la crisis centroamericana. Sin embargo, en algunos momentos estas contradicciones se superaron a través del Acuerdo de San José, el Grupo Contadora y posteriormente la conformación del G3. Todo ello apareció plasmado únicamente en buenas intenciones por parte de ambos países, ya que como se ha corroborado ni el intercambio comercial mejoró ni las relaciones políticas entre estos gobiernos. Por otro lado, aunque el intercambio comercial entre Colombia y Venezuela ha sido intenso antes y después de la concertación del acuerdo de libre comercio, ello tampoco exenta la relación áspera que mantienen ambos gobiernos con respecto a sus fronteras. Recientemente a inicios de 2008, Venezuela ha criticado al gobierno conservador de Colombia y ha acusado su interés por estrechar sus vínculos comerciales con los Estados Unidos en vez de América Latina. Tanto para México como para Colombia la relación con el gobierno estadounidense resulta estratégica y el vínculo común entre ambos países con el país norteamericano es la ayuda que pueden recibir de éste último para combatir el narcotráfico. También es cierto que ambos países latinoamericanos tienen un régimen político más identificado con la derecha política que con respecto al gobierno que mantiene el actual presidente Chávez. Las diferencias a nivel de Jefes de Estado, entonces, son evidentes en todos los planos, sin embargo a nivel de las cancillerías y demás órganos gubernamentales inmersos en la dinámica de las relaciones exteriores, es posible que en los siguientes años se trabaje en el mejoramiento de las relaciones. Lamentablemente la idea fundacional del G3 es la que pagó la factura del distanciamiento.

1.7 Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Los países andinos tampoco se libraron de la crisis económica de los años ochenta, por lo que la repercusión dentro de la dinámica del entonces Pacto Andino también se hizo presente. A fines de aquella década y principios de 1990, los países miembros acordaron

una reactivación, centrada en la aceleración y acortamiento de los plazos de liberalización a partir de los acuerdos de Galápagos (1989), Machu Picchu y la Paz (1990) (SELA, 1992). El primer acuerdo fijaba el año de 1995 como plazo para la existencia de un arancel externo común (AEC), en 1991 deberían haber desaparecido todas las restricciones al comercio, en 1992 se establecería un arancel externo mínimo común y en 1994 se instauraría un mercado común subregional (Gazol, 2005:307; SELA, 1992). Posteriormente, con el acuerdo de la Paz se concertó la adopción del AEC entre 1991 y 1993 para Colombia, Perú y Venezuela y entre 1991 y 1995 para Bolivia y Ecuador.

Todo el conjunto de acuerdos, protocolos y declaraciones que se suscitaron en la década de los noventa tuvo por objetivo no solo la reactivación, sino la introducción de cambios y reformas que incluyeran la visión del regionalismo abierto y el fortalecimiento institucional de este mecanismo de integración subregional, el cual inclusive cambió de nombre hacia el de Comunidad Andina de Naciones en 1996. Así por ejemplo, la Declaración Conjunta de Caracas (1989), la Declaración de Galápagos (1989), la Paz (1990), las Actas de Caracas y Barahona (1991) y los Protocolos Modificatorios del Acuerdo de Cartagena (Trujillo, 1997 y Sucre 1998), contienen un conjunto de reformas en torno a la liberalización económica y la integración económica regional, es decir, para mejorar y ampliar tanto el comercio entre los miembros como ante el resto del mundo, facilitando la inversión extranjera, los flujos de capitales subregionales, la armonización de las políticas macroeconómicas y la circulación de los ciudadanos andinos entre los diversos países (Lerman, 2002; SELA, 1992). Por otro lado, el Sistema Andino de Integración funciona como el órgano de coordinación y reúne toda una serie de instituciones propias de la integración: Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General, Parlamento Andino, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Consejo Consultivo Empresarial Andino, Consejo Consultivo Laboral Andino, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas y los convenios sociales Hipólito Unanue de salud pública, Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral y Andrés Bello de cultura y educación junto con la Universidad Andina Simón Bolívar (Gazol, 2005).

Entre los avances del proceso de integración regional se encuentran los siguientes. El establecimiento de la región de libre comercio ha sido de manera indistinta: Bolivia, Colombia y Venezuela terminaron con la apertura de sus mercados en el año de 1992; Ecuador hizo lo propio en 1993 y Perú hasta el 2005. De esta forma, todos los productos están liberados en mercado interno.⁹⁰ El AEC, aunque se estableció desde 1995 y tiene cuatro niveles básicos (5, 10, 15 y 20%), dista en funcionar como tal, en virtud de las postergaciones propuestas y porque el promedio arancelario nominal difiere en todos los casos, excepto Colombia y Perú (11.6%). Para el resto de los países este promedio arancelario es: Bolivia 9.6%, Ecuador 11.2% y Venezuela 11.9%. Gazol (2005) menciona que entre los retos que debe afrontar la CAN todavía subsisten la armonización de las políticas macroeconómicas sobre competencia, normas de origen, técnicas, sanitarias, nomenclatura, valoración aduanera, propiedad intelectual e inversión extranjera. Así como la profundización en cuanto a la liberalización de los servicios. Si bien es cierto que el valor del comercio intrarregional ha crecido en los últimos años, de \$111 millones de dólares en 1997 a \$5,167 millones de dólares en el 2000, tan sólo el 10% de las exportaciones y el 13% de las importaciones corresponden a productos de la región. Aunque también debe apuntarse que las proporciones de bienes manufacturados han crecido sustancialmente hasta llegar a un 80%. Si bien en materia comercial se ha avanzado de manera notable, también se registran ciertos avances con respecto a la liberalización de servicios, en particular aspectos de transporte, telecomunicaciones y turismo: “Los principios y compromisos asumidos en este campo abarcan acceso a mercados, nación más favorecida, trato nacional, transparencia, *statu quo*, y facilitación del libre tránsito y presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como empleados de empresas prestadoras de servicios” (Secretaría General de la CAN, 2006:11). En el tema de liberalización de capitales, se continúan los esfuerzos por homogenizar las políticas. En la actualidad cada país mantiene su propio marco legal a propósito de la inversión extranjera, aunque en general es bastante abierto. De manera comunitaria se ha adoptado un régimen de Empresas Multinacionales

⁹⁰ Dentro de la liberalización de bienes es necesario señalar también los avances en temas como el trato nacional, la prohibición de imponer gravámenes y restricciones al comercio intrazonal, la irreversibilidad del programa de liberalización comercial, el trato de la nación más favorecida, la aplicación de normas para corregir la distorsión en la competencia (es decir, el establecimiento de normas de origen, técnicas y sanitarias) y la protección externa común (como el establecimiento de reglas de libre competencia, así como el combate de dumping y subvenciones) (Secretaría General de la CAN, 2006).

Andinas con el objetivo de facilitar la asociación de capitales provenientes de los países miembros. Por último, también se ha avanzado sobre la movilidad de personas dentro la región. Con excepción de Venezuela, los ciudadanos de los países miembros pueden transitar entre los territorios comprendidos sin necesidad de visa y pasaporte, en calidad de turistas y permanecer hasta por un periodo de 90 días. A partir del 31 de diciembre de 2006 entró en vigor el Pasaporte Andino, como modelo uniforme y como una medida de la evolución en cuanto a las políticas migratorias. La Decisión 546 es otro de los reflejos por seguir avanzando en el tema del libre tránsito de personas, ya que busca garantizar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias, a través del otorgamiento de un trato igualitario en temas de seguridad social y salud laboral (Secretaría General de la CAN, 2006).

En sus relaciones con el exterior, es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a quien le corresponde la tarea de formular la política exterior, así como orientar la acción externa de los diversos órganos del Sistema Andino de Integración.⁹¹ Aunque el área de mayor interés de esta política es la económica, también están presentes temas políticos y socio-culturales. La zona de preferencia, por evidentes razones, es América Latina y el Caribe en su conjunto, aunque de manera específica en los últimos años ha existido un acercamiento notable hacia los países que conforman el MERCOSUR,⁹² con quienes existe el proyecto para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de integración económica y política de los países del Cono Sur. Recientemente, también se han ido construyendo acuerdos de libre comercio bilaterales con los Estados Unidos (Colombia, Ecuador y Perú). En las relaciones hacia la Unión Europea, desde 1992 existe un Acuerdo de Asociación que pretende avanzar hacia la construcción de una zona de libre comercio, pero que también contenga aspectos de carácter político.

⁹¹ En 1999 se establecieron los lineamientos de la política exterior común, la cual tenía como objetivo: “contribuir a fortalecer la identidad y la cohesión de la Comunidad, proporcionarle una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe” (Secretaría General de la CAN, 2006:18)

⁹² Sobresalen los siguientes acuerdos: en 2005 el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre MERCOSUR, Colombia, Ecuador y Venezuela; en 2003 el ACE entre Perú y MERCOSUR, y en 1996 el ACE entre Bolivia y MERCOSUR.

No obstante, estos logros en distintos ángulos del proceso de integración regional, la Comunidad Andina de Naciones todavía presenta serios retos que debe afrontar. La voluntad política y el entendimiento a nivel de los Jefes de Estado es una de las cuestiones fundamentales en el avance del proceso de integración. Se ha mencionado que los países integrantes conformaron en el 2005 una Unión Aduanera en la cual se articula un imperfecto AEC, pero a la debilidad inerte en esta estructura económica-comercial se sumó la denuncia venezolana de tomar distancia con respecto a este mecanismo de integración económica regional. En abril de 2006, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y perdió su calidad como país miembro (Secretaría General de la CAN, 2006:7). Sin embargo, queda por definir la forma en la cual se establecerá el libre comercio entre los países miembros y Venezuela, es decir, en materia de normas técnicas y sanitarias, salvaguardias, solución de controversias y reglas de origen, aunque todavía se mantienen vigentes los beneficios recibidos y otorgados por el programa de liberalización.

La Secretaría General de la CAN (2006:4) señala los siguientes desafíos que encaran las naciones integrantes y que, por ende, afectan al proceso de integración:

1. “Desequilibrios aun no resueltos en el campo de las finanzas públicas y el endeudamiento interno e externo;
2. Desajustes externos provenientes principalmente de la volatilidad y fenómenos de contagio originados en los mercados financieros internacionales; y de medidas proteccionistas y subsidios que afectan el acceso de las exportaciones andinas;
3. Atrasos en la competitividad de las empresas y cadenas productivas como resultado de sobre costos y deficiencias en sus sistemas regulatorios;
4. Desempleo, empleo precario y graves problemas de exclusión social, donde a situaciones de elevada pobreza e indigencia se suman la desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a oportunidades de progreso; y
5. Debilidad de los sistemas políticos y amenazas a la debilidad democrática en los Países Miembros”

Bajo esta perspectiva, la Secretaría General de la CAN apunta hacia la necesidad de que los integrantes definan el rumbo que debe asumir la integración regional, no solo en el avance

y profundización del mercado comercial como fuente de respaldo de cada una de las economías nacionales, sino como la función articuladora que debería asumir el bloque en la nueva dinámica de la relaciones internacionales.

1.8 Acuerdos firmados por México en el marco de ALADI

Desde que México formó parte de ALALC y posteriormente su conversión en ALADI, existen diversos acuerdos de alcance parcial, alcance regional, complementación económica. Estos acuerdos se encuentran registrados en el Cuadro XIV.

Cuadro XIV			
Acuerdos suscritos por México en el marco de ALADI			
Acuerdo	Fecha de suscripción	Objetivo	Países signatarios
Acuerdo de alcance parcial de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica	27 - Octubre - 1988	Cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica. Tiene por objeto la formación de un mercado común de bienes y servicios culturales. En virtud de las sucesivas adhesiones hasta la participación de todos los países miembros, el Primer Protocolo Adicional del mismo establece su registro como Acuerdo de Alcance Regional N° 7	12 países
Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica	5 - Julio - 1997	Promover la cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, científica y educacional. El acuerdo quedó registrado como Acuerdo de Alcance Regional N° 7	12 países
Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica	19 - Octubre - 1993	Promover la cooperación regional orientada tanto a la creación y desarrollo del conocimiento, como a la adquisición y difusión de la tecnología y su aplicación.	12 países.
Acuerdo de alcance parcial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá	22 - Mayo - 1985	El Acuerdo tiene por objeto el otorgamiento de concesiones que permitan fortalecer y dinamizar las corrientes de comercio mutuo.	México-Panamá
Acuerdo de alcance parcial de Complementación Económica suscrito por México y Guatemala	7 - Diciembre - 1999	El objetivo del acuerdo es alentar y fomentar, en el ámbito de sus respectivos marcos normativos, la libre participación de personas individuales o jurídicas en el transporte, distribución, comercialización, almacenamiento, exportación e importación de gas natural entre México y Guatemala. El acuerdo está establecido al amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo.	México-Guatemala
Acuerdo Regional de Apertura de Mercados a Favor de Bolivia	30 - Abril - 1983	Aprueba las nóminas de productos para los cuales los países miembros conceden, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes y demás	12 países

		restricciones, cuando sean originarios de Bolivia	
Acuerdo Regional de Apertura a favor de Ecuador	30 - Abril - 1983	Aprueba las nóminas de productos para los cuales los países miembros conceden, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes y demás restricciones, cuando sean originarios de Ecuador	12 países
Acuerdo Regional de Apertura de Mercados a favor de Paraguay	30 - Abril - 1983	Aprueba las nóminas de productos para los cuales los países miembros conceden, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes y demás restricciones, cuando sean originarios de Paraguay	12 países
Acuerdo Regional para la Promoción del Comercio	8 - Diciembre - 1997	Establecer la promoción del comercio mediante la superación de obstáculos técnicos al comercio	12 países
Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 29	31 - Mayo - 1993	Adecua a la NALADISA ⁹³ la clasificación de los productos negociados y consolida texto y Anexos del Programa de Liberación. Se considera como acuerdo de Renegociación del Patrimonio Histórico	Ecuador-México
Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 38	31 - Mayo - 1993	Adecua a la NALADISA la clasificación de los productos negociados y consolida el texto y los Anexos del Programa de Liberación. Se considera como acuerdo de Renegociación del Patrimonio Histórico	México-Paraguay
Acuerdo Regional relativo a la Preferencia Arancelaria Regional	27 - Abril - 1984	Establecer la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) de conformidad con el Art. 5 del Tratado de Montevideo y la Resolución 5 del Consejo de Ministro. Establece en 5% la tasa básica de la PAR	12 países
Acuerdo de alcance parcial de Complementación Económica N° 6. Protocolo de Adecuación	28 - Noviembre - 1993	Adecua a la NALADISA la clasificación de los productos negociados y consolida en un solo texto las disposiciones del Acuerdo.	México-Argentina
Acuerdo de Complementación Económica N° 8. Protocolo de Adecuación	29 - Enero - 1995	Adecua a la NALADISA la clasificación de los productos negociados y consolida las disposiciones del Acuerdo	México-Perú
Acuerdo de Complementación Económica N° 31	10 - Septiembre - 1994	Ampliar las ventajas del libre comercio entre ambos países	Bolivia-México
Acuerdo de Complementación Económica N° 41	17 - Abril - 1998	Ampliar las ventajas del libre comercio entre ambos países	Chile-México
Acuerdo de Complementación Económica N° 51	17 - Octubre - 2000	Ampliar las ventajas del libre comercio entre ambos países	Cuba-México
Acuerdo de Complementación Económica N° 53	3 - Julio - 2002	Los objetivos del acuerdo son: establecer normas y disciplinas para las relaciones económicas y comerciales entre las Partes; impulsar el desarrollo	Brasil-México

⁹³ NALADISA se refiere a la nomenclatura de la ALADI aplicada entre los países miembros para los fines de identificación de los productos a intercambiarse, surgida de la adaptación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) a las necesidades y realidades comerciales y productivas de los miembros de este bloque comercial. La codificación arancelaria de los productos en la NALADISA está dada a 8 dígitos numéricos sobre la base del SA (<http://www.aladi.org> 30 de junio de 2007).

		y la diversificación de las corrientes de comercio, con el objetivo de intensificar la complementación económica; estimular los flujos de inversión, para procurar promover un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de las Partes; e incentivar la participación de los sectores privados de las Partes	
Acuerdo de Complementación Económica N° 60	15 - Noviembre - 2003	Establecer una zona de libre comercio entre las Partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del (GATT) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, así como estimular la expansión y diversificación del comercio; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios y promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las Partes.	México-Uruguay
Acuerdo de Complementación Económica N° 54	5 - Julio - 2002	Es un Acuerdo marco que busca la creación de un Área de Libre Comercio entre MERCOSUR y México y tiene como finalidades establecer un marco jurídico que permita ofrecer seguridad y transparencia a los agentes económicos de las Partes, así como establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas	México-MERCOSUR
Acuerdo de Complementación Económica N° 55	27 - Septiembre - 2002	Incentivar el libre comercio en el sector automotriz y promover la integración y complementación productiva en las diversas áreas de este sector.	MERCOSUR – México
Fuente: ALADI, http://www.aladi.org/nst/aladi/textos/acos.nsf			

Como se mencionó en la página 44 de este trabajo, los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) permiten que dos o más países miembros de ALADI puedan incrementar y profundizar las preferencias comerciales entre ellos, con el objetivo de aumentar el intercambio comercial interregional.

El ACE N° 6 firmado entre México y Argentina contiene 15 Protocolos Adicionales. La mayor parte de estos protocolos adicionales prorroga el acuerdo entre ambos países, por ejemplo: el Décimo Quinto Protocolo adicional entró en vigor el 1 de enero de 2007. Asimismo, estos protocolos adicionales profundizan la liberalización de las preferencias arancelarias, normas técnicas, medidas sanitarias y requisitos específicos de origen. En algunos casos, como el decimocuarto protocolo adicional, se incorporan los tratamientos preferenciales a productos del sector automotriz a partir de julio de 2001.

El ACE N° 8 con Perú, con base en su Octavo Protocolo Adicional, prorroga el acuerdo hasta el 31 de diciembre de 2008.

El ACE N° 51 firmado con Cuba contiene dos protocolos adicionales, el segundo de ellos tiene como objetivo incorporar como Anexo el Acuerdo de Régimen de Origen y Procedimientos Aduaneros para el Control y Verificación del Origen de Mercancías.

El ACE N° 53 signado entre Brasil y México contiene tres protocolos adicionales, en ellos se establecen los regímenes de solución de controversias y se profundizan las preferencias arancelarias de algunos productos (ácido tereftálico).

El ACE N° 55 establecido entre México y los países del MERCOSUR, tiene diversos protocolos adicionales a los apéndices del acuerdo. En uno de ellos se establecen las condiciones de comercio entre México y Argentina en el sector automotriz y también la vigencia del certificado y declaración de origen en un año en el intercambio comercial. Otros dos protocolos establecen las condiciones del comercio también en el sector automotriz para los casos específicos de Brasil y Uruguay.

2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Una vez que se ha conocido el contexto económico-social tanto a nivel interno como externo para el surgimiento del segundo regionalismo latinoamericano, se procede a describir el origen, evolución, estructura institucional y funcionamiento actual del MERCOSUR, como uno de los mecanismos de integración económico-comercial subregional más importantes y con la finalidad de conocer una de las partes involucradas en la relación que se examina en este trabajo. El MERCOSUR es un bloque regional conformado por los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, actualmente Venezuela se encuentra en el proceso de incorporación como Estado parte y son Estados asociados Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.

2.1 Antecedentes

Los estados sudamericanos que comparten una cercanía geográfica han atravesado por una serie de dificultades históricas derivadas por la delimitación fronteriza, lo cual los llevó por mucho tiempo a mantener relaciones de tensión y conflicto durante la última parte del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, a partir de 1960 y con la puesta en marcha de ALALC, los denominados países de la Cuenca del Plata, ante las dificultades que enfrentaba ALALC, decidieron establecer contactos para que las economías tuvieran una mayor vinculación. De esta forma, en 1969 se firmó el Tratado de la Cuenca del Plata entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuyo objetivo fue coordinar la explotación de los recursos que se compartían en los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y el de la Plata, así como fomentar la cooperación entre estos países (Gazol, 2005). A partir de esta unión, se realizaron diversos acuerdos para fomentar la infraestructura en materia energética, tales como el Convenio de Salto Grande entre Argentina y Uruguay, el Tratado de Itaipú entre Brasil y Paraguay y el Tratado de Yacyretá entre Argentina y Paraguay.

Sin embargo, pese a estos convenios las fricciones entre los países sudamericanos permanecían vigentes,¹ y no fue hasta que una serie de acontecimientos se conjugaron para que se estableciera un nuevo diálogo entre estas naciones. Pero básicamente dependía de una gran vinculación entre los dos mayores países: Argentina y Brasil. El nuevo acercamiento estuvo fomentado por el reestablecimiento de los regímenes democráticos en las naciones, la búsqueda de un clima de entendimiento, cooperación y salida del aislamiento en el cual los habían sumergido los regímenes militares, pero también como una forma para encontrar la salida a las crisis económicas de los años ochenta.

Para lograr su inserción en la economía mundial, los gobiernos argentino y brasileño coincidieron en que el primer paso radicaba en la superación de los conflictos entre ambos, por lo que en noviembre de 1985, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney firmaron la Declaración de Foz de Iguazú para recomenzar la relación bilateral. Por un lado, la Declaración era un acuerdo político que sentaba las bases de la cooperación entre ambas naciones pero, por otro lado, también estableció una Comisión Mixta de alto nivel de contenido económico con el objetivo de avanzar en la integración y cooperación económica. En julio de 1986 y después del satisfactorio avance en materia de cooperación bilateral, se acordó la firma del Acta de Integración Argentino Brasileña, dicha acta contempló el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que tenía como finalidad fomentar las economías, a través de la apertura de sus mercados y el estímulo a la complementación progresiva de los distintos sectores empresariales. Para la consecución de estos fines se suscribieron 24 protocolos, los cuales contemplaron el tema de los bienes de capital, el trigo, la siderurgia, el sector automotriz, la energía nuclear, la industria de los alimentos, etcétera.²

En diciembre de 1986 se firmó el Acta de la Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo en la cual ambos países se comprometieron a llevar a cabo el PICE de

¹ Entre estas fricciones se encontraba el reclamo argentino contra el Tratado de Itaipú, el cual fue resuelto por medio del Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú, entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1979 (Di Filippo, 1997).

² El PICE buscaba promover el comercio intraindustrial entre ambos países, por lo que los protocolos privilegiaron el empleo de mecanismo flexibles, selectivos y graduales que favorecían el enfoque sectorial. Sin embargo, en ellos no se establecían los mecanismos de procedimiento y más bien dependían de negociaciones bilaterales, las cuales aunadas a las inestabilidades macroeconómicas de los países, poco hacían para fomentar el comercio bilateral (Bouzas en Gazol, 2005).

acuerdo con el programa establecido. Sin embargo, un año más tarde debido a la falta de coordinación de políticas establecidas en el programa y la inestabilidad macroeconómica, reflejada en las tasas de crecimiento registradas por las dos economías en 1988 (-3% y 0% respectivamente), llevó a una pérdida del dinamismo en el programa. Para contrarrestar esta tendencia, Brasil y Argentina firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en noviembre de 1988. Este nuevo acuerdo se enmarcó en el contexto del nuevo regionalismo latinoamericano para lograr y revitalizar la idea de la integración regional, en él se establecía la creación de un mercado común en un plazo de 10 años y la armonización de las políticas macroeconómicas.

Tras el relevo presidencial de Menem y Collor de Mello y las modificaciones introducidas a las políticas económicas (básicamente centradas en un enfoque de economías de mercado, con apertura y liberalización económica), los nuevos presidentes decidieron, en julio de 1990, firmar el Acta de Buenos Aires por la cual se aceleraban los plazos para la puesta en marcha de los objetivos plasmados en el Tratado anterior. De esta forma, se redujo en cinco años el periodo por el cual debía establecerse el mercado común, se reemplazaron las negociaciones de producto por producto por reducciones automáticas y generales con reducidas listas de excepciones y calendarios de estricto cumplimiento, además de establecer el estatuto de empresas binacionales (Di Filippo, 1997; Gazol, 2005; y Oropeza, 2002).

El vínculo económico-comercial establecido entre ambas naciones sudamericanas no podía pasar desapercibido para otros dos socios comerciales comunes: Paraguay y Uruguay.³ La dinámica y cercanía geográfica entre los cuatro países orilló a una reunión de los cuatro presidentes en septiembre de 1990 en Buenos Aires, con miras al reemplazo del acuerdo bilateral por uno que abarcara a las cuatro naciones. Así nació el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, mecanismo por el cual se daba origen al Mercado Común del Sur.

³ En el caso uruguayo existía el Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica de 1975 y el Protocolo de Expansión del Comercio con Brasil de 1975 (Di Filippo, 1997).

2.2 Estructura Institucional

El Tratado de Asunción es un acuerdo esencialmente económico, que conserva la esencia del Tratado de Integración entre Argentina y Brasil y la Declaración de Buenos Aires; en él se establecen los mecanismos para la creación de una zona de libre comercio y posteriormente la constitución de una unión aduanera, a través de la eliminación de todas las barreras no arancelarias, la promoción para reducir tarifas graduales, automáticas y lineales, la eliminación progresiva de los productos de las listas de excepciones, la negociación para establecer un arancel externo común (AEC) y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en un plazo de cuatro años. Es conveniente mencionar que el Tratado, aunque es considerado el instrumento fundacional de este bloque regional, también es considerado como un mecanismo de transición hacia la implementación del mercado común. El Tratado no contempla los calendarios o procedimientos para el establecimiento del AEC, aunque define la fecha en la cual debería establecerse (1 de enero de 1995), así como en lo que se refiere a su estructura institucional que es eminentemente intergubernamental. Siendo un tratado breve, contempla 5 anexos: el programa de eliminación de tarifas intrabloque (reducciones arancelarias automáticas, lineales y generalizadas), un sistema de reglas de origen, un sistema transitorio de salvaguardas intrazona, un cronograma para establecer un mecanismo de resolución de controversias, y diez grupos de trabajo para promover la coordinación de las políticas sectoriales y económicas (Berlinski, *et al.*, 2006; Di Filippo, 1997; y Gazol, 2005). Asimismo, deja abierta la posible y futura adhesión de los demás miembros integrantes de la ALADI (Art. 20, Tratado de Asunción), por ello fue homologado ante este organismo latinoamericano bajo la forma de un Acuerdo de Complementación Económica, ACE (ACE núm. 18).

Al tratado se le agregaron dos protocolos: el Protocolo de Brasilia (diciembre de 1991) y el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994). El primero estableció la solución de controversias de manera transitoria y permanecería vigente hasta que se estableciera un sistema permanente, asimismo se previó la implementación del arbitraje *ad hoc* para el caso de los conflictos entre los países miembros y amparó al sector privado en caso de incumplimiento de parte de los Estados. La figura arbitral sólo sería implementada en caso

de que las negociaciones directas o la intervención del Grupo Mercado Común no solucionaran las controversias. En estos casos los tribunales arbitrales también funcionarían específicamente para el caso concreto y no estarían constituidos de manera permanente (Oropeza, 2002). Con el Protocolo de Ouro Preto se propuso avanzar hacia la consolidación de una unión aduanera, previo el establecimiento de un arancel externo común (AEC) que permitiera la constitución de una unión aduanera flexible. Para el cumplimiento de estas metas se establecieron objetivos programáticos bajo el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000.

Es importante mencionar que con el Tratado de Asunción fueron creados el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Secretaría Administrativa (SA) del Grupo Mercado Común. El CMC fue concebido como el máximo órgano del MERCOSUR, constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países integrantes, con funciones políticas y encargado de vigilar el cumplimiento de los objetivos y plazos del bloque. El CMC también preveía la convocatoria de los presidentes de los países y su reunión al menos una vez por año, así como la rotación de la presidencia del Consejo. Actualmente del CMC también dependen la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la Reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, el Foro Consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del MERCOSUR, el Instituto MERCOSUR de formación (para capacitar a los funcionarios de la administración pública) y el Foro de Consulta y Concertación Política.

El GMC fue concebido como el órgano ejecutivo a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y los bancos centrales, con capacidades en materia comercial y la atribución para negociar frente a terceros países, además de que previó la constitución de 10 subgrupos de trabajo para su funcionamiento. Actualmente son 14 los subgrupos de trabajo que apoyan las funciones del GMC, además de las reuniones especializadas y los grupos *ad hoc*. También dependen del GMC, el Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, el Grupo de Servicios, la Comisión Socio-laboral, el Comité Automotor, el Comité de Cooperación Técnica, la Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa, y los Grupos de Asuntos Presupuestarios de la Secretaría.

En tanto que la SA (posteriormente denominada Secretaría del MERCOSUR, SM), fue el órgano operativo del bloque y cuya sede fue asignada a la ciudad de Montevideo, Uruguay (MERCOSUR, Tratado de Asunción, 1991).⁴

Posteriormente el Protocolo de Ouro Preto fortaleció la estructura institucional del MERCOSUR. A los tres órganos existentes se adhirieron: la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Las funciones del GMC fueron explicitadas en este documento institucional y se le atribuyó capacidad decisoria. El CCM también se constituyó como un órgano con capacidad decisoria y se dejó abierta la puerta para la creación de órganos auxiliares adicionales. Este órgano fue creado para vigilar la aplicación de los instrumentos y temas de la política comercial tanto dentro del bloque como en las relaciones extra-bloque. El CCM está coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores y se integra por cuatro miembros de cada país. Para su funcionamiento el CCM puede constituir comités técnicos y está a cargo del sistema de solución de controversias.

La CPC fue constituida inicialmente por representantes nacionales de los cuatro países. Sus integrantes no eran electos directamente, sino designados por sus Parlamentos. Sin embargo, el 5 de diciembre de 2005 este organismo fue sustituido por el Parlamento del MERCOSUR. El Parlamento estableció la elección de representantes electos por sufragio universal, de acuerdo con la legislación de cada país y preveía su establecimiento para el 31 de diciembre de 2006, teniendo como sede la ciudad de Montevideo. El Parlamento fue erigido para fortalecer la parte social del MERCOSUR a través de la representación de la sociedad en este órgano (MERCOSUR, 2005). La legislación producida por este órgano deberá ser ratificada por los congresos legislativos de cada uno de los Estados parte, lo cual implica que el Parlamento no puede imponer reglas sino esperar hasta la internalización de estos reglamentos en los marcos jurídicos nacionales. En principio se conforma de 90

⁴ La SM es la institución común por excelencia y recientemente, en enero de 2007, por decisión del CCM se aprobó su crecimiento casi al doble, ante la nueva demanda de crear servicios comunes, en este sentido las atribuciones y responsabilidad de la Secretaría aumentaron, así como el número de funcionarios adscritos a este órgano (Sr. O. entrevista, 25 de mayo 2007).

miembros (18 por cada país, incluyendo Venezuela) y a partir de 2011 se espera la elección de “mercadiputados” por voto popular. La proporcionalidad en cuanto a los parlamentarios es un tema de crítica por parte de los pequeños países, quienes consideran que la distribución debería ser acorde con las asimetrías existentes (Sen. J. Korzeniak, entrevista, 23 de mayo 2007).

En tanto el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados parte, integrados por un número igual de representantes de cada país y con funciones consultivas. Debe mencionarse que este órgano funciona como el medio por el cual tiene representatividad la sociedad civil dentro del proceso de integración regional, en cuanto a la participación de organizaciones no gubernamentales, grupos empresariales y sindicales.

El Tribunal Administrativo-laboral del MERCOSUR fue creado por una resolución del GMC (54/03) en el 2003, como la instancia jurisdiccional para resolver las reclamaciones administrativas y laborales del personal que labora en la SM, así como resolver los conflictos entre los órganos institucionales del MERCOSUR y el personal contratado por ellos. Este tribunal está integrado por cuatro titulares de cada Estado parte, designados por el GMC en un periodo de 2 años (renovables por un periodo igual). Su sede se encuentra en la ciudad de Asunción, Paraguay (MERCOSUR, GMC, resolución 54/03).

El Tribunal Permanente de Revisión fue contemplado en el Protocolo de Olivos de febrero de 2002, como un mecanismo en cuanto a la solución de controversias. Está integrado por cinco árbitros⁵ que duran dos años (renovables por un periodo igual), cada Estado aporta un árbitro y el quinto es electo por unanimidad de todos los socios. Este tribunal es una instancia de revisión ante los laudos arbitrales emanados de los tribunales *ad hoc* establecidos desde el Protocolo de Brasilia. Con la creación de este tribunal se decide “en primera instancia” y se pueden revisar tanto los hechos como el derecho aplicable, así como efectuar una ponderación diferente de la decisión apelada. Puede ser considerado como

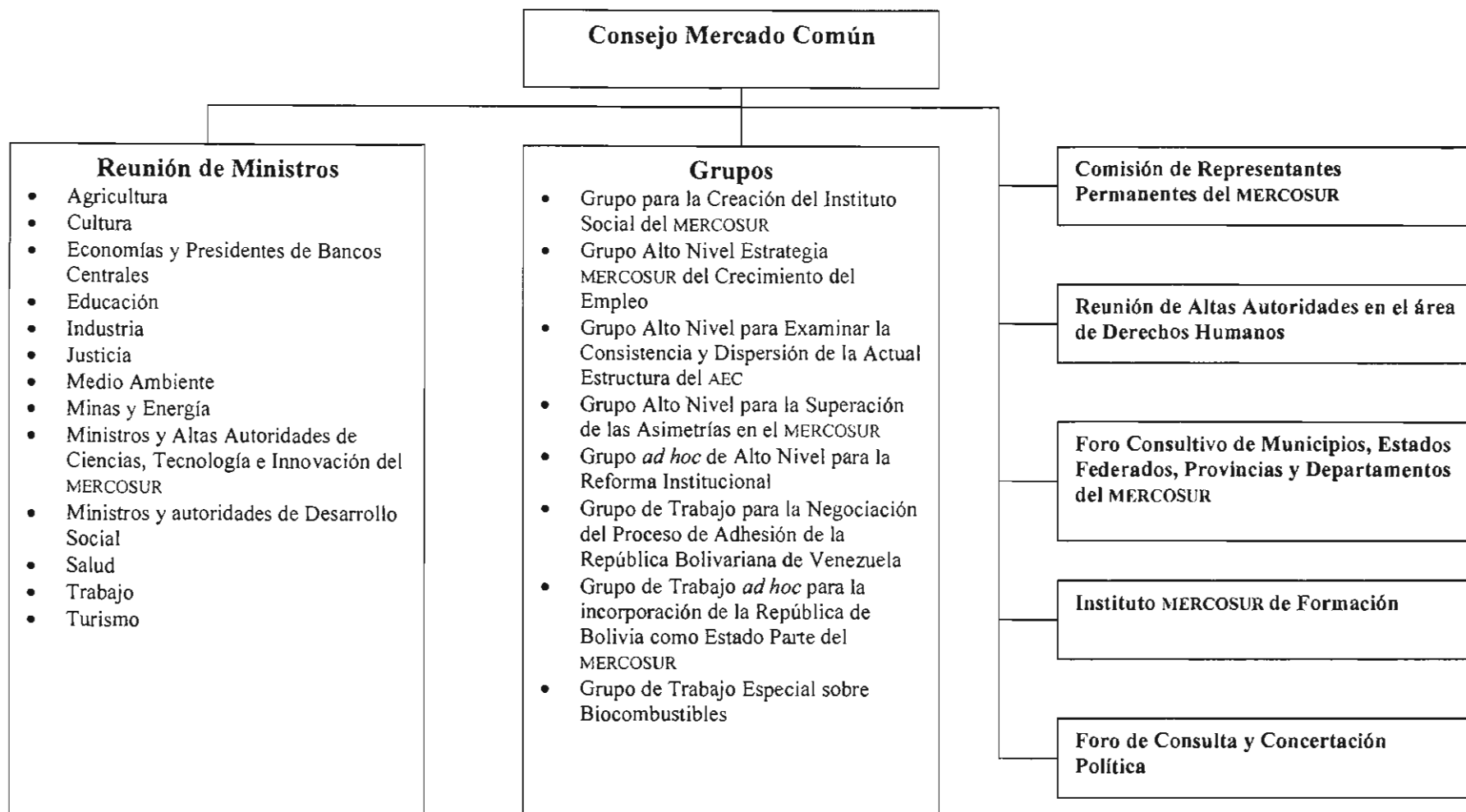
⁵ Si la disputa involucra dos Estados, intervienen los árbitros nacionales de cada país, más un presidente designado por sorteo por los árbitros restantes que no sean de la nacionalidad del conflicto. El quinto árbitro tiene una vigencia de tres años no renovables.

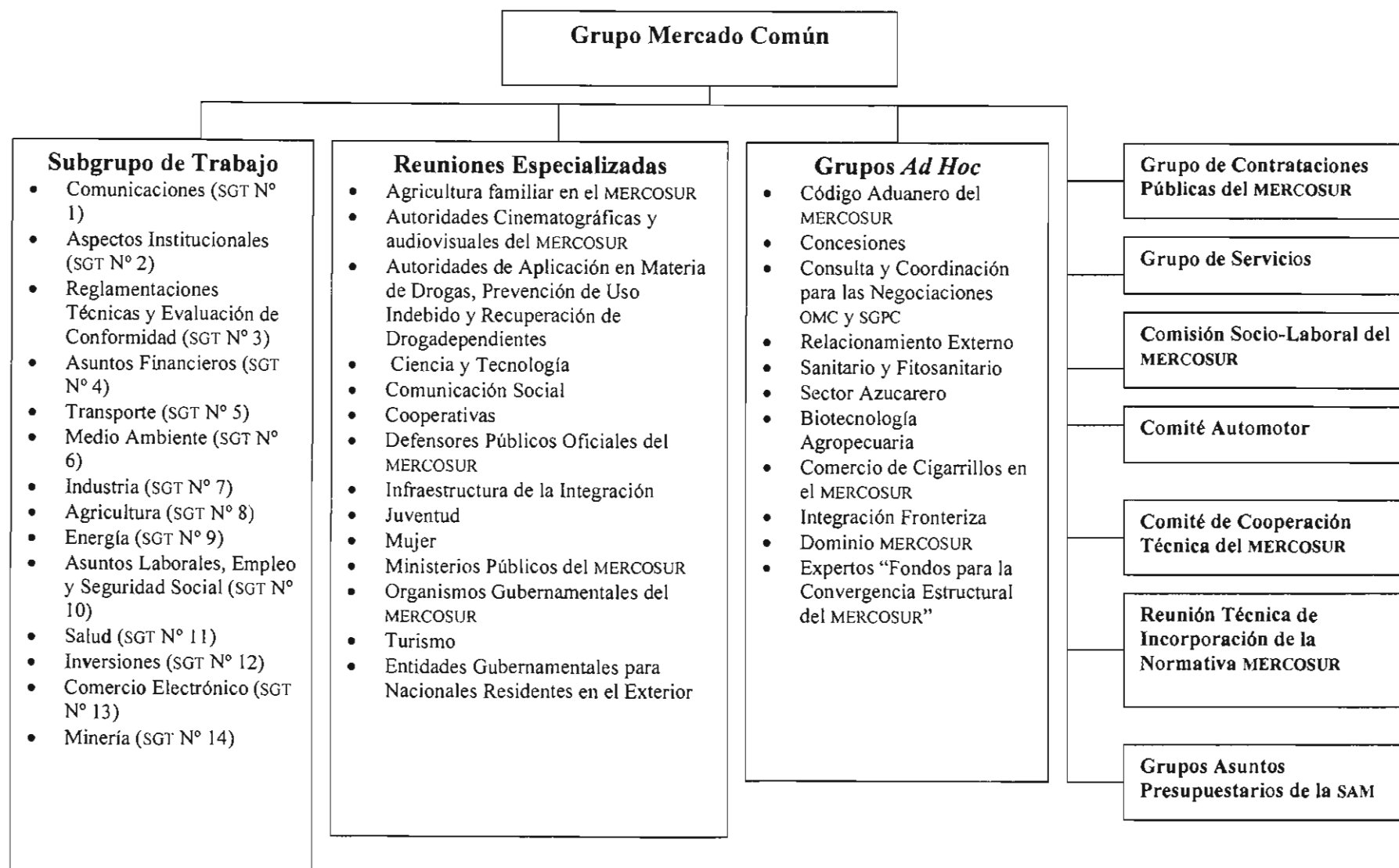
única instancia de resolución de controversias porque los Estados involucrados pueden acudir a él a fin de acortar los plazos de solución de controversias y también puede emitir opiniones para el CMC. La sede de este tribunal se encuentra en la ciudad de Asunción, Paraguay (MERCOSUR, CMC, decisión 30/05).

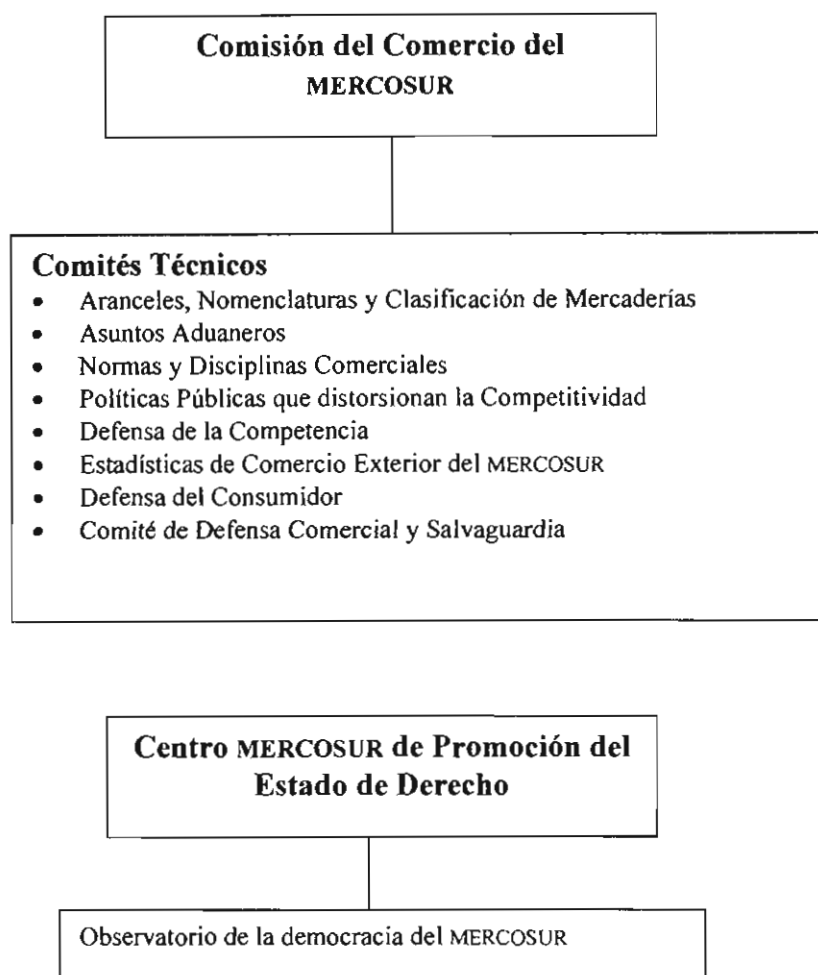
El Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, con sede en Asunción Paraguay, es una instancia para generar ideas y propuestas que tiendan a fortalecer la cultura democrática y las instituciones en la región. Fue creado en el año 2004 como una decisión del CMC y está facultado para realizar trabajos de conferencias, seminarios, foros, investigación, publicaciones, reuniones con representantes de gobierno, de la sociedad civil y la academia.

Gráfica I.
Estructura actual del MERCOSUR









La estructura del MERCOSUR fue diseñada bajo un esquema intergubernamental, sin hacer uso de una gran infraestructura burocrática ni crear superinstituciones. La mayoría de las decisiones son tomadas por consenso de los cuatro países miembros, lo cual liga las instituciones con una continuidad hacia la intergubernamentalidad. Es decir, pensar en la evolución hacia instituciones que contengan cierta dosis de supranacionalidad todavía es una fase que no puede implementarse en este esquema regional porque las condiciones aún no están dadas para ello.⁶ Un aspecto interesante en el salto a la supranacionalidad de las

⁶ En entrevista realizada a funcionarios de la cancillería argentina, opinaban que existen algunos órganos que empiezan a denotar un pequeño sesgo de supranacionalidad. Tal es el caso del Sector de Asesoría Técnica de la SM, el cual está integrado por 4 consultores que tienen que trabajar por un interés común y mirando el proceso en su conjunto. Asimismo, dentro de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la función de la presidencia es igualmente presentar propuestas desde una perspectiva común del proceso y no por países (Cons. O. Infante, Dra. V. Raffo y Sec. F. López, entrevista, 31 de mayo 2007). Para otros, el

instituciones mercosureñas es la soberanía nacional y el trato igualitario entre los países miembros. La presencia, peso y poder regional brasileño encontraría ciertos límites en caso de aceptar la transición de decisiones consensuadas a decisiones por mayoría. Sin embargo, no sólo Brasil asumiría costos, sino que sería una condición igualitaria para el resto de los miembros.

En cuanto al crecimiento institucional, existe un consenso de que la idea si bien es crear nuevos órganos de acuerdo con la propia dinámica y demanda del MERCOSUR, también existe un acuerdo sobre el fortalecimiento de las instituciones que se han creado hasta el momento. Como se observa más adelante, una de las debilidades institucionales es la falta de internalización en el marco jurídico nacional de los Estados parte, inclusive los nuevos órganos como los Tribunales de Controversias no cuentan con el poder coercitivo para hacer cumplir con las decisiones que emiten y estas resoluciones quedan a la buena voluntad de los países (Emb. Gallardo, entrevista, 25 de mayo 2007). De acuerdo con diferentes entrevistas realizadas tanto a funcionarios de las cancillerías argentina y uruguaya, así como a académicos y políticos de ambos países, existe un consenso sobre la evolución de las instituciones mercosureñas, la cual debe realizarse a partir del fortalecimiento de las actuales, partiendo del ámbito comercial, es decir profundizar y consolidar el proceso de la unión aduanera para después proseguir hacia otros campos de la integración.⁷

Un ejemplo del crecimiento o evolución institucional es la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en el 2005 e inspirado en los Fondos de Cohesión de la Unión Europea. Aunque estos órganos mantienen una esencia intergubernamental son un paso para avanzar más allá de la dinámica comercial y crear políticas e instrumentos en otras áreas de este proceso de integración. Las aportaciones a estos fondos van en proporción al Producto Interno Bruto de los países (de acuerdo con las

establecimiento del Parlamento MERCOSUR es también un indicio de los cimientos de la supranacionalidad del proceso (Sen. J. Korzeniak, entrevista, 23 de mayo 2007).

⁷ Otro ejemplo del fortalecimiento institucional lo señala R. Rozemberg en entrevista realizada el 1 de junio de 2007, este especialista apunta que en muchas ocasiones, como es el caso de los tribunales de controversias, las críticas no apuntan hacia la estructura, sino hacia la operatividad de los órganos, es decir, la falta de normas, reglamentos y criterios objetivos para definir las tareas.

decisiones CMC 18/05 y 24/05): Brasil 70%, Argentina 27%, Paraguay 1% y Uruguay 2%, lo cual hasta el 2007 contemplaba una reserva bruta de 100 millones de dólares y se gestiona de acuerdo con los proyectos regionales (actualmente 14) y necesidades de los países. Paraguay accede al 48% de los recursos, 32% son para Uruguay, 10% para Argentina e igual porcentaje para Brasil (C. G. Infante, Dra. V. Raffo y Sec. F. López, entrevista, 31 de mayo 2007).

Los objetivos del FOCEM son financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular la de los socios y regiones menos desarrollados, así como apoyar la consolidación y fortalecimiento del proceso regional. El FOCEM está integrado por una Unidad Técnica Nacional que es su núcleo operativo y se encarga de seleccionar, estudiar la viabilidad y la prioridad, así como adecuar y vigilar la operatividad de los proyectos presentados por los miembros del MERCOSUR (MERCOSUR, CMC, Dec. 17/06).

La Unidad Técnica está compuesta por cuatro técnicos de los Estados parte y se auxilia de un Grupo *ad hoc*. El FOCEM cuenta con diversos programas, entre ellos (MERCOSUR, CMC, Dec. 24/05):

- a) Programa de Convergencia Estructural que apoya la creación de infraestructura de carreteras y transporte para la integración física de los países; la exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles, biocombustibles y energía eléctrica; y la construcción de infraestructura hídrica.
- b) Programa de Desarrollo de la Competitividad: fomenta la competitividad de los sectores productivos y laborales para facilitar el comercio intrazona y la integración de cadenas productivas entre los países. El programa coloca énfasis en la generación y aplicación del conocimiento científico para los sectores productivos, la calidad en la producción y procesos, la formación de sectores dinámicos y diferenciados, el fortalecimiento de las PYMES y su vinculación con los mercados regionales, y la capacitación empresarial y fomento de incubadoras de empresas.

- c) Programa de Cohesión Social: son proyectos que apuntan hacia el fortalecimiento del desarrollo social en áreas fronterizas y de interés común en temas de salud, reducción de la pobreza y empleo.
- d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: como su nombre apunta se orienta al fortalecimiento y consolidación de las instituciones del MERCOSUR, para contribuir con su eficiencia y favorecer su evolución.

El presupuesto de los proyectos, con excepción de los enmarcados en el Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, puede ser igual o mayor al medio millón de dólares. Los proyectos pueden ser presentados por los Estados de manera individual o en conjunto.

2.3 Evolución del MERCOSUR

Para hablar de la evolución del MERCOSUR es conveniente hacer referencia a los periodos de auge y estancamiento que han caracterizado a este bloque regional. Del lado de los estancamientos del MERCOSUR, es conveniente señalar que quizás la debilidad institucional del bloque ha colocado en una disyuntiva a los Estados parte al momento de encarar problemáticas específicas. Torrent (2006) señala que el Tratado de Asunción, al ser considerado como un Acuerdo Marco, debiera ser complementado por toda una legislación secundaria, es decir, toda aquella estructura jurídica que los Estados crean y están en condiciones de cumplir, pero que en realidad en el caso del MERCOSUR se resume a una normativa primaria o tratados internacionales que se integran al tratado original en forma de protocolos o bien son paralelos al mismo. Ello implica que no pasan por un proceso de internacionalización dentro del cuerpo jurídico de las naciones, sino a mecanismos de ratificación como cualquier otro instrumento internacional que adopta un Estado (véase anexo I). Para Torrent esta falta de claridad en el proceso de integración revela una debilidad en su conjunto porque da origen a la existencia de dos tipos de problemas políticos: “aquellos que fundamentan la integración y le dan estabilidad y permanencia y aquellos otros que le dan flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias cambiantes”

(2006:37). Esto significa que de acuerdo con el Protocolo de Ouro Preto (Art. 40), la aplicación efectiva de una nueva norma debe esperar hasta que el Estado más renuente haya cumplido con la obligación de internacionalizarla en su legislación nacional. El planteamiento de Torrent se comprueba con lo establecido en el *Informe MERCOSUR Periodo segundo semestre 2006-primer semestre 2007* (INTAL, 2007): a mayo de 2007 existían 1,850 normas aprobadas desde 1991, de ellas 1,130 requieren de incorporación para su entrada en vigencia. También existen 473 decisiones aprobadas por el Consejo Mercado Común, 210 de las cuales necesitan incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados parte. De las Resoluciones del Grupo Mercado Común, existen 1,206, de las cuales 798 requieren incorporación a la normativa nacional de los miembros. Sobre las directivas del Consejo Mercado Común se han aprobado 171, de las cuales 122 faltan por ser incorporadas a las legislaciones nacionales.

En el mismo tenor del planteamiento de Torrent, la crítica de Villant (2007) señala que el MERCOSUR padece el síndrome de aprobar normas y marcos regulatorios que luego no entran en vigor, tal es el caso de la imposibilidad de avanzar en otros temas que abarcan más allá del ámbito comercial, como podrían ser las políticas de competencia, la propiedad intelectual, las inversiones y las compras gubernamentales. Actualmente, MERCOSUR tiene firmados los protocolos de Fortaleza (1996 y 1997), el Protocolo de Armonización de Normas sobre la Propiedad Intelectual en materia de marcas, indicaciones de procedencia y origen (1995), la Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales (1998), el Protocolo de Colonia (1993) y el Protocolo de Buenos Aires (1994) estos dos últimos sobre la promoción y protección de inversiones, el primero para los países miembro y el segundo para inversiones provenientes de Estados no miembros; así como el Protocolo de Compras Públicas (2003, 2004 y 2006). Con excepción del primero que tiene una vigencia parcial en revisión, todos los demás documentos no se encuentran vigentes debido a que las normativas no han sido internalizadas en los marcos jurídicos nacionales.

Quizás una de las mayores aportaciones a la región Sur del continente pudiera estar en la creación del Banco de Desarrollo del MERCOSUR, mejor conocido como Banco del Sur. No obstante, su funcionamiento sigue siendo un tema de debate. Sin ser considerado como una

institución del MERCOSUR, la idea de este banco surgió en julio de 2006 bajo el objetivo de avanzar en la integración financiera, con la posibilidad de realizar transacciones en monedas locales y la emisión conjunta de bonos. La propuesta del banco se realizó en el contexto de la buena posición fiscal de la que gozan las economías de la región y la liquidez financiera internacional, con lo cual se pretendía lograr el financiamiento de largo plazo y aprovecharlo para la construcción de proyectos de infraestructura y energía. Sin embargo, al ser un proyecto mayormente promovido por Venezuela y aún sin tener su membresía plena en el MERCOSUR, el tema del banco pasó a ser del análisis tanto a nivel del bloque, pero también extensivo hacia la Unión de Naciones Sudamericanas.

En febrero de 2007, tanto Argentina como Venezuela acordaron compromisos para la constitución de esta institución financiera cuyos objetivos serían “apoyar al proceso de integración en el ámbito financiero y social, financiar el desarrollo económico y el intercambio comercial y de servicios, promover la constitución de empresas multinacionales de capital regional y propiciar el desarrollo tecnológico” (INTAL, 2007:58). Al respecto, Brasil, Chile y Uruguay manifestaron sus reservas en relación con la conveniencia del proyecto y aunque la propuesta fue ganando el respaldo de diversas naciones, a finales de 2007 todavía no existía un acuerdo pleno sobre el objeto y funciones del banco, el monto global de capital y el aporte de cada economía, la definición de la sede, las acciones prioritarias, los criterios de riesgo, el sistema de votación, el peso de cada país en el sistema de toma de decisiones, etcétera.⁸

Actualmente son siete las naciones que apoyan el proyecto: Argentina y Venezuela (promotoras), Bolivia, Uruguay, Ecuador, Paraguay y Brasil. Chile aún continúa estudiando la posibilidad de adherirse, al igual que algunos centroamericanos como Nicaragua y Guatemala. Lo cierto es que la concreción de este banco está en la definición del liderazgo regional disputado entre Brasil y Venezuela; por una parte, Brasil que no quiere quedar fuera de la estructura fundacional de la ente financiera, aboga por una discusión más amplia sobre el sistema de votación y aportaciones, a la vez que argumenta que sólo debería

⁸ Se ha hablado de una cifra de \$3,000 millones de dólares como capital inicial y donde los países involucrados pudieran tener el mismo peso en la votación, independientemente de la aportación, ello con el objeto de diferenciar esta institución con respecto al funcionamiento de las actuales (Martínez Vial, 2007).

encauzarse su función hacia la de proyectos de infraestructura. Por otro lado, Venezuela urge a los miembros a la entrada en vigor del banco, como una clara señal del desligamiento con respecto a las instituciones financieras de Breton Woods, pero no tiene una postura con respecto al futuro funcionamiento de otras instituciones regionales como el Fondo Latinoamericano de Reservas o la Corporación Andina de Fomento.

Como se aprecia, la concreción de un nuevo ente financiero regional tiene más dudas que certezas. La posibilidad de una integración financiera con un fondo de reservas y financiamiento, además de la circulación de una moneda única, es un proceso largo de recorrer pese al optimismo señalado por algunos mandatarios de la región.

En cuanto a la debilidad institucional del MERCOSUR, ésta se encuentra reflejada no sólo en las asimetrías entre las economías de los Estados parte, sino en el ámbito comercial (origen del bloque), específicamente en la instauración del arancel externo común (AEC). El AEC entró en vigor en la fecha acordada (1 de enero de 1995), sin embargo, la estructura aduanera establecida ha sido flexible e imperfecta. Gazol (2005) menciona que este AEC está caracterizado por contener 14 niveles arancelarios con un promedio de 14% y cubrir el 85% del total arancelario.⁹ Con el objetivo de tener un panorama general de lo que representa el comercio por bloque y por país, a continuación se realiza un diagnóstico del comercio extrabloque, intrabloque y por cada uno de los cuatro países integrantes.

2.4 Comercio extrabloque

Los momentos de auge se ubican básicamente del lado comercial de las relaciones entre el bloque con el resto del mundo y entre los países parte del MERCOSUR. La época de mayor auge comercial se localiza desde el inicio del proceso de integración hacia mediados de los años noventa. De acuerdo con la Gráfica II (INTAL, 2007), el mayor dinamismo comercial se registró desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción hasta antes de la devaluación del real brasileño, la cual afectó el comercio entre los cuatro socios y puso en crisis a todo

⁹ Se excluyen bienes de capital, informática, telecomunicaciones, listas de excepciones y los sectores automotriz y azucarero (Gazol, 2005).

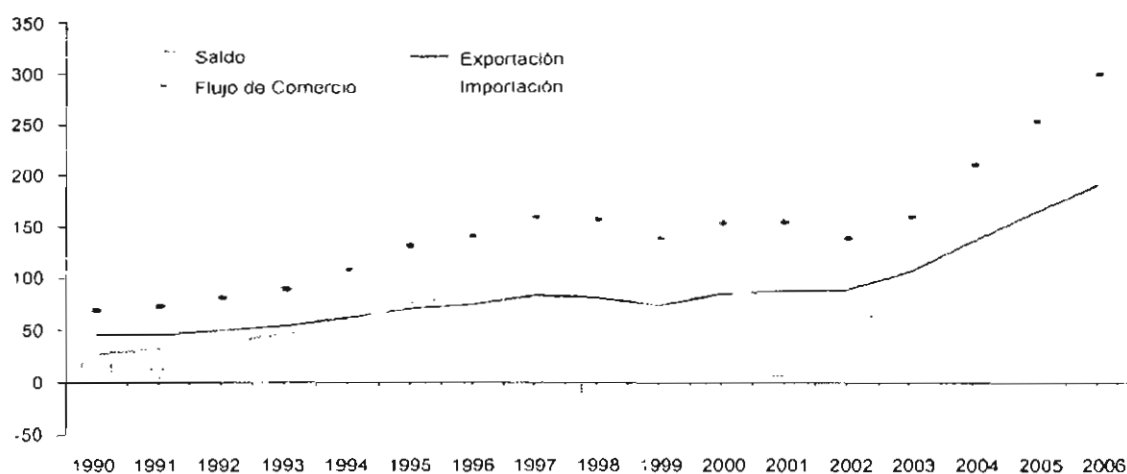
el proceso: “Argentina amenazó con dejar de cumplir sus compromisos en el Mercosur y acusó a Brasil de haber acudido a prácticas poco claras para atraer la inversión en el sector automovilístico que originalmente estaba prevista a realizarse en territorio argentino” (Gazol, 2005:327). A partir de 1998 y como consecuencia de la devaluación del real brasileño y posteriormente de las crisis financieras en Argentina y Uruguay en el 2001-2002, el bloque regional atravesó por una parálisis (que muchos llegaron a denominar como crisis institucional) y que se evidenciaba con la pérdida del dinamismo y poco avance en materia de profundización comercial, la falta de superación en las asimetrías sobre todo demandadas por los países más pequeños, la falta de voluntad política para llevar a la práctica la coordinación de políticas macroeconómicas y la escasa atención hacia otros temas que van más allá de integración de mercados.¹⁰

La conjunción de los problemas internos y regionales puso en entredicho la constitución institucional del proceso, los miembros del MERCOSUR para salir de las recesiones se vieron obligados a implementar medidas paliativas en el plano comercial y con ello profundizaron las asimetrías entre los países y afectaron aún más la dinámica comercial. Estas medidas incluyeron la aplicación de salvaguardias, anti-dumping, acuerdos interempresariales, restricciones voluntarias a las exportaciones e implementación de mecanismos comerciales de emergencia (Oropeza, 2002). En marzo de 2001, como consecuencia de la crisis argentina, el gobierno de este país decidió revisar sus aranceles de importación a cerca de 2,700 artículos. Para mediados de ese año, Argentina había decidido aplicar descuentos sobre los aranceles de importación de bienes de capital y telecomunicaciones originarios de países que estaban fuera del bloque. La resolución de este país significó una discriminación a favor de las importaciones argentinas provenientes de otros países y no de sus socios del MERCOSUR, lo cual implicó una reducción de los márgenes de preferencia a los productos provenientes del bloque regional. Esta medida ocasionó que el gobierno brasileño amenazara con suspender las importaciones de trigo y petróleo a su vecino argentino. Por su parte, Paraguay y Uruguay también respondieron con diversas medidas. El primero

¹⁰ Sobre este último punto Torrent (2006) señala que en el periodo 2003-2005 se realizaron diversos actos que iban más allá de la temática comercial pero que en realidad eran actos vacíos y sin real incidencia en la práctica, tales como las recomendaciones y resoluciones tomadas por el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común sobre la problemática del empleo en los países de la región.

aplicó un arancel aduanero del 10% sobre más de 300 bienes de importación provenientes de sus socios comerciales, bajo el pretexto de proteger a sus industrias locales ante las medidas aplicadas por el gobierno argentino y la devaluación de la moneda brasileña. Uruguay decidió aumentar en 3 puntos porcentuales sus aranceles de importación generales, provinieran o no del MERCOSUR. Para aliviar las presiones, los miembros del MERCOSUR acordaron autorizar a Argentina a mantener hasta el 31 de diciembre de 2002 alícuotas del impuesto de importación diferenciada en relación al AEC. La medida pretendía mantener el AEC del bloque y permitir que Argentina, ante su crisis interna, pudiera negociar temporalmente con aranceles diferenciados (Lerman, 2006).

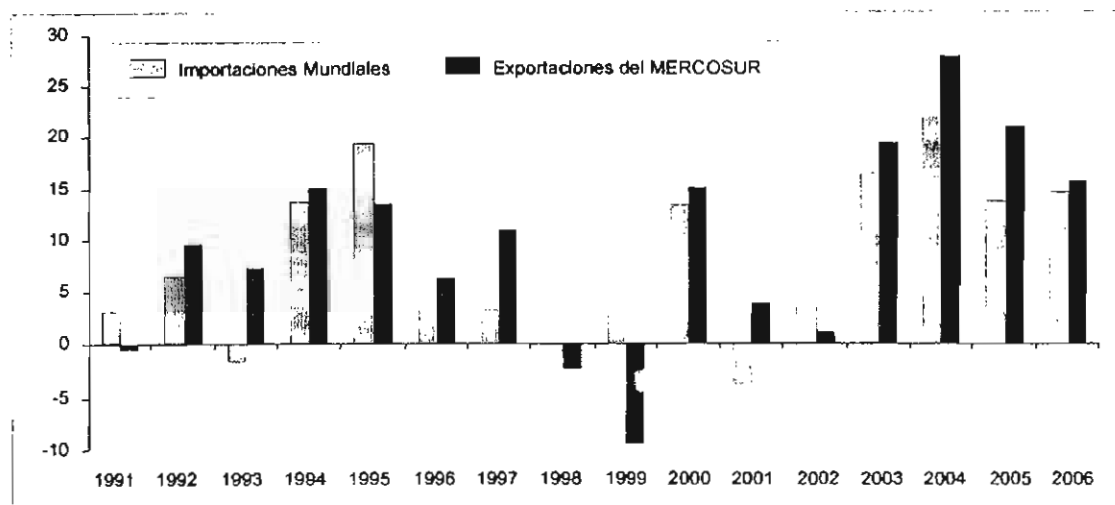
Gráfica II
COMERCIO DE BIENES DEL MERCOSUR^{al}
1990-2006 – US\$ miles de millones



Nota: ^{al} Suma de exportaciones e importaciones de los cuatro países. Excluye comercio intra-zona.

Fuentes: INDEC, SECEX y Bancos Centrales de Paraguay y Uruguay.

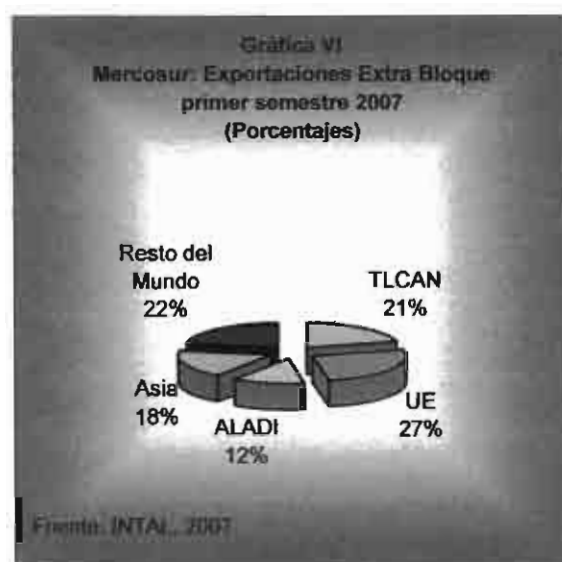
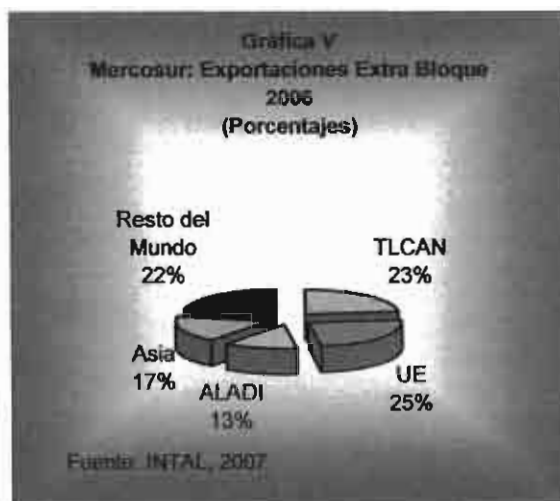
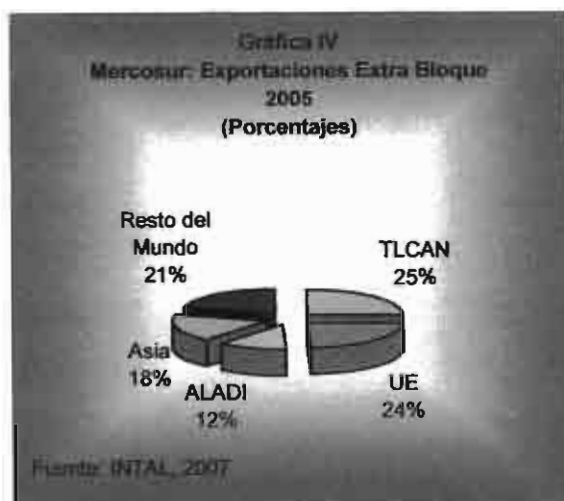
Gráfica III
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR
Y LAS IMPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES
 1990-2006 - en porcentaje



Fuentes: INDEC, SECEX, Bancos Centrales de Paraguay y Uruguay y FMI

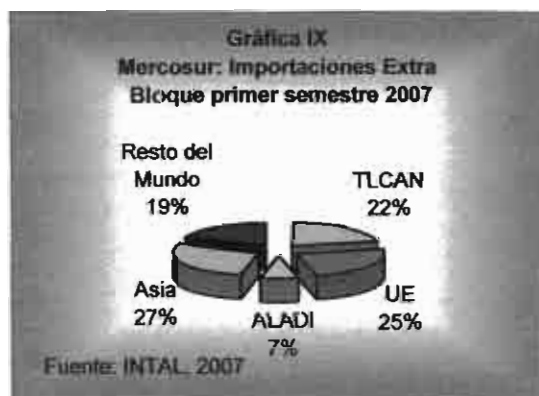
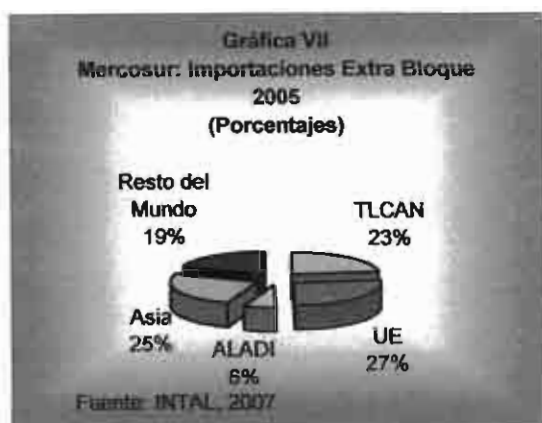
Dejando atrás los episodios de las crisis brasileña, argentina y uruguaya, a partir del 2003 se ha registrado un crecimiento notable de las exportaciones mercosureñas y de las importaciones mundiales (véase Gráfica III). Este crecimiento podría verse frenado para el año 2008 por la desaceleración económica que enfrentan los Estados Unidos. En los tres últimos años (y es la tendencia que se ha mantenido a lo largo del tiempo), los principales socios comerciales del MERCOSUR son los bloques económicos de la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el ámbito de las exportaciones, estos dos socios representan entre el 48 y 49% del mercado de colocación de las mercancías provenientes del MERCOSUR, seguidos por el resto del mundo, Asia y ALADI. Es importante hacer notar que si bien para cada país el comercio con los Estados Unidos no está en las primeras posiciones como socio comercial (mucho menos el caso canadiense y mexicano), como región Norteamérica sí ocupa un lugar importante. En los últimos tres años, la participación en las exportaciones extrabloque, la UE captó el 25.3%, seguida por el TLCAN con 23%, el resto del mundo con 21.6%, Asia con 17.6% y ALADI¹¹ con 12.3% (véase Gráficas IV, V y VI).

¹¹ ALADI está considerado como por el resto de las naciones latinoamericanas, excepto los países del MERCOSUR y México. México está considerado dentro del TLCAN.



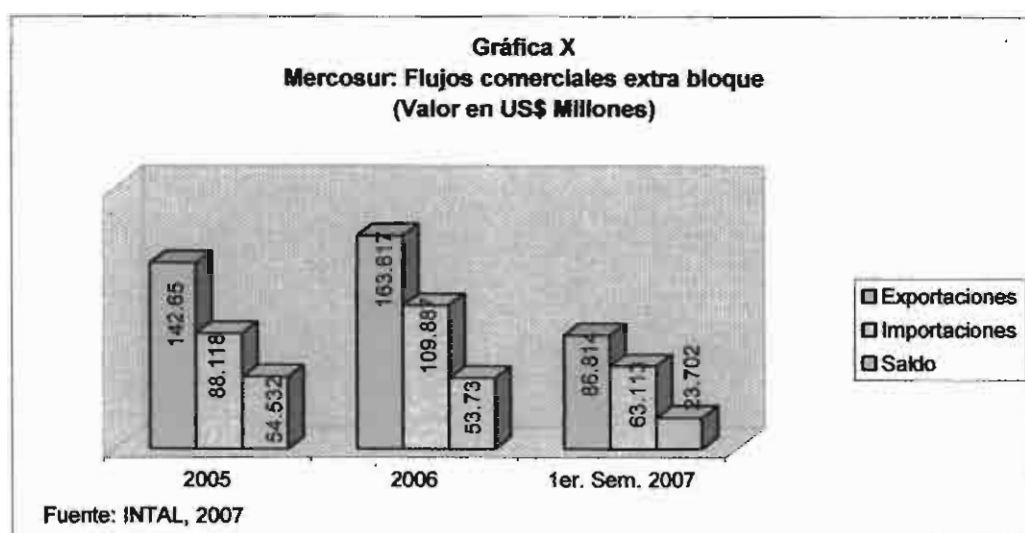
Del lado de las importaciones la situación varía con respecto al TLCAN y Asia. Europa continúa siendo un importante socio comercial con el MERCOSUR, puesto que en los últimos tres años recibió un promedio de 25.3% del total de las importaciones. Sin embargo, la región asiática y particularmente China (como se verá más adelante en el análisis de país por país) contribuyó con el 26.6% de las importaciones, seguida del TLCAN con 22.3%, el resto del mundo con 19% y ALADI con apenas 6.6%. Existe un importante incremento en la participación asiática de un aumento porcentual de 3 puntos con respecto al registro de 2005 y posteriormente en 2006. Este aumento se observa en la disminución de la participación europea en este mismo periodo de 27 a 24%, ya que el resto de las naciones

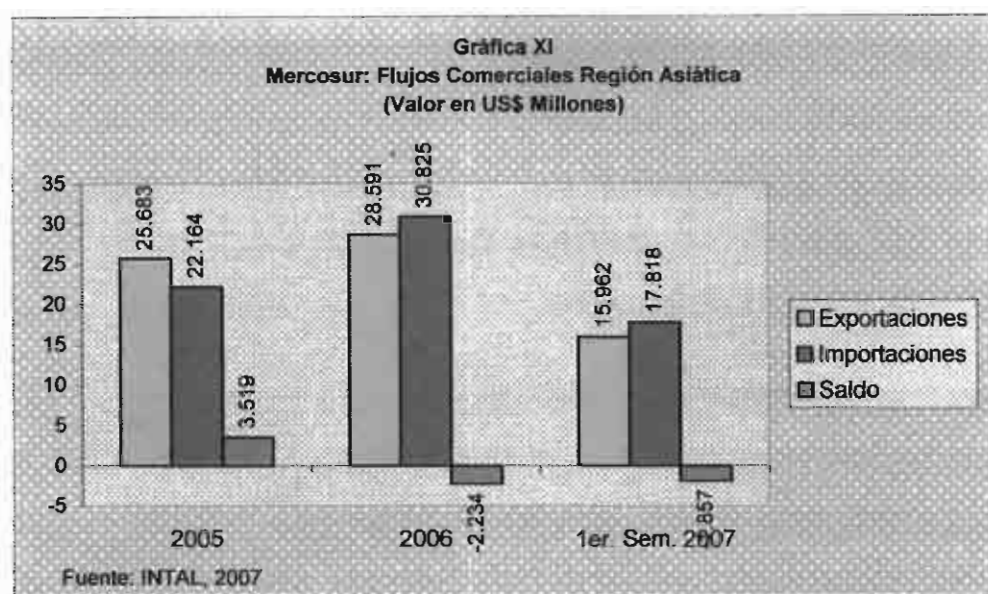
conservan prácticamente sus mismos rangos porcentuales en la participación de las importaciones del bloque. La representación ilustrativa de esta información se observa en las Gráficas VII, VIII y IX.



En términos del valor de los flujos comerciales extrabloque del MERCOSUR se observa un crecimiento favorable de las exportaciones y con ello un saldo positivo. En este sentido existe un mayor dinamismo en el crecimiento de las exportaciones registrado en el año 2006, con poco más de \$20 millones de dólares con respecto al año anterior, aunque el saldo superavitario se redujo levemente (véase Gráfica X). Asimismo, del lado de las exportaciones extrabloque, resalta la importancia que va ganando los miembros de ALADI a partir del crecimiento registrado en las economías de la región y la expansión en los intercambios de productos energéticos entre ambos bloques, básicamente considerando que Venezuela forma parte del resto del ALADI. Un rasgo interesante es observar los flujos comerciales por región y particularmente con la región asiática (Véase Gráfica XI). Si bien, a nivel general como se apuntó se observa un saldo positivo, no sucede lo mismo con los países asiáticos con quienes a partir del 2006 se registró un déficit comercial. En el análisis

de las importaciones extrabloque se mencionó que el aumento de la participación de las importaciones asiáticas va en detrimento del mercado europeo; sin embargo, el diagnóstico de INTAL (2007) va mucho más allá al señalar que también son afectados los socios comerciales del bloque norteamericano y el resto del mundo. De hecho, China es el país que aporta el 40% del comercio de la región asiática, en términos numéricos, este país pasó de representar el 1% de las exportaciones y 0.6% de las importaciones en 1991, a 6.4% de las exportaciones y 8.8% de las importaciones en el año 2006. En ese mismo periodo, para las economías argentina y brasileña las exportaciones se han multiplicado por 25 (\$11.900 millones de dólares en el 2006) y las importaciones se han multiplicado por 60 (actualmente con \$11.100 millones de dólares). Es importante destacar que mientras los países sudamericanos abastecen materias primas o bienes intensivos en recursos naturales, a cambio reciben importaciones manufacturadas de mano de obra intensiva de parte del gigante asiático (INTAL, 2007).

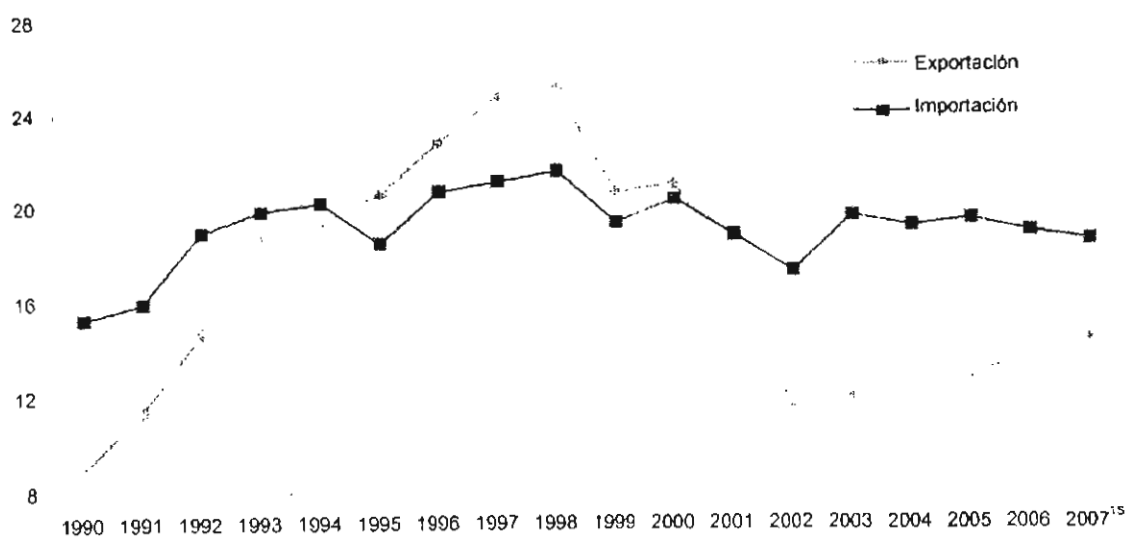




2.5 Comercio intrabloque y evolución comercial de los países miembros

La Gráfica XII muestra la evaluación del comercio intrabloque desde el inicio del MERCOSUR hasta el año 2006, en ella se observa un crecimiento favorable del comercio desde 1991 hasta el año 1999, es decir, previo al inicio de las crisis de los países. En el periodo recesivo se aprecia una disminución importante del lado de las exportaciones, es decir, mientras los países del MERCOSUR aumentaban sus envíos al resto del mundo, sus ventas a los socios se reducían. A ello se debe agregar el efecto devaluatorio de las monedas nacionales, lo cual fomentó la venta de productos hacia otras regiones, pero impidió el crecimiento comercial interno. Es importante mencionar que la base comercial del bloque se encuentra en las manufacturas y no en el intercambio de materias primas. El intercambio de bienes intensivos en estas últimas, como se mencionó, es esencial en el comercio extrabloque.

Gráfica XII
RELACIÓN COMERCIO DE BIENES INTRA-BLOQUE - COMERCIO TOTAL EN EL MERCOSUR
 1990-2007¹⁵ - en porcentaje



Nota: ¹⁵ 2007 corresponde al 1° Semestre.

Fuentes: INDEC, SECEX y Bancos Centrales de Paraguay y Uruguay

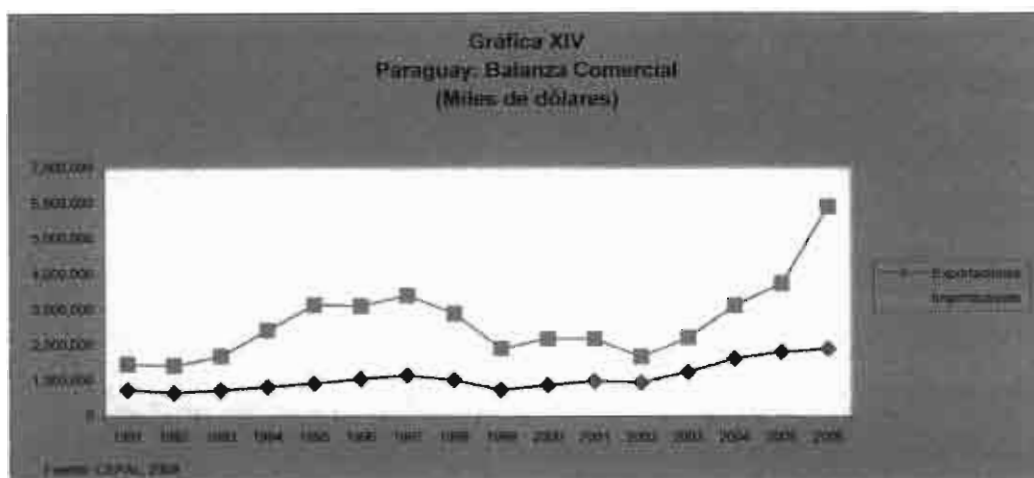
A partir del año 2002 se observa un crecimiento paulatino de las exportaciones, fomentado por el dinamismo comercial brasileño hacia el resto de los socios, sin embargo, en el último año también ha ganado terreno la compra brasileña de artículos provenientes de las tres naciones restantes. Una de las mayores asimetrías entre los países miembros del MERCOSUR es el déficit comercial que mantienen los países pequeños con la economía brasileña en particular y con el bloque en general, Argentina ha sido el único socio que ha logrado ir balanceando los flujos comerciales con respecto a Brasil. Las potencialidades de las economías menores se basan en los productos primarios, lo cual no complementa los rubros de importación que tienen un mayor crecimiento en Argentina y Brasil.

En seguida se realiza un breve diagnóstico de cada país miembro de este bloque regional, comenzando por las naciones más pequeñas, para obtener la visión de lo que representa el comercio mundial y el comercio dentro del MERCOSUR. El análisis fue obtenido a partir de la información proporcionada por el Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior de la CEPAL.

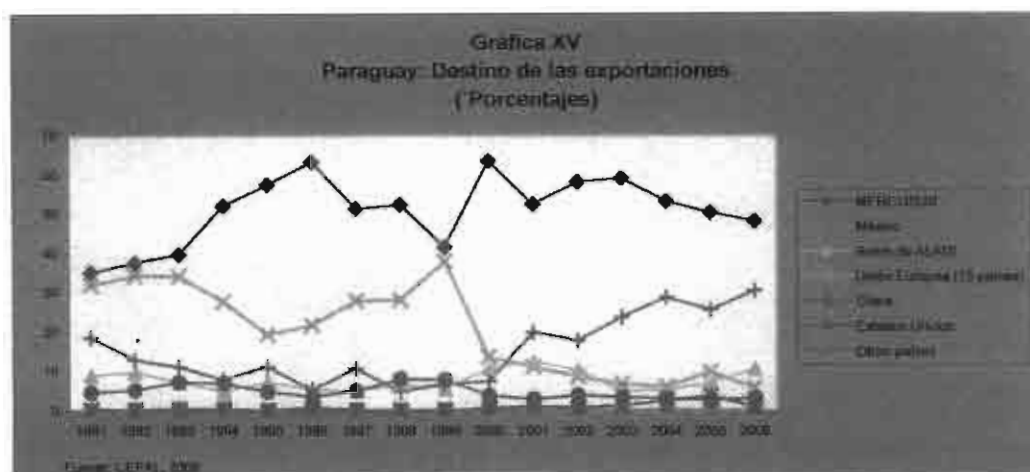
Paraguay mantiene un balanza deficitaria tanto en el flujo comercial con MERCOSUR, misma tendencia que mantiene la economía uruguaya (véase Gráficas XIII y XIV). En términos de valor, los flujos de importación han tenido un crecimiento considerable a partir de 2002 (tanto a nivel general como a nivel MERCOSUR). Es interesante observar que al inicio de la firma del Tratado de Asunción (1991), si bien había un diferencial negativo a favor de las importaciones con el resto de los países miembros, no era tan amplio como el que se registra en los últimos cuatro años, aunque el diferencial negativo se ha dado permanentemente tanto dentro del bloque como en la balanza comercial con el resto del mundo. En este sentido, las importaciones provenientes del resto de los socios sudamericanos han crecido mucho más que las exportaciones paraguayas hacia el MERCOSUR. Los rubros más importantes y dinámicos de la economía paraguaya hacia el bloque son: aceites vegetales, harinas y cereales, es decir, materias primas, lo cual significa que existe un cambio estructural con respecto a la importancia del comercio de bienes que mantiene el MERCOSUR en conjunto (conformado mayormente por artículos de mayor valor agregado). Un rasgo importante a destacar en el caso paraguayo, es que Argentina es el principal socio comercial.

En el caso del comercio con el bloque, los mayores déficit se registraron durante los años de 1996-1998 y en los últimos tres años. Por su parte el desequilibrio de la balanza comercial creció de manera casi constante hasta 1997, posteriormente tuvo una leve tendencia a la baja en 2002, debido al menor ritmo de crecimiento de las importaciones, pero se ha disparado en los tres últimos años. Tan sólo en el último año el saldo negativo acumuló \$2.600 millones de dólares (INTAL, 2006).



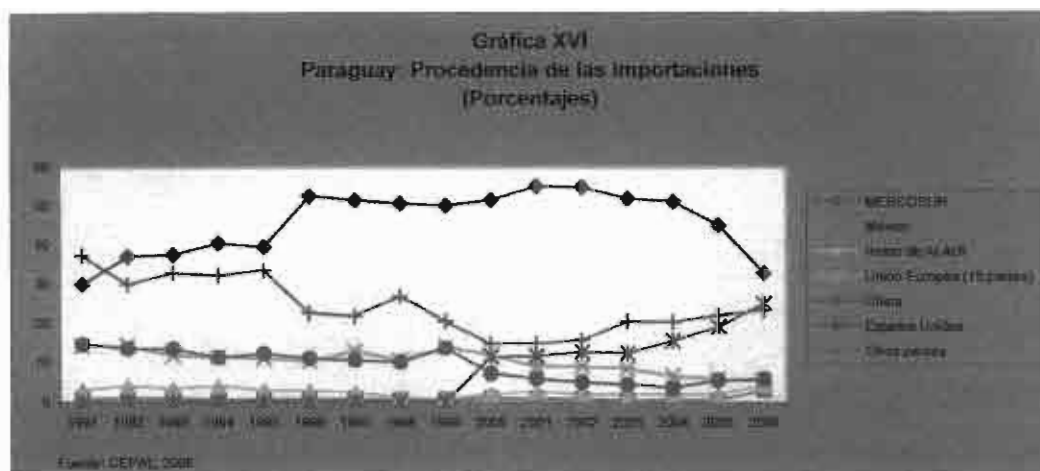


Los principales productos de exportación paraguaya son los bienes agrícolas y las manufacturas basadas en recursos naturales. Para Paraguay, el MERCOSUR es el principal destino de las exportaciones y elemento fundamental del comercio, en ocasiones con porcentajes por arriba de los 50 puntos (véase Gráfica XV), y las tendencias señalan que así seguirá siendo. Hasta el año 2000, el mercado europeo era el segundo socio comercial de Paraguay, sin embargo, ha caído hasta una cuarta posición. Mientras que el resto del mundo ha ganado terreno como destino de las exportaciones paraguayas (con porcentajes de 17% hasta más de 30%). Tanto MERCOSUR como el resto del mundo absorben más del 75% de las exportaciones paraguayas en 2006. El resto de los países de ALADI se mantienen en una tercera posición y, si bien en el 2001 tuvo el porcentaje más elevado de los socios comerciales, en los últimos tres años se han registrado incrementos importantes de hasta 10 puntos porcentuales. México no tiene prácticamente ninguna importancia como receptor de los bienes paraguayos. En el periodo 1991-2006 ni siquiera llega al 0.5% del porcentaje total de las exportaciones paraguayas.

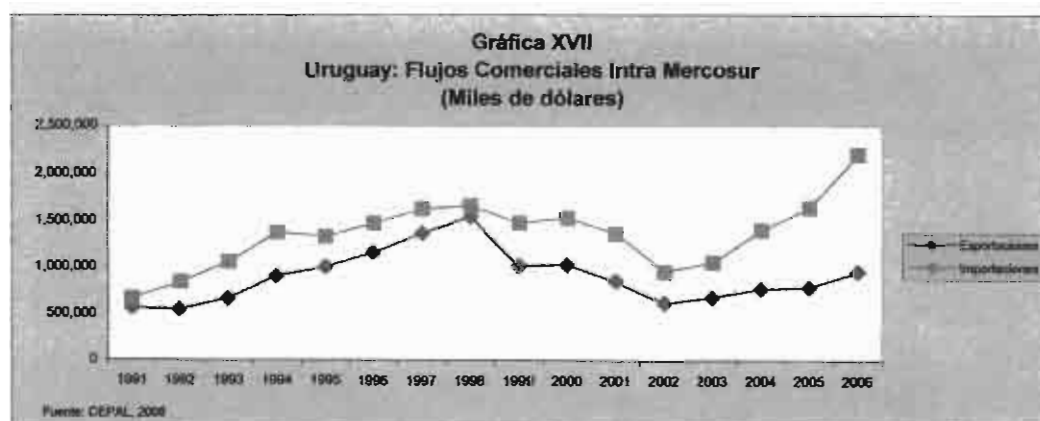


Por su parte, los principales bienes de importación son los automóviles y los bienes de capital. MERCOSUR aparece como el principal lugar de origen de las importaciones, aunque desde el año 2004 se registra un decremento de 20%. En ese año, el 51% de las importaciones provenían de MERCOSUR y en 2006 se registra un 32% (véase Gráfica XVI). El segundo socio comercial ha sido el resto del mundo, con una importancia entre el 33 y 23% en el periodo analizado. Sin embargo, también se aprecia una presencia muy importante del mercado chino. Si bien, no se conocen los datos antes del año 2000, en los últimos seis años China ha ganado terreno en la economía paraguaya con registros que van del 11% hasta un 25%, por arriba del resto del mundo.

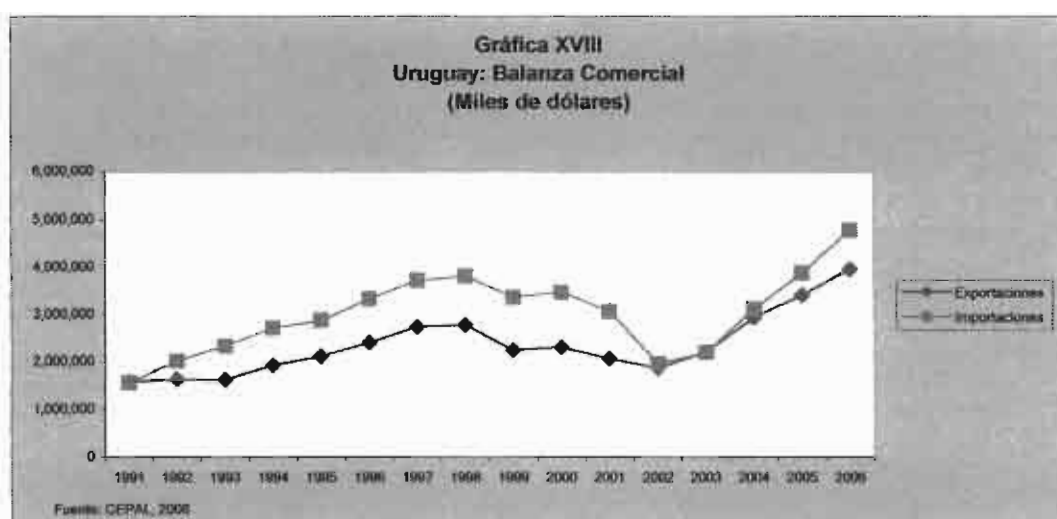
El resto de las regiones tiene muy poca presencia dentro de la economía paraguaya, inclusive la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos. De hecho, la presencia europea ha perdido casi 10 puntos porcentuales entre 1999 y 2006 (de 14.03% a 5.46% respectivamente). La presencia de productos mexicanos es un poco más importante que con respecto a las exportaciones paraguayas. En los últimos tres años se registraron crecimientos importantes de los productos mexicanos, llegando a representar un 3% del total de las importaciones paraguayas en el 2006.



En el caso uruguayo y de acuerdo con la Gráfica XVII, existe un déficit en los flujos comerciales intra MERCOSUR desde el inicio de la existencia de este bloque. En 1998 la tendencia era encontrar un balance pero las exportaciones cayeron, como consecuencia de la crisis brasileña y por ser Brasil el principal socio comercial de Uruguay. Por su parte, las importaciones intrabloque tienen una tendencia de crecimiento desde la crisis financiera, sin embargo, la brecha entre ambos procesos se amplía en el transcurso del tiempo. De igual forma que Paraguay, la economía uruguayaya está concentrada en productos originarios del MERCOSUR, de modo que los principales productos son los cereales, arroz, trigo y cebada, principalmente, y también algunos productos manufacturados de caucho y plásticos. Una de las principales asimetrías del MERCOSUR y demandadas por Paraguay y Uruguay es la tendencia facilitada por la estructura del AEC, porque las compras que realizan estos dos países se refieren a bienes donde Argentina y Brasil tienen ventajas competitivas intermedias, es decir, en artículos tales como maquinarias, vehículos, abonos, combustibles, autopartes y plásticos provenientes de las economías mayores (INTAL, 2007).



La balanza comercial uruguaya es deficitaria desde 1991 (véase Gráfica XVIII). En el año 2002, con la crisis financiera, las importaciones se encarecieron como consecuencia de la devaluación del peso y disminuyeron su ritmo de crecimiento. A partir de ese momento, tanto importaciones como exportaciones han tenido un repunte importante pero siempre a favor de las primeras, aunque la brecha entre ambos flujos comerciales no es tan amplia como a mediados de los años noventa. Es importante mencionar que el intercambio con el MERCOSUR ha crecido a un ritmo mayor de comercio que con respecto a otras regiones. Asimismo, en el último año se ha desacelerado el ritmo de crecimiento de las exportaciones debido a una caída de las ventas externas de productos tradicionales (INTAL 2007).



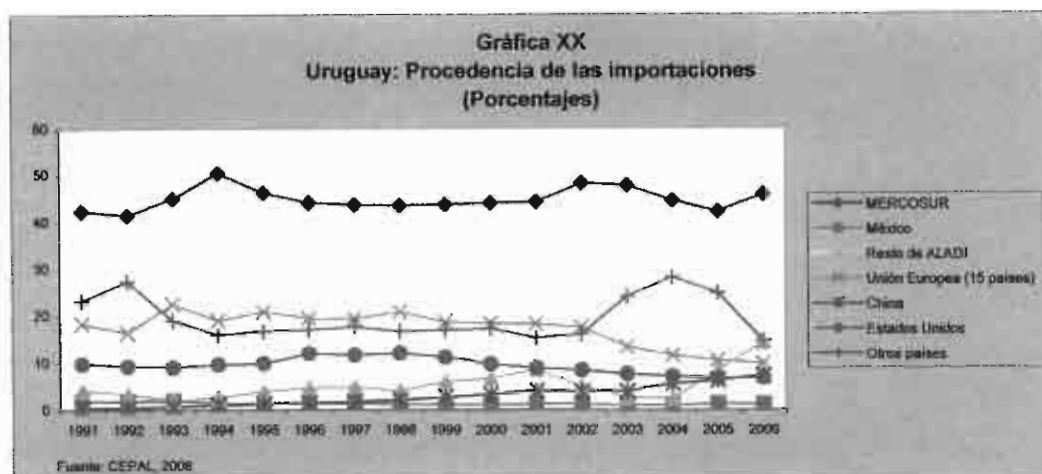
En el lado de las exportaciones uruguayas, de 1991 a 2005 el principal socio comercial era el MERCOSUR. La UE se mantuvo en una segunda posición hasta finales de los años noventa y a partir de ese momento este bloque ha fluctuado entre la segunda y tercera posición frente al resto de los países. El resto del mundo es, desde el año 2005, el principal mercado de las exportaciones por encima del MERCOSUR y la UE. Por su parte, los Estados Unidos, durante el quinquenio 2000-2005, gozaron de la preferencia uruguaya y esta tendencia apuntaba que se alzaría como el principal destino de las exportaciones, sin embargo, en 2006 registraron una pérdida de casi 10 puntos porcentuales del mercado uruguayo.¹² Al igual que el resto de las naciones mercosureñas, las exportaciones al mercado chino no registran la misma dinámica de absorción de las importaciones de este país asiático en las

¹² La tendencia durante este quinquenio puede explicarse por dos causas fundamentales: en primer lugar, la parálisis institucional del MERCOSUR como consecuencia de las crisis de los países, y en segundo lugar por la preferencia del gobierno uruguayo de Jorge Batlle por favorecer la relación con los Estados Unidos por encima de cualquier otra, así como por la urgencia por firmar un acuerdo comercial entre ambas naciones.

economías del bloque. La participación del mercado mexicano nunca supera los 4 puntos porcentuales, sin embargo, el último sexenio contempla los mejores registros. Ello puede explicarse por el énfasis en las negociaciones y la entrada en vigencia del acuerdo comercial entre ambas naciones y el mejor uso de este mecanismo comercial por parte de Uruguay.



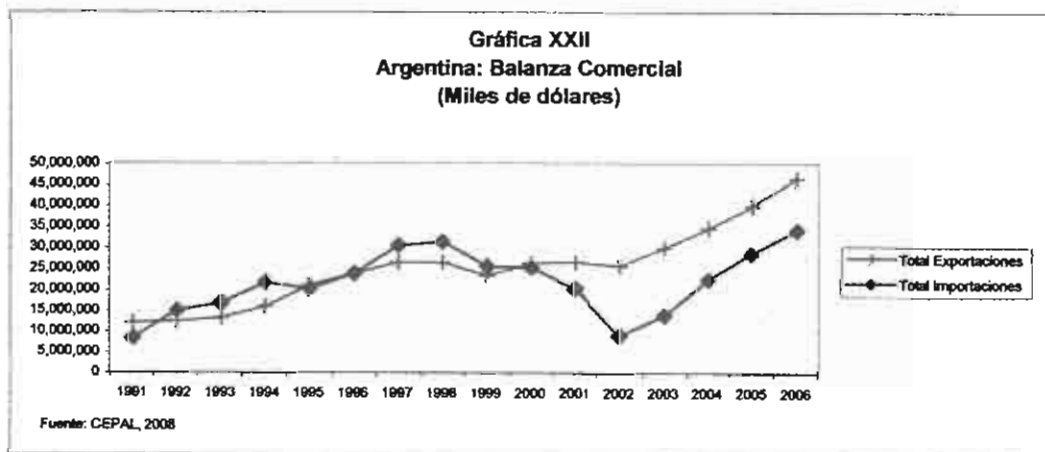
Las importaciones provenientes del MERCOSUR son las más importantes para la economía uruguaya. Esta misma tendencia registrada por Paraguay refleja para ambos países la importancia comercial que tiene el bloque en sus respectivas economías, pero también da cuenta de las asimetrías con respecto a Brasil, quien mantiene un mercado comercial más diversificado. En seguida, los productos provenientes del resto del mundo mantuvieron un segundo lugar, alternando la posición con la UE. Sin embargo, en los últimos tres años, las importaciones del resto de ALADI registraron una tendencia de crecimiento y se prevé que se asuma como el segundo mercado de procedencia de las importaciones (véase Gráfica XX). No obstante, es importante considerar que dentro del resto de ALADI está presente Venezuela por lo que en caso de una completa incorporación, la tendencia registrada podría modificarse. En los últimos dos años, Uruguay ha mantenido un déficit comercial no sólo con ALADI y MERCOSUR, sino también con los países asiáticos. Mientras que registró un superávit con el TLCAN, la UE y el resto del mundo.



Argentina presenta una tendencia similar a Brasil en el caso de los flujos comerciales intra-MERCOSUR, con episodios de superávit y déficit. La economía argentina mantuvo un superávit en el periodo 1994-2003 (véase Gráfica XXI). Sin embargo, a partir de 2004 las importaciones incrementaron su valor y ello condujo a un saldo negativo que se mantiene a pesar del crecimiento constante de las exportaciones hacia la región. De hecho, en los últimos dos años, la zona del MERCOSUR ha sido el único socio comercial con el cual Argentina no ha registrado saldos comerciales positivos. No obstante, en los últimos dos años, Argentina ha sido el único país que ha logrado reducir su déficit bilateral con Brasil como consecuencia del dinamismo de las exportaciones manufactureras de la industria automotriz, los productos primarios como los cereales y cobre, además de combustibles y carburantes. También puede explicarse este argumento debido a la depreciación real del peso (17%) en relación con la moneda brasileña (INTAL, 2007).

Caso contrario sucede con la balanza comercial general, aunque también se registran periodos de déficit y superávit (véase Gráfica XXII). De 1992 a 1995 y de 1997 a 1999 se registraron saldos comerciales negativos; sin embargo, desde el año 2000 existe un incremento de las exportaciones argentinas en cuanto a volumen y valor (14% y \$48.800 millones de dólares en 2006), lo cual ha permitido un superávit durante los últimos seis años. Gran parte de este excedente comercial se deriva de los bienes energéticos: el saldo positivo pasó del 25% en 2002 a casi 50% en 2006. Por otro lado, el saldo favorable en otros productos se redujo en términos absolutos y relativos. Sin embargo, a principios del 2007 las exportaciones de gas y combustible se habían reducido en 18% y aumentaron las

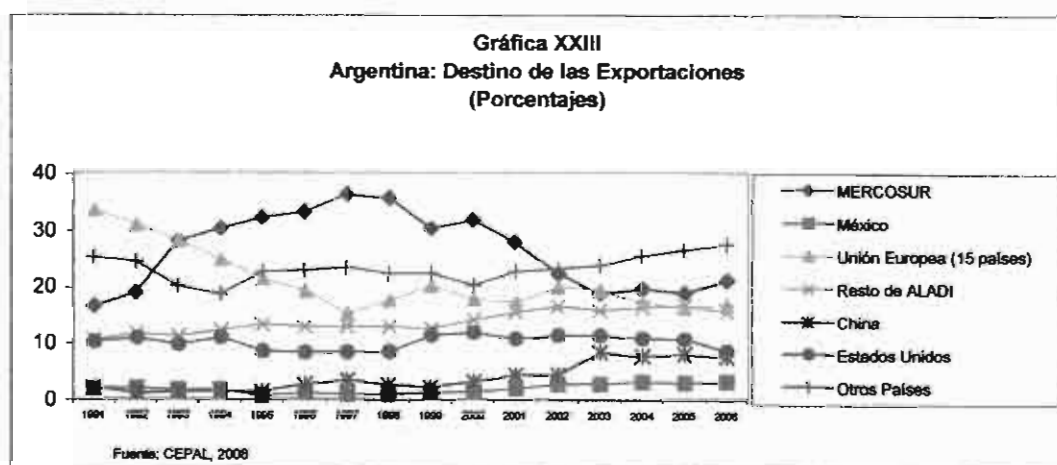
importaciones en 19%. Este cambio en la composición del comercio energético en Argentina obedeció a un fuerte incremento en el mercado interno que no ha podido ser abastecido por la oferta nacional. Con ello podría revertirse la tendencia de la balanza comercial y Argentina podría pasar de ser exportadora a importadora de combustibles y bienes energéticos, lo cual perjudicaría los ingresos fiscales por concepto de exportaciones y también induciría presiones inflacionarias (INTAL, 2007). Las importaciones de energéticos provienen del resto de los miembros del MERCOSUR, Venezuela y Bolivia, en tanto que las exportaciones se han reducido hacia Chile.



En el caso de las exportaciones argentinas, el resto del mundo y MERCOSUR son las principales regiones para la colocación de los productos de este país sudamericano. De 1994 a 2001, MERCOSUR ocupó la primera posición, con niveles arriba del 30% del total de los productos exportados (excepto en 2001 que se registró 28%). Sin embargo, a partir de 2002 el resto del mundo ocupa la primera plaza con niveles registrados de hasta 27.5% en

2005. En el año 2003 la importancia del MERCOSUR cayó hasta un 18.85%, pero en los últimos años se ha mantenido como el segundo lugar de destino de las exportaciones argentinas, obviamente con una mayor captación de parte de las pequeñas economías.

La UE también ha visto disminuida su importancia en la colocación de productos argentinos y en los tres últimos años ha alternado la tercera posición con el resto de los países de ALADI (véase Gráfica XXIII). Esta última región ha incrementado su importancia de 10.47% en 1991 a 15.50% en 2006. El mercado estadounidense se ha mantenido permanentemente en la quinta posición como socio comercial de Argentina, con niveles de participación entre 8 y 11% del total de las exportaciones. De acuerdo con las regiones analizadas, México tiene la última posición como mercado para las exportaciones argentinas, inclusive debajo de China. Esta nación asiática ha incrementado su importancia para la economía argentina y en el año 2006 registró 7.50% del total de las exportaciones, muy cerca del dato obtenido para la nación estadounidense.

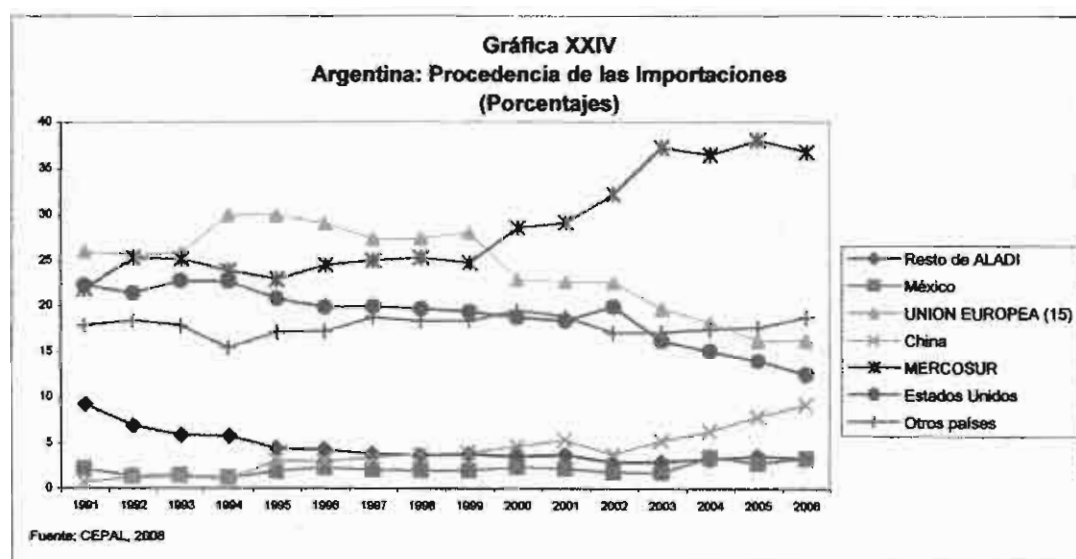


Del lado de las importaciones, de acuerdo con la Gráfica XXIV, de 1991 a 1999, el MERCOSUR era el segundo abastecedor de productos a la economía argentina por debajo de la UE. Sin embargo, desde el año 2000 el MERCOSUR ocupa la primera plaza con porcentajes entre 28 y 36% del total de las importaciones para el periodo analizado. Por su parte, la UE ha perdido terreno en la economía argentina, inclusive siendo desplazada por el resto del mundo a partir de 2005. Misma situación ha prevalecido para los Estados Unidos, quienes de mantener la tercera posición en 1992 han bajado hasta la cuarta plaza en el año 2006,

con un 12.46% del mercado de las importaciones y con una disminución de 8 puntos porcentuales en ese mismo periodo.

La economía china, al igual que en el resto de las economías del MERCOSUR, ha ganado posiciones. En 1991 era el último socio comercial para Argentina y en el año 2006 fue el quinto socio comercial, por arriba de ALADI y México, y con una participación del 9% del total de las importaciones. Entre los productos de mayor compra a este país asiático sobresalen los textiles, confecciones, calzado y juguetes, lo cual ha generado diversas reacciones en los sectores públicos y privados del país, por lo que el gobierno ha implementado medidas de administración comercial, tales como la ampliación de los listados de productos que deben ingresar al país, a través de aduanas especializadas con controles intensivos (INTAL, 2007).

Otros socios comerciales como ALADI y México mantienen porcentajes similares dentro de la economía argentina, los cuales fluctúan entre 2.50 y 3.50%. Por último, es conveniente señalar que en los últimos dos años, a diferencia de lo que sucede con las exportaciones que incrementaron en valor, el crecimiento de las importaciones provino principalmente del aumento del volumen físico y correspondieron a compras de automóviles, bienes de consumo, bienes de capital y partes y accesorios.



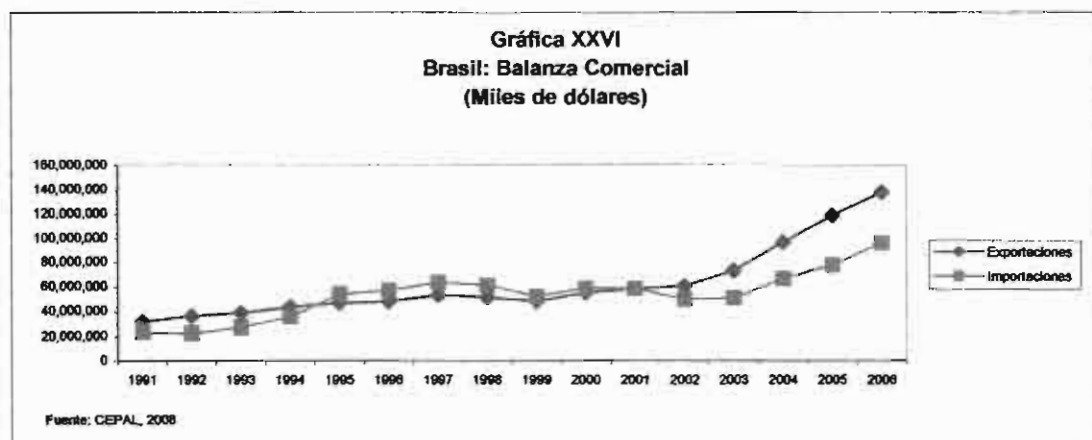
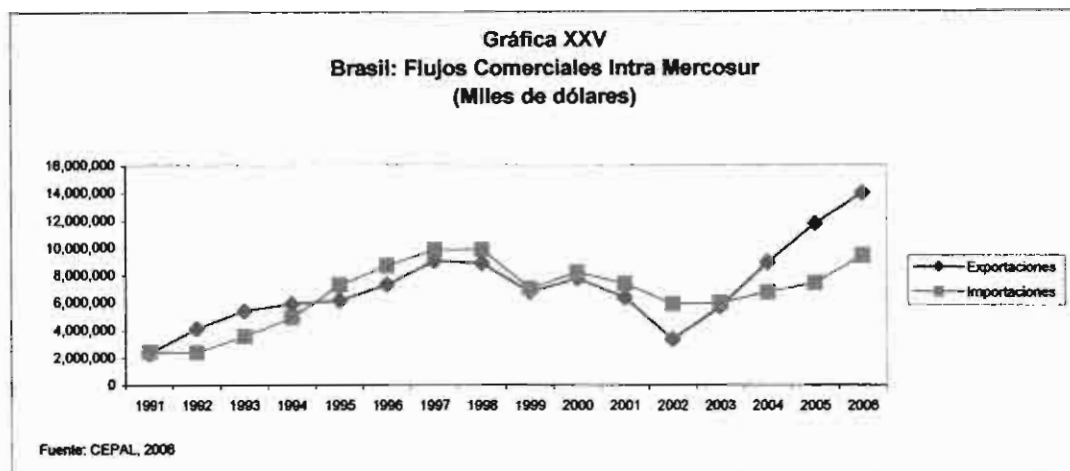
A diferencia del resto de los Estados miembros del MERCOSUR, Brasil ha registrado saldos superavitarios con el bloque comercial, además de que las diferencias por déficit no tienen

el impacto que ocasionan en las economías menores. Los flujos comerciales con MERCOSUR registran un déficit en el periodo 1995-2002 (véase Gráfica XXV). En ese sentido, desde el 2003 se observa un crecimiento dinámico de las exportaciones, que originó que la balanza con el bloque fuera a favor de Brasil, la cual se ha ampliado en los últimos tres años. A partir de ese año, las ventas dentro del bloque de Brasil han sido, en términos muy porcentuales, muy superiores al resto de los socios; tan sólo en el periodo 2004-2005, las ventas brasileñas aumentaron 31.6%, mientras que las de Argentina, Uruguay y Paraguay fueron del orden de 13.3%, 5.4% y 2.2% respectivamente (INTAL, 2006). Ello da muestra de las asimetrías entre las economías participantes, ya que para la economía brasileña entre 2004 y 2007, en términos de valor, los superávits representan entre \$4.700 y \$5.000 millones de dólares. Por otro lado, se contrarresta la proporción de las compras hechas por los países, en el periodo 2004-2005 Brasil registró adquisiciones de apenas el 10%, contra un 38.9% de Argentina y un 17.8% de Uruguay. Una de las explicaciones a estos comportamientos puede ser atribuida a las elevadas tasas de crecimiento de las economías argentina y uruguaya que permitieron realizar mayores compras a sus socios, pero también está explicada por la diversificación de los mercados comerciales por parte de Brasil, el mismo tamaño e importancia de la economía brasileña¹³ y la escasa complementariedad por parte de las naciones más pequeñas con respecto a Brasil.

Por otro lado, la balanza comercial brasileña también registra saldo deficitario y superavitario. Sin embargo, los últimos siete años, la economía brasileña continúa registrando saldos favorables de más de \$40.000 millones de dólares (véase Gráfica XXVI). Los cinco años anteriores el dinamismo exportador estuvo impulsado por el incremento en volumen de los bienes, mientras que los dos últimos años el crecimiento se ha originado por el alza de los precios, particularmente en productos semimanufacturados y materias primas (un acumulado de 40% entre 2003-2006). En ese sentido, Brasil presenta resultados favorables con todos sus socios comerciales, excepto con los países asiáticos, por lo que al igual que Argentina, el gobierno brasileño ha tenido que establecer mecanismos de administración comercial, particularmente con el gobierno chino, tales como la adopción de

¹³ Brasil en el 2005 fue responsable del 80% de la balanza comercial del MERCOSUR (INTAL, 2006).

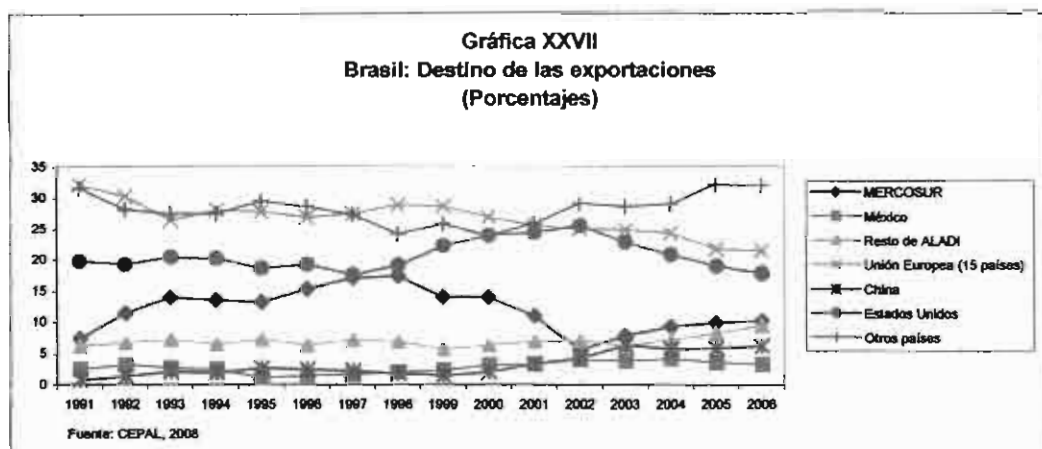
nuevos criterios para los controles sanitarios, técnicos y de calidad a las importaciones chinas de juguetes, productos eléctricos y electrónicos (INTAL, 2006, 2007).



MERCOSUR no es el principal destino de las exportaciones brasileñas. En el periodo 1991-2006 este mercado ha permanecido en el cuarto lugar (con excepción de 2002 cuando cayó una posición más), como se aprecia en la Gráfica XVII, el bloque de MERCOSUR sólo tiene un porcentaje por debajo del 10% del total de las exportaciones brasileñas. Ello también demuestra el tamaño de esta economía comparada con el resto de los socios comerciales.

El resto del mundo y la UE son las principales regiones para el destino de los productos brasileños. Al igual que el resto de las naciones mercosureñas, la UE ha caído como socio comercial de la economía de Brasil, sin embargo, aún acapara más del 20% de los productos de este país. Estados Unidos representa el tercer socio comercial para Brasil, aunque desde el año 2002 ha ido perdiendo importancia: del 25% registrado en 2002 al 17% en el 2006. El mercado chino también ha crecido en importancia para la colocación de

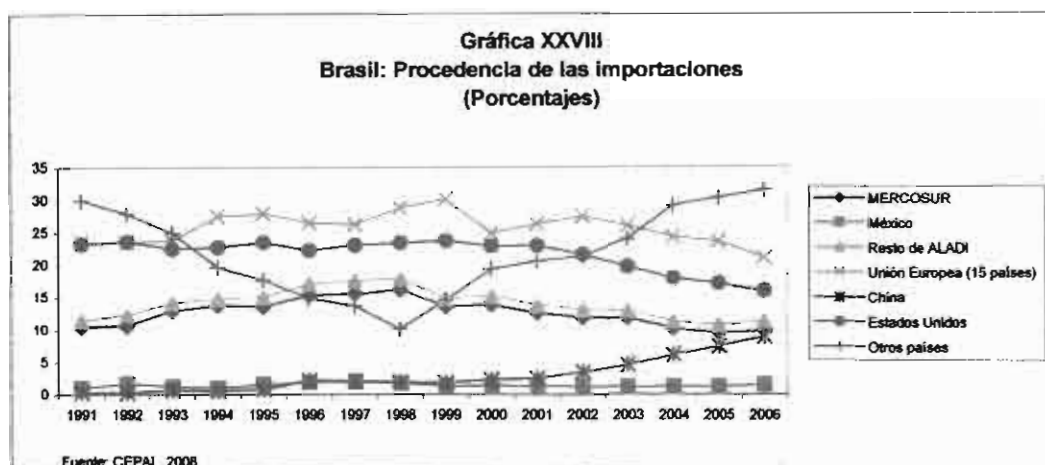
los productos brasileños. En 1999 apenas representaba el 1.41% y en 2006 registró 6.11% de las exportaciones. Por su parte, México ha mantenido en los últimos años porcentajes de poco más de 3% del total de las exportaciones brasileñas, aunque en comparación con el resto de las regiones analizadas, representa el último lugar como socio comercial de Brasil.



En el caso de los lugares de procedencia de las importaciones (véase Gráfica XVIII), entre 1994 y 2003, la UE era el principal lugar de origen de estos bienes, seguida por los Estados Unidos y alternándose en la tercera posición estaban el resto de los países de ALADI y el mundo. Sin embargo, a partir de la crisis brasileña, el resto del mundo ha mantenido un crecimiento importante dentro de la economía de Brasil y, desde el año 2004, es el principal lugar de origen de las importaciones. La UE y los Estados Unidos han ido perdiendo participación dentro de la economía brasileña, aunque se mantienen todavía en segundo y tercer lugar respectivamente con aportaciones de más de 20 y 15%.

Por su parte, los socios de MERCOSUR han ocupado permanentemente la quinta posición como abastecedor de productos a Brasil (con excepción de 1997 y 1998 cuando se alternaron lugares con el resto del mundo), por debajo de la participación de los países de ALADI. La economía china, que se encontraba en la última posición en los primeros años de la década de los noventa, ha tenido una presencia muy importante, dejando a México en la última posición. De continuar con este ritmo de crecimiento podría inclusive desplazar al MERCOSUR y al resto de ALADI. En 1999, tanto China como México tenían una misma participación dentro de la economía brasileña (1.82 y 1.28% respectivamente), pero en el

año 2006 China registró casi un 9% contra un 1.42% de las importaciones provenientes de México.



2.6 Aspectos macroeconómicos del MERCOSUR

El espíritu alentador del MERCOSUR tuvo vigencia desde la firma del Tratado de Asunción hasta poco antes de que finalizaran los años noventa. En 1998 Brasil atravesó por una crisis financiera que le obligó a la depreciación de su moneda nacional, afectando con ello la dinámica que se había mantenido dentro del bloque. Ciertamente, esta medida unilateral del gobierno brasileño sacudió las estructuras del bloque regional y, para agudizar aún más la crisis institucional, tan sólo tres años después los problemas financieros también se hicieron presentes, primero en Argentina y posteriormente en Uruguay. Además es cierto que la falta de una sincronización y acuerdo mutuo entre los socios para avanzar más allá de la dinámica comercial tampoco se había establecido, con ello se hace referencia a la ausencia en la coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados parte del MERCOSUR.

También se debe considerar en el análisis macroeconómico las diferentes condiciones del sistema mundial que se han suscitado durante la existencia de este mecanismo regional. En primer lugar, en los primeros años de la década de los noventa se alentó la formación de bloques económico-comerciales regionales enmarcados, particularmente, en el contexto del segundo regionalismo latinoamericano ya explicado en el capítulo anterior. Esta nueva

forma de integración comercial fue concebida como una estrategia por la cual las naciones, que recién habían recuperado el rumbo democrático, se podrían insertar en los procesos de la globalización económica contemporánea. Por otro lado, también fue diseñada como una estrategia de cooperación internacional entre los países sudamericanos para superar completamente los problemas económicos del endeudamiento y aislamiento de los años ochenta. En segundo lugar es conveniente considerar la situación del sistema mundial, está por demás mencionar que los primeros años del MERCOSUR también estuvieron acompañados por el ambiente pos Guerra Fría y la posición ganadora de los Estados Unidos.

Sin embargo, después de más de una década de experimentar el nuevo modelo económico aconsejado por los organismos internacionales, los años noventa sorprendieron a los países latinoamericanos (y asiáticos) con desórdenes financieros de gran importancia. En 1994 la crisis mexicana, y en 1998 la sacudida al real brasileño. En ese punto se comenzaron a poner en duda los esquemas de las economías de mercado, las recetas aplicadas literalmente sobre la conveniencia en la liberalización total de las economías y la vigencia, hasta entonces, del sistema financiero internacional. Conforme comenzaba a esbozarse el nuevo siglo, aunque continuaban las iniciativas por firmar la mayor cantidad de acuerdos comerciales con otros socios, estos nuevos tratados de comercio iban, paradójicamente, siendo más restrictivos y exigentes en las cláusulas de apertura de los sectores productivos. Es decir, en el marco de las negociaciones comerciales mundiales, llámese Organización Mundial de Comercio (OMC), los nuevos acuerdos colocaban mayor énfasis en sectores en los cuales los países de menor desarrollo no eran competitivos y mantenían una clara desventaja con respecto a los países desarrollados. Nuevos temas se han ido incorporando a las agendas comerciales: los derechos de propiedad intelectual, las patentes de inversión, el comercio de servicio, las inversiones ligadas al comercio y los servicios (Lerman, 2002). De manera contraria a lo sucedido en los años noventa, el inicio del nuevo siglo ha tendido hacia la protección de los mercados y a una aparente parálisis de las rondas de negociación comercial, en particular la llamada Ronda Doha, la cual no ha podido ser superada por la confrontación entre el grupo de los países desarrollados (la Unión Europea (UE), y los Estados Unidos) y el denominado G-20, el primero argumentando los subsidios

gubernamentales en los mercados agrícolas, cuestión que perjudica los principales bienes de comercialización del segundo grupo. Además, pareciera ser que para los países desarrollados y particularmente para la UE, el requisito de la instalación de los regímenes democráticos ya no es cuestión suficiente para negociar nuevos acuerdos comerciales, además de ello, a los países latinoamericanos se les añade la exigencia de cláusulas de protección de derechos humanos. En primera instancia, esta nueva obligación resulta benéfica para el fortalecimiento de las instituciones públicas de los países, sin embargo en el momento de las negociaciones, no pudieron esconder la duda de que sólo aparecían como pretextos para no avanzar en los acuerdos comerciales.

En el nuevo siglo y con la experiencia de crisis devaluatorias, inflacionarias y de endeudamiento de décadas anteriores, sumadas a los nuevos problemas de contagio financiero que sacudieron no sólo las monedas nacionales, sino los sistemas de inversión, ahorro interno y balanzas comerciales a finales de los años noventa, los países latinoamericanos en general y los sudamericanos en particular, comenzaron a escuchar los nuevos consejos emanados de los organismos financieros internacionales. Estas agencias además de aplaudir la estabilidad lograda en los principales índices macroeconómicos, pero básicamente en la contención de la inflación a un solo dígito a pesar del nulo o bajo crecimiento económico,¹⁴ recomendaron comenzar a sanear las finanzas públicas. Es decir, la intención por un lado era desendeudarse lo más pronto y pagar la mayor cantidad de deuda posible (para evitar experiencias anteriores), así como reunir suficientes reservas internacionales para afrontar los contagios financieros. En el periodo 2002-2007 la relación deuda pública/ PIB de los países latinoamericanos registró una disminución casi del 30% del PIB: de 60.7% en 2002 al 31.8% en 2007. Los factores que contribuyeron a estos recortes están relacionados con las variables macroeconómicas de variaciones en el tipo de cambio, las tasas de interés, el aumento de nivel de actividad, así como los procesos de reestructuración de la deuda (CEPAL, 2007:32).

¹⁴ Las tasas de crecimiento económico de América Latina que se habían mantenido por arriba del 6% anual hasta antes de la crisis de endeudamiento de los años ochenta, a partir del establecimiento del modelo de economías de mercado, registraron una caída considerable hasta el año de 1990, posteriormente empezó una recuperación de estos índices pero en conjunto, la región apenas ha podido superar la barrera del 6%: 2.1% en 2003, 6.2% en 2004, 4.6% en 2005, 5.6% en 2006 y 5.6% estimable para el 2007 (CEPAL, 2005, 2007).

Esto significó seguir colocando la atención necesaria para contener los aumentos inflacionarios —principal argumento que desbordaba las variables macroeconómicas, según los organismos internacionales—y con ello, desviar la atención sobre las tasas de crecimiento económico porque para desendeudarse y sanear las finanzas públicas era hacerlo a costa del recorte en el gasto público. En el 2007, estos requerimientos le han permitido a la mayor parte de los países latinoamericanos mantener una holgura fiscal, lo cual de acuerdo con la CEPAL (2007) debería de aprovecharse para incrementar el gasto social y de infraestructura, con el objetivo de ampliar la inversión física y de capital humano y conseguir políticas anticíclicas que den sostenibilidad a la actual situación.

Es cierto que no todo el panorama puede generalizarse hacia la región latinoamericana. En particular la región sudamericana ha corrido con mejor suerte y resistencia a los vaivenes de la economía mundial. Después del periodo de desaceleración de la economía estadounidense en el año 2001, la cual se conjuntó con las crisis de Argentina y Uruguay, esta subregión se benefició por el crecimiento del PIB y del comercio mundial en el periodo 2003-2006, el alza de los precios de las materias primas y las bajas tasas de interés. Desde el 2004, América del Sur se ha beneficiado de la mejora en los términos de intercambio, tendencia que se reflejó en el alza de precios internacionales de los productos agropecuarios, hidrocarburos y minerales exportados por estos países. Estos factores, junto con importantes captaciones de capitales, incluida la Inversión Extranjera Directa (IED) y el aumento de las remesas de utilidades realizadas por empresas extranjeras, han contribuido a fortalecer la balanza de pagos y las políticas cambiarias de los países.¹⁵

En los últimos 10 años, el incremento de reservas internacionales por parte de los bancos centrales argentino y brasileño ha tenido registros históricos por arriba de los \$30 mil millones de dólares y \$80 mil millones de dólares respectivamente (CEPAL, 2007). El Cuadro I registra los volúmenes de reservas internacionales en la última década para los cuatro países del MERCOSUR. En el caso brasileño se aprecia una disminución considerable

¹⁵ La mayor parte de los países sudamericanos mantiene un régimen cambiario flexible, es decir, toda una variedad de comportamientos por parte de los bancos centrales para intervenir en los mercados cambiarios. Argentina ejercer una marcada intervención para evitar la apreciación nominal de la moneda y otros como Chile, se basan en los esquemas de metas de inflación sin intervención (CEPAL, 2007).

a partir de 1998 con la devaluación del real, sin embargo, cuatro años más tarde comenzó una recuperación en este rubro, lo cual ha contribuido a la acumulación de cantidades históricas. Para los países de Argentina y Uruguay, durante los años de las crisis financieras 2001-2002 también se registraron bajas considerables, en el caso uruguayo de hasta cuatro veces el valor anterior. No obstante, en ambos casos, a partir del año 2003 comenzó una recuperación importante en las reservas de estas naciones. Paraguay no se vio afectado en este rubro durante la crisis brasileña, mas no así durante el problema financiero argentino, país con el cual mantiene un importante intercambio comercial. No obstante, los últimos tres años ha mantenido un buen nivel de acumulación en sus reservas.

Cuadro I MERCOSUR: Reservas Internacionales* (en millones de dólares)										
País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	22439	26524	27831	26491	19425	10485	14119	19646	28076	32037
Brasil	52173	44556	36342	33011	35866	37823	49296	52935	53800	85839
Paraguay	845.77	874.77	988.21	771.9	723.1	641.3	982	1167.6	1297.3	1702.8
Uruguay	2207	2590	2599.4	2773.4	3099.4	777	2087	2512.1	3078.4	3090.6

*Incluye divisas, metales y bonos gubernamentales

Fuente: <http://www.cci.gov.ar/html/mercotur.htm>

Las características del contexto económico mundial de los últimos tres años han puesto a prueba la fortaleza de las economías de la región. Los denominados desequilibrios globales de la economía están relacionados con los déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y balanza comercial de los Estados Unidos, el incremento de los precios del petróleo y la creciente volatilidad de los mercados financieros internacionales. A estos factores se ha sumado el reciente anuncio sobre la desaceleración de la economía estadounidense en 2008. Los llamados “déficit gemelos” de la economía estadounidense han estado financiados por el mundo en su conjunto, de hecho al menos dos visiones eran encontradas para explicar tanto los desequilibrios como un posible ajuste al rumbo económico mundial. Por un lado, los organismos internacionales y sobre todo el Fondo Monetario Mundial (FMI), pensaban que a partir de 2001 existía un defecto de inversión, porque los flujos de capital se dirigían hacia actividades no comerciables, se financiaba el consumo y no la inversión productiva. El FMI alegaba que ese ahorro —en realidad no lo denominaban exceso de ahorro, sino defecto de inversión originado por acciones tales como la acumulación de grandes reservas internacionales en los países emergentes— se debería fomentar en los países desarrollados y básicamente en Estados Unidos y dirigirlos hacia los países en desarrollo. La segunda

argumentación, sostenida por la Reserva estadounidense y autores como Dooley *et al.* (en Manchón, 2008:156-157) sostienen la tesis de que la situación de los desajustes globales son provocados por un exceso de ahorro, el cual sólo ha podido encontrar mejores oportunidades de colocación en Estados Unidos. Ello explica las bajas tasas de interés en el mundo y decremento del ahorro e incremento de las inversiones en este país. Con esta visión, el problema del ajuste recae en los países con superávit en el sector externo que son incapaces de aplicar políticas que mejoren las condiciones de inversión para retener el ahorro que generan. La realidad era que el mundo en su conjunto se dedicó a financiar los saldos negativos de la economía estadounidense y el motor de crecimiento de ésta estuvo cimentado en el consumo y no en la inversión.

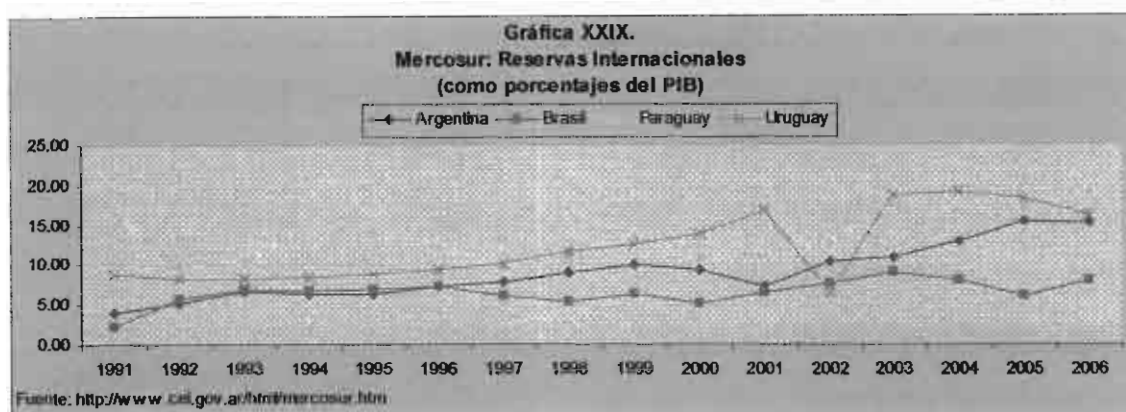
Esta estrategia de crecimiento estadounidense fue originada a partir de la política expansiva monetaria que ejecutó el gobierno norteamericano por contener los efectos de la recesión del 2001. La política monetaria fomentó el mercado inmobiliario y, por ende, condujo a un efecto inflacionario sobre estos bienes, pero no motivó la inversión en otros sectores productivos. Este esquema estuvo favorecido por un aumento en la liquidez internacional, consecuencia del incremento de reservas internacionales de los países emergentes y su urgencia por reestructurar sus deudas a través de la compra de bonos estadounidenses, las bajas tasas de interés y la búsqueda de los bancos privados por encontrar diferentes esquemas de crédito sin medir el riesgo de los consumidores. El mercado inmobiliario no podía mantenerse sin ningún cambio y a partir de mediados de 2006 los precios comenzaron a bajar. A ello se sumó la insolvencia de ciertos sectores para pagar sus deudas a corto plazo y la inexistencia de mercados para liquidar estas deudas, lo cual llevó a un estado de pánico e incertidumbre en el mercado financiero internacional.

Este esquema de especulación de capitales fomentó aún más la percepción de la desaceleración económica estadounidense: el descenso de los precios de los bienes inmobiliarios, el menor consumo y construcción de viviendas, las hipotecas de alto riesgo, la disminución de créditos respaldados por el valor de las propiedades y el refinanciamiento de las hipotecas (CEPAL, 2007). Por el lado estadounidense se ofreció una medida a corto plazo para atenuar los efectos de la incertidumbre, aumentó la liquidez y redujo las tasas de

referencia, la de descuento bajó de 6.25% a 5.75% y la tasa de los fondos federales disminuyó a 4.75%, para el primer trimestre de 2008 la tasa de descuento había bajado a 3.5% y la de los fondos federales se encontraba en 3%. Por su parte, el Banco Central Europeo también intervino y aumentó la liquidez en el mercado interbancario, además de que tres de las más importantes instituciones financieras (*Citigroup, Bank of America* y *JP Morgan*) establecieron un fondo de \$80,000 millones de dólares en papeles comerciales garantizados en activos (FMI, 2008; INTAL, 2007).

En primera instancia, las consecuencias de estos movimientos en el sistema financiero no han pasado desapercibidos para los países del MERCOSUR. Argentina observó una salida de capitales, lo cual produjo la elevación de las tasas de interés y la demanda en el mercado financiero, lo cual a través de su régimen cambiario motivó al Banco Central a intervenir a favor de su moneda y tener efectos sobre sus reservas internacionales. En Brasil, la tendencia de apreciación del real frente al dólar se frenó brevemente y existió un impacto negativo sobre los títulos de deuda internacionales. Paraguay y Uruguay no registraron efectos mayores (INTAL, 2007).

La Gráfica XXIX muestra las reservas internacionales como porcentajes del PIB de cada país. Un ejercicio importante es contrastar los valores presentados en el Cuadro I con respecto a este gráfico. Por un lado, en valor (millones de dólares) la diferencia entre las magnitudes acumuladas por los dos países grandes sobrepasan por mucho las cantidades de Paraguay y Uruguay; en contraste, al momento de calcular estas cantidades sobre el valor del producto nacional se aprecia la importancia de las reservas internacionales para las economías pequeñas. En el periodo 2003-2006, las divisas extranjeras para las economías paraguaya y uruguaya han registrado importantes porcentajes con relación a sus productos nacionales, por encima de los porcentajes para Argentina y Brasil. De hecho, con excepción del año 2002 que es cuando se presentó una masiva salida de capitales de la economía uruguaya, tanto Paraguay y Uruguay conservan porcentajes superiores a los de sus otros dos socios comerciales.



En el caso del desendeudamiento público también es interesante observar el caso de los cuatro países. El Cuadro II registra la deuda pública como porcentaje del PIB de cada nación. Brasil no registró un endeudamiento tan severo como en el caso de las crisis argentina y uruguaya, ya que su deuda pública como porcentaje del PIB se incrementó en cinco puntos porcentuales. En contraposición, la deuda argentina se disparó en más del 50% y la uruguaya en poco más de 30% de 2001 a 2002. Brasil ha sido el país que ha logrado bajar más su deuda pública, logrando el registro de un dígito en los años 2005 y 2006. Por su parte, Argentina, como consecuencia de sus pagos adelantados a los organismos internacionales y por el respaldo venezolano, consiguió reducir a la mitad su deuda pública como porcentaje del PIB entre 2004 y 2005. Sin embargo, este país aún mantiene porcentajes por arriba del caso paraguayo en el 2006 (28.26 y 25.41% respectivamente). Uruguay también ha conseguido bajar el porcentaje de su deuda pública pero no tan rápido como lo ha hecho la economía argentina.

Cuadro II MERCOSUR: Deuda Pública (como porcentaje del PIB)										
País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	25.58	27.80	29.89	29.88	32.71	89.44	81.68	75.65	35.72	28.26
Brasil	10.65	11.04	16.60	13.95	16.74	21.81	21.69	17.28	9.92	7.10
Paraguay	16.20	20.46	28.76	31.49	33.54	44.84	44.62	34.39	30.39	25.41
Uruguay	28.43	26.9	26.74	30.00	35.52	66.65	73.52	68.69	52.69	47.58

Fuente: <http://www.cci.gov.ar/html/mercosur.htm>

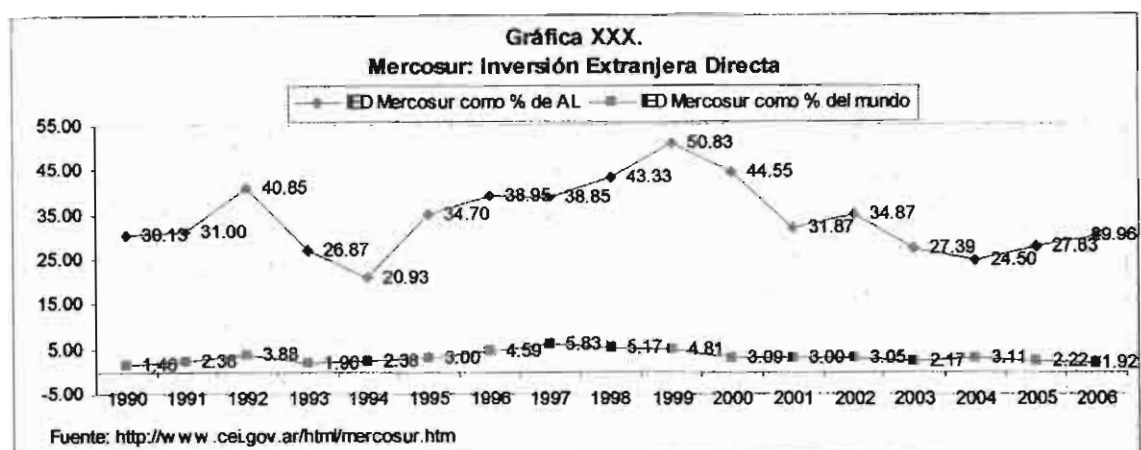
De cualquier forma, la fortaleza del sector externo de las naciones mercosureñas ha permitido tener un control sobre el panorama internacional, es decir, las altas tasas de crecimiento económico de los países, principalmente de Argentina y Uruguay, la dinámica del comercio exterior de los países, el elevado nivel de reservas internacionales, el saneamiento de las finanzas públicas y las políticas cambiarias de los países les han

permitido enfrentar como bloque la turbulencia financiera. Sin embargo, la magnitud de la desaceleración económica estadounidense podría verse reflejada en los volúmenes del comercio exterior, dada la importancia de aquel país para MERCOSUR.

2.6.1 Inversión extranjera directa: panorama general

Desde su creación en 1991 hasta el año 2004 el bloque ha recibido flujos por IED por casi \$300 mil millones de dólares, siendo Argentina y Brasil los mayores receptores de estos recursos. Como destinatario de flujos de inversión, la región tiene una importancia fundamental a nivel subregional y mundial. En ambos casos, los mayores capitales de inversión se obtuvieron a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa y hasta inicios del nuevo siglo, esta tendencia se conjuga con la dinámica comercial que también tuvo su mejor época a partir de 1994 y hasta la crisis brasileña (véase Gráficas II y XXX). Como se apreciará más adelante, la región mercosureña atrae capitales de inversión por tener ventajas en la explotación tanto de los recursos naturales como de los mercados internos, y no por la explotación de mano de obra no calificada o barata. La IED del MERCOSUR como porcentaje de la inversión total en el mundo y en América Latina y el Caribe tuvo su mejor desempeño durante el quinquenio 1996-2000.¹⁶ En 1999, la región logró captar más del 50% de la inversión recibida para toda América Latina y el Caribe, aunque para el año 2006 la IED ha caído en 20 puntos porcentuales. En el caso de la inversión mundial, el mejor año de la región fue en 1997 (con 5.83%), aunque también como en el caso de América Latina y el Caribe, para el año 2006 se registra poco menos del 2% mundial.

¹⁶ Para el cálculo de estas relaciones es conveniente considerar el peso de la economía brasileña dentro del bloque, la cual por sí sola aporta un porcentaje significativo.



La década de los años noventa tuvo dos motores para la atracción de capitales de inversión. Estos flujos financieros respondían básicamente a la apertura de las economías y los respectivos procesos de desregulación estatal y privatizaciones de empresas paraestatales; en tanto que a finales de la década se puede apuntar que en lo que va del nuevo siglo, las inversiones han seguido un patrón de fusiones y adquisiciones transfronterizas,¹⁷ así como un reciente proceso de translatinización de empresas. Chudnovsky y López (2006) señalan con respecto a las fusiones y adquisiciones que esta tendencia tuvo sus orígenes en los países desarrollados, pero que se ha hecho extensivo a otras partes del mundo, entre ellas la zona del MERCOSUR, debido a los rápidos cambios tecnológicos y el incremento de presiones en los mercados globales por lograr una mejor competitividad, ello enmarcado en un ámbito de liberalización comercial y de inversión, así como la profundización de las dinámicas de integración regional. Las adquisiciones transfronterizas pueden clasificarse en: entradas (compra de activos o empresas locales por una compañía extranjera), cambio de titularidad (compra por parte de una empresa extranjera, de activos o empresas controladas por otra empresa extranjera) y salidas (venta de activos de empresas extranjeras a grupos empresariales locales) (CEPAL, 2006).¹⁸ Por lo que se refiere al proceso de expansión de empresas translatinas, metodológicamente aún existen ciertos inconvenientes para calcular la inversión directa en el exterior por parte de los países de América Latina y

¹⁷ Las inversiones transfronterizas son efectuadas por fondos de inversión privados, se caracterizan por tener un horizonte temporal menor que el de las inversiones de empresas transnacionales y se consideran directas siempre y cuando supongan una participación mayor al 10% en el capital de una empresa (CEPAL, 2006).

¹⁸ En general, en América Latina las entradas son mayores que los otros dos rubros, al menos en el periodo 2004-2007, las empresas transnacionales de los países desarrollados han ido perdiendo importancia frente a las translatinas o de otros países en desarrollo, y existe una activa participación de fondos de inversión privados y fondos de pensión extranjeros en las mayores transacciones transfronterizas (CEPAL, 2006).

en particular los de América del Sur. Las metodologías de los países se limitan a las inversiones de capital. Sólo México, desde el año 2001, recién comenzó a registrar sus inversiones fuera del país. Para los fines de este trabajo, la información analizada se obtuvo de los informes de organismos regionales e internacionales (como CEPAL, INTAL, red MERCOSUR y UNCTAD), o bien por notas periodísticas y reportes públicos de las empresas.

El destino de los flujos de inversión en el MERCOSUR es el sector de los servicios; en los años ochenta los capitales se vincularon con los procesos de desregulación y en la década pasada se han hecho importantes inversiones en el sector bancario y comercial, además de las privatizaciones. El sector industrial sobre todo alimentos, bebidas, químicos, petróleo y transporte también ha recibido importantes inyecciones de capital.¹⁹ El sector agrícola ha recibido capitales aunque en menor medida. Evidentemente cada uno de estos sectores tiene una importancia esencial si es analizado por países miembro. Como se mencionó, los países del Sur y en general Sudamérica atraen las corrientes de inversión que buscan recursos naturales, mientras que México, Centroamérica y el Caribe tienen la ventaja de la eficiencia por los bajos costos laborales. Sin embargo, un rasgo interesante en toda la región es que a comparación de otros países en desarrollo, ninguna de las subregiones de América Latina ha sido representativa de las inversiones que buscan activos tecnológicos (CEPAL, 2006), lo cual significa que la región en su conjunto no ha superado las ventajas estáticas y no ha ido más allá para conseguir ventajas dinámicas que podrían darse con la aplicación de mejores políticas públicas de largo plazo que apostaran al desarrollo de ciencia y tecnología para obtener una mano de obra calificada, con mejor eficiencia e innovación empresarial local y una mejoría de la sociedad en su conjunto.

Durante la década de los años noventa, tanto Estados Unidos como Europa aportaron entre el 80 y 90% de la inversión total a la región (Chudnovsky y López, 2006). Sin embargo, en los últimos años además de la fuerte presencia de estos dos países, la inversión intra-regional ha mantenido una posición importante. Esta tendencia se debe al denominado proceso de translatinización, el cual se refiere a las empresas con capacidades gerenciales y

¹⁹ Sin embargo, la inversión en el sector de manufacturas en ocasiones se limita debido a la escasez de capital humano calificado y de redes locales de proveedores en la región (CEPAL, 2006).

financieras cada vez más desarrolladas, que han generado y acumulado suficientes activos financieros para comprar a otras empresas (CEPAL, 2006). Este proceso se incrementó a partir de mediados de los años noventa cuando la competencia foránea avanzó drásticamente en América Latina (de las 500 empresas más grandes se pasó de un 27% a un 39% corporativos que quedaron en manos extranjeras) y las empresas de la región debieron asumir nuevas estrategias de supervivencia (Martínez, De Souza y Liu, 2003).

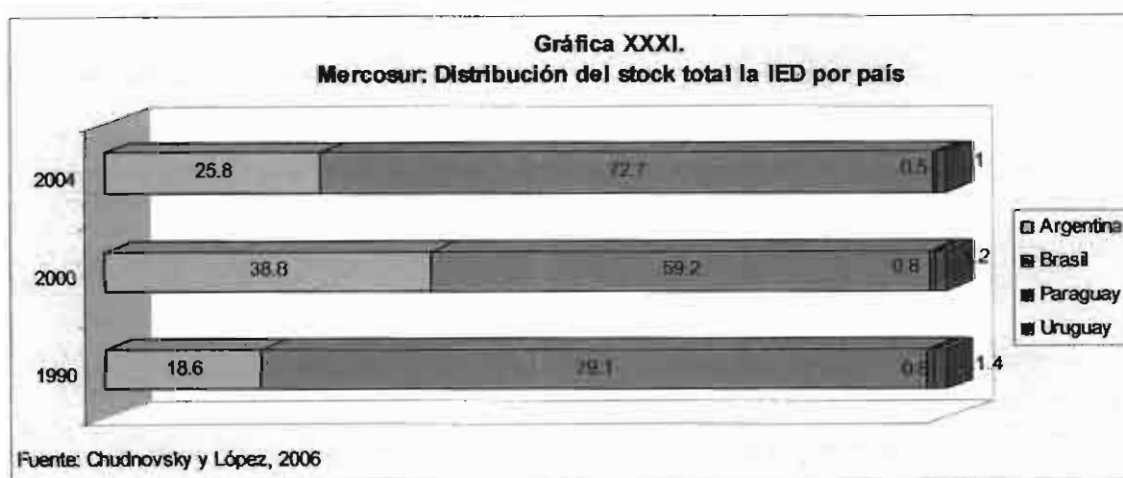
De acuerdo con la CEPAL (2006), la expansión de las empresas translatinas comenzó con fuertes proyectos de inversión en el exterior de sus países de 1996 a 2000. En el periodo 2000-2001 se observa una caída, pero posteriormente comenzó un aumento sin precedentes, lo cual condujo a que la suma de la inversión directa en el exterior de los países latinoamericanos llegara a más de \$40,000 millones de dólares. Las principales acciones que llevaron a esta cifra están asociadas con la fusión entre Interbrew y AmBev en 2004 y un año más tarde la adquisición de Bavaria por SABMiller. En el 2005 también se registró la adquisición de RMC por parte de Cemex y la mayor adquisición se realizó en el 2006 cuando la Companhia Vale Do Rio Doce que adquirió el control de la minera canadiense Inco. Brasil y México son los mayores inversionistas en el exterior. Con relación al PIB, destacó la adquisición brasileña de Inco en el 2006, así como otras adquisiciones por parte de las empresas Itaú, Petrobrás, Votorantim, Gerdau, Odebrecht, Camargo Corrêa, Weg y Marcopolo. Por su parte, México destaca en los sectores de telecomunicaciones con Telmex y América Móvil a la cabeza, seguida por el segmento de alimentos, bebidas y cemento. Más atrás está Chile con inversiones hechas en el sector de comercio minorista y minería, además de Venezuela con importantes inversiones en el sector de hidrocarburos por parte de PDVSA. El Cuadro III refleja las corrientes de capital extranjero realizado por las principales economías latinoamericanas en este rubro.

Cuadro III Flujos de inversión extranjera directa netos en el exterior. Principales países latinoamericanos inversionistas 1992-2006 (millones de dólares)					
País	1992-1996*	1997-2001*	2002-2006*	2005	2006
Brasil	516	1,095	8,461	2,571	28,202
México	s/d	881	3,389	6,474	3,897
Chile	726	2,220	1,697	2,209	2,797
Venezuela	400	639	1,247	1,183	2,089
Argentina	1,196	1,754	749	1,151	2,008
Colombia	205	412	1,539	4,662	1,098

Desde el inicio del MERCOSUR hasta el año 2000, el origen de la IED proviene fundamentalmente de Estados Unidos y Europa en el caso argentino y brasileño aunque para este último también influyen otros países. En términos porcentuales Argentina recibió 25.4 y 39.2% de la IED proveniente de Estados Unidos y España respectivamente; por su parte Brasil (durante el periodo 1996-2000) captó el 23.7% de Estados Unidos, 25.2% de otros países y 20.8% de España. El comportamiento de la economía uruguaya es diferente en el periodo 1990-2000: el 39.2% de la IED provino de otros países, el 19.7% es de origen estadounidense y el 23% es de sus socios comerciales (13.8% Argentina y 9.2% Brasil). Por último, Paraguay de 1992 a 1999 recibió el 22.5% de la IED de parte de Brasil, el 18.7% de Estados Unidos y el 12.8% de Argentina. Los datos para las economías menores comprueban la importancia tanto a nivel comercial como de inversión que ejercen los dos socios principales del MERCOSUR. Por otro lado, el inicio del siglo (2001-2004) ha mostrado una tendencia diferente en el origen de los flujos de capitales de inversión hacia la región. Para Argentina, Brasil y Uruguay la inversión proveniente de otros países representa importantes cantidades: 60.3, 33.3 y 41.6% respectivamente. La participación de Estados Unidos se redujo de manera significativa en los países de Argentina y Uruguay (9.9 y 8.6%) y un poco menos en el caso de Brasil (18.4%). Misma tendencia se observó en el caso de los capitales españoles: 8.2% para Argentina y 7% para Brasil; aunque para Uruguay la tendencia fue creciente con 3.1% en el periodo 2001-2003. Países europeos como Francia y Holanda elevaron su participación de inversiones, principalmente el último ya que en el periodo 2001-2004 aportó el 11.1 y 19.7% a las economías argentina y brasileña respectivamente. Uruguay conservó la tendencia creciente en la recepción de flujos de inversión provenientes de su vecino brasileño (14.2%), y a pesar de la crisis argentina, si bien el nivel de inversión cayó algunos puntos porcentuales, esta caída no fue tan abrupta ya que se registró un 9.2% (Chudnovsky y López, 2006).

2.6.2 Inversión extranjera directa en Argentina y Brasil

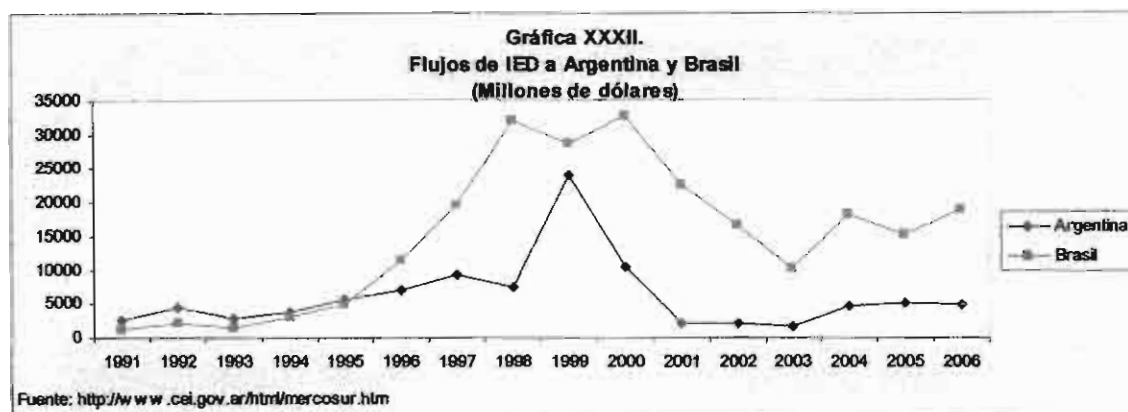
El tamaño e importancia de las economías regionales del MERCOSUR denota la diferencia en la captación de los flujos de IED (véase Gráfica XXXI). Si se consideran tres periodos (1990, 2000 y 2004) se puede apreciar que tanto Argentina como Brasil acaparan más del 98% del inventario de capitales totales de inversión de la región. En ambos casos, además de señalar otra de las grandes asimetrías del bloque, la dotación de los recursos naturales, las políticas públicas de atracción de inversiones y la dinámica de las propias economías son factores de peso que influyen en la distribución del stock.



Debido a estas diferencias entre las economías pequeñas y grandes es conveniente hacer una ilustración gráfica por separado entre ambos grupos para apreciar la recepción de IED. En la Gráfica XXXII se aprecia la recepción de flujos de IED en Argentina y Brasil. Para Argentina en 1999 se dio la mayor corriente de inversión con casi \$24 mil millones de dólares, en tanto que Brasil registró en el año 2000 casi \$33 mil millones de dólares; el primero impulsado por la venta de YPF a Repsol (de origen español), el segundo a partir de la estabilidad alcanzada después de la crisis del Real y los recientes procesos de privatización (Chudnovsky y López, 2007).

Ambos países reciben cantidades similares en el periodo 1994-1995, entre \$2,500 y \$5,600 millones de dólares. Las inversiones realizadas en el sector automotriz condujeron a una especie de división del trabajo regional, donde las filiales argentinas producían vehículos de menor tamaño y las brasileñas los modelos de mayor escala, lo cual complementaba la

oferta local de automóviles fuera de la región. Asimismo, una de las estrategias de las empresas transnacionales que llegaron a invertir en Brasil fue potencializarlo como un centro de desarrollo del sector automotriz. Particularmente se desarrollaron autos populares de parte de General Motors y Volkswagen, quienes lanzaron primero en el mercado brasileño los modelos Meriva y Fox para después comercializarse a los mercados más sofisticados, especialmente los europeos.



El proceso de fusiones y adquisiciones en Argentina y Brasil tuvo mayor peso en la segunda mitad de los años noventa, pero no sucedió lo mismo en Paraguay y Uruguay. Una de las explicaciones puede encontrarse en el marco regulatorio sobre las privatizaciones realizadas en los países (Chudnovsky y López, 2006). Aún así, Argentina avanzó más rápido en la liberalización económica que Brasil. En ambos casos, se elevó el grado de competitividad dentro de los mercados y el número de privatizaciones de empresas públicas fue mayor que en el caso de las economías menores. Sin embargo, los conflictos entre los dos socios principales no estuvieron ausentes, los incentivos fiscales y los subsidios otorgados por el gobierno brasileño provocaron una desviación de la inversión a favor de éste.²⁰ Ello obligó a acordar medidas para eliminar las restricciones y condiciones de ingreso de los flujos de inversión, así como a asegurar un tratamiento igualitario de las filiales de las transnacionales en la región.

Los flujos de IED como categoría del Balance de pagos de Argentina registraron un 63% del ahorro externo y 44% de los ingresos netos de la cuenta financiera en el periodo 1992-1998,

²⁰ Otros autores señalan que la estrategia de los flujos de inversión hacia Argentina se concentraron en el mercado interno, en tanto que en Brasil existió una mayor integración entre IED y exportaciones, lo cual ocasionó una mayor captación de la inversión (Bittencourt *et al.*, en Chudnovsky y López, 2006).

disparándose a un 200 y 175% en el año 1999 (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2003).²¹ Sin embargo, a partir del año 2000 existe una caída de la inversión en Argentina, por un lado se explica por la fuerte compra de YPF pero también está asociada con la crisis económica del país. El problema de la convertibilidad de la moneda nacional ocasionó conflictos entre el gobierno e inversionistas, particularmente en el sector bancario (por el tema de depósitos y créditos fijados originalmente en dólares) y las empresas privatizadas (que vieron congeladas sus tarifas en pesos y no en dólares). Ello originó que algunas empresas fueran vendidas a inversores locales o fondos de inversión. En este periodo también el grueso de la inversión se asocia a fusiones y adquisiciones y la expansión de empresas translatinas, particularmente provenientes de Brasil y México. Como consecuencia de la venta de YPF, el sector de petróleo y minería fue el sector más beneficiado con la captación del 37% de los flujos de inversión extranjera directa en el periodo 1992-2002, seguido por los servicios de electricidad, gas, agua, comercio, transportes y comunicaciones con un 24%, un poco más atrás se situó la industria manufacturera con una captación del 22% de la IED, y en los últimos lugares se ubicaron el sector bancario y otros sectores con un 10 y 7% respectivamente (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2003).

En los dos últimos años (2005-2006) Argentina fue objeto de los programas de expansión de empresas de comercio minorista, como fue el caso de la francesa Carrefour o de la chilena Cencosud. En el sector financiero, el Banco brasileño Itaú fortaleció y consolidó su presencia regional y en el mercado nacional a través de su filial el Banco Itaú Buen Ayre; en tanto que los activos de Bank Boston pasaron a manos de Standard Bank Group of Sudáfrica. En el servicio de agua, Aguas de Barcelona y Suez retiraron su inversión de Aguas Argentinas, empresa que volvió a manos estatales. La industria automotriz tuvo buenas noticias al ser objeto de los planes de expansión anunciados durante el 2006 por

²¹ En el periodo 1992-2002, el mayor componente de la IED fueron las transferencias accionarias (es decir, el traspaso de la participación de una empresa residente desde un inversor residente a uno no residente y viceversa) del sector privado (45%) y las privatizaciones (14%), aunque el aporte de capital fue el factor más estable (32%) y se empleó para sostener la estructura patrimonial de las empresas. Una menor aportación tuvieron la deuda con empresas vinculadas (8%) y la reinversión de utilidades (1%). La primera medida financió a las empresas por medio de préstamos realizados por la matriz o compañías vinculadas con un promedio de \$1,200 millones de dólares entre 1996 y 2001 (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2003).

parte de Toyota, PSA Peugeot y Citroën, quienes desde este país atenderán las operaciones para todo el sur del continente; por su parte Honda inauguró una planta de motocicletas. Repsol YPF reanudó sus inversiones en el país en el ámbito de la refinación (CEPAL, 2006).

Brasil, después de gozar de un crecimiento prolongado entre 1991 y 1998, también tuvo un periodo de caída entre el año 2000 y 2003, asociado a un menor crecimiento, presiones inflacionarias y la reducción en los procesos de privatización. En este periodo los sectores intensivos en escala y recursos naturales fueron los más dinámicos en la captación de flujos de inversión. Asimismo esta fase estuvo acompañada de la translatinización de las empresas brasileñas y su profundización en la economía argentina, por ejemplo la compra por parte de Petrobrás del grupo argentino energético Pérez Companc (1999) y Pecom Energía (2002), la adquisición de la cementera Loma Negra por parte del Grupo Camargo Correa y la adquisición de una buena parte de las acciones de la cervecera Quilmes por parte de AmBev (transacción valuada en \$1,200 millones de dólares).

Sin embargo, en 2004 Brasil fue el país con mayor recepción de IED en América Latina, con un incremento de más del 80% respecto al año anterior y con una cifra de \$18,000 millones de dólares. Durante ese año, los flujos de capital se canalizaron a la industria alimenticia y de bebidas, destacando la fusión entre AmBev y la compañía de origen belga Interbrew. En el sector de telecomunicaciones figuró la adquisición de Embratel en manos de Telmex, también en el sector de comercio destacó la compra por parte de la estadounidense Wal-Mart de la cadena de supermercados Bompreço, así como el aumento de capital de Endesa a una de sus filiales en el sector energético del país. Este conjunto de inversiones realizadas a inicios del siglo develaron la búsqueda de expansión de mercados por parte de los capitales inversores.

Si bien en 2005 se observa una leve baja en la recepción de IED, para 2006 comienza nuevamente una recuperación. En 2006 el 55% de los capitales extranjeros se invirtieron en el sector de los servicios (financieros, electricidad, gas y agua), el 39% en la metalurgia y las industrias de papel y celulosa, y el 7% en hidrocarburos y minería, siendo los mayores inversores Estados Unidos, Holanda y Suiza (CEPAL, 2006). Es importante mencionar que

en estos últimos años también sobresalen las transacciones realizadas por la Companhia Vale Do Rio Doce que adquirió el control de la minera canadiense Inco por más de \$16,700 millones de dólares.²² Hasta 2007, tanto Brasil como México concentraban el 51% de las empresas extranjeras de la región. En territorio brasileño se encuentran como principales actores Telefónica (España), Telecom (Portugal), América Móvil-Telmex (México), General Motors (Estados Unidos), Volkswagen (Alemania) y Fiat (Italia). Sin embargo, las empresas minoristas de comercio también mantienen una presencia importante, tal es el caso de la ya mencionada Wal-Mart, pero también de las francesas Carrefour y Casino. La primera adquirió en 2005 activos menores de Sonae y en 2006 ambas empresas comenzaron un programa de expansión en el país. En el sector financiero, el Banco Itaú adquirió los activos de Bank Boston en Brasil, Chile y Uruguay que pertenecían a Bank of America. En el sector eléctrico debido a los problemas regulatorios, la empresa Électricité de France vendió su participación a un consorcio local, pero en contraste recibió nuevas inversiones por parte de Interconexión Eléctrica S.A. (isa) de Colombia. El sector de las bebidas, la mexicana FEMSA que había entrado al mercado brasileño en 2003, reanudó sus planes de expansión en 2006, ya que adquirió el 68% de la cervecera Kaiser a la canadiense Molson Coors. En el sector automotriz recibió menores cantidades de inversiones debido a las presiones en el tipo de cambio, las capacidades de algunas plantas y las amenazas de huelga en algunas fábricas. El sector de hidrocarburos, la empresa ONGC de la India adquirió el 15% de un bloque de exploración operado por la Royal Dutch Shell. La Companhia Siderúrgica do Atlântico de ThyssenKrupp de Alemania realizó una inversión de \$3,600 millones de dólares para la explotación de hierro y extenderse en el mercado global del acero.

²² De acuerdo con la CEPAL (2006), la adquisición de esta empresa canadiense no estuvo exenta de condiciones, entre ellas: el respeto a la Ley de Inversiones de Canadá que supedita la adquisición a la obtención de ventajas netas para el país, de acuerdo con el nivel de actividad económica, la participación de empleados canadienses en el proyecto, la compatibilidad de la inversión con las políticas económicas y culturales nacionales y la contribución de la inversión en la competitividad nacional. Asimismo, el gobierno impuso que las actividades corporativas siguieran realizándose desde Toronto, se mantuvieran a ejecutivos de altos puestos, no existieran despidos masivos en al menos tres años y que no se redujera la ocupación de la mano de obra.

2.6.3 Inversión extranjera directa en Paraguay y Uruguay



La Gráfica XXXIII señala los flujos de IED a las economías menores. En este caso se observa que los capitales a lo largo del periodo 1991-2006 en ningún momento rebasan la cifra de los \$1,000 millones de dólares. De los cuatro países integrantes, Paraguay es quien ha recibido menores cantidades y en 1998 se registró su mayor captación (\$342 millones de dólares), para después caer hasta el 2002 (\$10 millones de dólares). A partir de ese año, los flujos de inversión han ido regresando paulatinamente. Una característica importante es la relación inversa establecida entre los flujos de IED y el PIB, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa cuando los capitales aumentan pero no así la tasa de crecimiento económico, ello obedeció a que las estrategias de las empresas asentadas en el país se orientaron mayormente a los sectores de consumo (satisfacción del mercado interno) en vez de sectores de producción (Masi, 2000). Aunque tampoco deben descartarse los factores políticos que provocaron inestabilidad en el país.

De 1993 a 1998, la tendencia de los capitales de inversión fue creciente debido a que el gobierno paraguayo implementó la Ley de Seguridad a la Inversión Extranjera (1991), con lo cual otorgó similares derechos y obligaciones tanto a los inversionistas locales como a los foráneos (UNCTAD, 2003). Los primeros dos años a partir de la implementación del acuerdo MERCOSUR, Paraguay recibió la mayor parte de flujos financieros en el sector de recursos naturales, siendo Brasil su principal inversionista, seguido de Francia y Estados Unidos. De 1993 a 1998, Brasil y Estados Unidos fueron los principales inversionistas, sin embargo, desde 1996 Argentina también se convirtió en un importante emisor de IED hacia su socio comercial. Los países europeos también han destacado con sus aportaciones

financieras, principalmente Francia, Suiza, Holanda y España. En ese periodo los sectores que se vieron mayormente beneficiados fueron: alimentos y bebidas, comunicaciones y transportes y el sector financiero.²³ En 1998, que es el año con mayor captación de IED, el sector de comunicaciones y transportes recibió \$187.4 millones de dólares, seguido por el sector financiero (\$86 millones de dólares) y la industria de alimentos y bebidas (\$34 millones de dólares). Los principales países de origen de los capitales fueron: Estados Unidos (\$158 millones de dólares), Argentina (\$63 millones de dólares), Brasil (52 millones de dólares), Holanda (\$26 millones de dólares) y Uruguay (\$9 millones de dólares). En esta década el sector primario (granos, algodón, madera) si bien comenzó recibiendo considerables capitales de inversión, al finalizar los años noventa la tendencia fue decreciente y, en contraste, el sector servicios fue ganando terreno. Este comportamiento también puede explicar el porqué de la relación inversa entre IED y PIB, ya que Paraguay al ser un país fuertemente exportador en agricultura y explotación forestal, estos sectores captaron menores capitales de inversión a lo largo de los años. Asimismo, al final de la década se encontraban 31 empresas de origen brasileño, 22 estadounidenses y 24 empresas de capital argentino, lo cual convirtió a estos tres países en los inversores más importantes para el país durante la última década del siglo XX (UNCTAD, 2003; Masi, 2000).

De 1999 a 2001, los sectores beneficiados fueron el de alimentos y bebidas y el sector financiero. Estados Unidos y Holanda destacaron como principales inversionistas, sin embargo, los socios comerciales tuvieron destacadas aportaciones de capital: Argentina logró invertir hasta \$32 millones de dólares en 1999, Brasil invirtió \$46 millones de dólares en 1999 y 2000 y Uruguay invirtió en ese mismo periodo \$36 millones de dólares (UNCTAD, 2003). Algunas de las principales empresas transnacionales establecidas en el país son las siguientes: en el sector de alimentos, bebidas y químicos sobresalen Paraguay Refrescos (Estados Unidos), Compañía Cervecería Brahma Paraguay (Uruguay), Parmalat (Italia) y La Orogénica Paraguaya (Francia). En el sector de telecomunicaciones destacan: Personal (Argentina), Holo Paraguay (Japón). También se encuentran Nestlé (Suiza), Shell

²³ El sector financiero comenzó a recibir importantes inyecciones de capital, debido al inicio de sucesivas crisis financieras que culminaron con la liquidación de la mayor parte de la banca nacional (Masi, 2000).

(Holanda) y Bayer (Alemania); además de los bancos Sudameris Paraguay SAECA (Francia), Interbanco y Banco del Paraná (Brasil) y BBVA (España).

Uruguay desarrolló estrategias de ajuste estructural diferentes a las que se implementaron en el resto de la región, particularmente en el caso de las privatizaciones de empresas paraestatales. El Estado uruguayo no era dueño de importantes empresas industriales, aunque mantenía el control en los sectores de energía, comunicaciones y combustibles. Durante los primeros años de la década de los noventa, sólo se había privatizado la empresa estatal de gas (vendida a la francesa Gaz de France) y la empresa de aviación Pluna (con participación de Varig de Brasil, Tevicom de Argentina y empresarios uruguayos), a estos casos se unieron las privatizaciones en ciertos servicios, entre ellos el Aeropuerto Nacional de Carrasco y las carreteras Colonia-Punta del Este (Domingo y Vera, 1997). Los reducidos flujos de IED recibidos en este quinquenio (1991-1995, véase Gráfica XXXIII), menores a los \$160 millones de dólares se canalizaron a los sectores servicios (comercio, seguros y turismo) y en menor medida al sector manufacturero. Sin embargo, los capitales que recibió el sector agropecuario (particularmente el sector arrocerero) y la minería fueron adquiriendo importancia. Esta tendencia, conjuntada con las inversiones recibidas por Paraguay en los primeros años, confirmaría el argumento señalado por Chudnovsky y López (2006), sobre la importancia de los recursos naturales como receptores de IED para las economías menores del MERCOSUR. En el sector industrial, las ramas que concentraron a la mayor parte de empresas extranjeras fueron: los alimentos y bebidas; textiles y cuero; productos metálicos, maquinaria y equipos; y química. Como se apuntó casi al inicio de este apartado, las inversiones brasileñas han jugado un papel importante. Al inicio de la década de los años noventa, las empresas brasileñas se concentraron en el sector industrial, sobre todo en la rama de alimentos con el objetivo de exportar a su país de origen, y también estuvieron presentes en las actividades metal-mecánico y minero. Otros sectores que cobraron importancia con la presencia de capital brasileño fueron el forestal, la construcción, el financiero (seguros y banca), comunicaciones y comercio; con excepción del primero, las inversiones argentinas también empezaron a figurar en el periodo 1990-1995.

Para promover y proteger la inversión extranjera directa, el gobierno uruguayo aplica desde 1998 una ley que simplifica diversos trámites administrativos a los inversionistas, además de que provee incentivos adicionales en la inversión en sectores tales como la industria forestal, la hotelería y la agroindustria. Durante la década de los años noventa, como se mencionó previamente, una buena parte de los capitales se dirigió a ramas que involucraron a los recursos naturales, sin embargo, conforme avanzaron los procesos de privatizaciones otros sectores también fueron beneficiados: el 60% de la IED se dirigió al sector servicios y dentro de éste el comercio fue el más favorecido (38.3%), la industria manufacturera y la agricultura también recibieron importantes aportaciones (22.8% y 11.1% respectivamente). Durante lo que va del siglo, el sector servicios continúa captando la mayor cantidad de IED (72%), y las ramas de la electricidad, agua, gas, transporte y comunicaciones son mayormente beneficiadas. Asimismo, la industria de los alimentos sigue captando importantes inversiones, no así el sector agrícola que únicamente ha recibido un 8.5% de la IED (Chudnosky y López, 2006).

De 1993 a 1998 se aprecia una ligera tendencia decreciente en la recepción de flujos de inversión. Sin embargo, a partir de 1998 el crecimiento en la IED es de manera paulatina, con excepción de los años 2002 (consecuencia de la crisis financiera del país) y 2004. Durante el periodo de la crisis financiera, la intermediación financiera recibió el 61.2% de la IED en 2001 y la inversión en los servicios de hotelería y restaurantes el 28% en 2002, lo cual convirtió a estos sectores como los principales receptores de capitales.

El aumento entre los años 2004 y 2006²⁴ ha estado determinado por las inversiones en las industrias de papel, celulosa, además de los servicios bancario e inmobiliario. De hecho en el 2006 y como consecuencia de los movimientos realizados por las transnacionales, el país se vio favorecido por la adquisición de los activos de BankBoston por parte del consorcio brasileño Itaú, además de la reapertura de Banco de Brasil en Montevideo. Anteriormente ya se encontraba la participación de Petrobrás, las empresas cementeras, grupo Gerdau y AmBev en el sector de bebidas, y Marfrig e Bertin en la producción de carne. En 2007 la

²⁴ De acuerdo con CEPAL (2006:63), el ingreso neto de inversión extranjera directa para Uruguay en 2006 fue de \$1,374 millones de dólares, lo cual se convertiría en el registro récord para la historia de este país.

arrocera Camil compró la mayor procesadora de arroz del país, Saman. Todo ello estima que la inversión brasileña en Uruguay entre 2004 y 2006 asciende a \$320 millones de dólares (INTAL, 2007).

Pero sin duda alguna, la inversión más importante se ha dado con los proyectos de las papeleras Ence (de España) y Metsae-Botnia (de origen finlandés) ubicadas en la región de Fray Bentos y que supondrán una inversión de \$1,600 millones de dólares a lo largo de cuatro años. La inversión de la finlandesa también ha generado nuevos proyectos para los proveedores locales y extranjeros, entre ellos la también nórdica Stora Enso (Finlandia/Suecia) que posiblemente invertirán en la región del centro del país.

Esta importante inversión para esta pequeña economía no ha sido fortuita, ya que se han presentado conflictos con uno de sus principales socios comerciales. Los gobiernos argentino y uruguayo han entrado en disputas aduciendo, el primero, causas relacionadas con el impacto medioambiental que traerá consigo la colocación de esta planta en la frontera entre ambos países. En octubre de 2003, el todavía mandatario argentino Néstor Kirchner demandó el cumplimiento del Estatuto del Río Uruguay (1975) que establece la administración compartida de las aguas fluviales, ante la instalación de la planta Española Empresa Nacional de Celulosa (ENCE) en la localidad de Fray Bentos, Uruguay. El gobierno uruguayo se comprometió con su vecino a emitir informes donde quedara constancia de la vigilancia y control de esta planta europea, sin embargo, en la práctica no se realizaron dichos informes. Posteriormente, en febrero de 2005 el presidente Tabaré Vázquez autorizó la construcción de otra papelería de origen finlandés (Botnia), en la misma zona de Fray Bentos. Esta última inversión representó para la economía uruguaya más de \$1,100 millones de dólares.

Un mes más tarde, en mayo de 2005, ambos presidentes decidieron crear el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel para estudiar el caso de las papeleras. Junto con este comité gubernamental, también comenzaron diferentes iniciativas por parte de la sociedad civil y otros sectores; tal fue el caso de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial que en diciembre de 2005 emitió un informe técnico, el cual mencionaba que no se

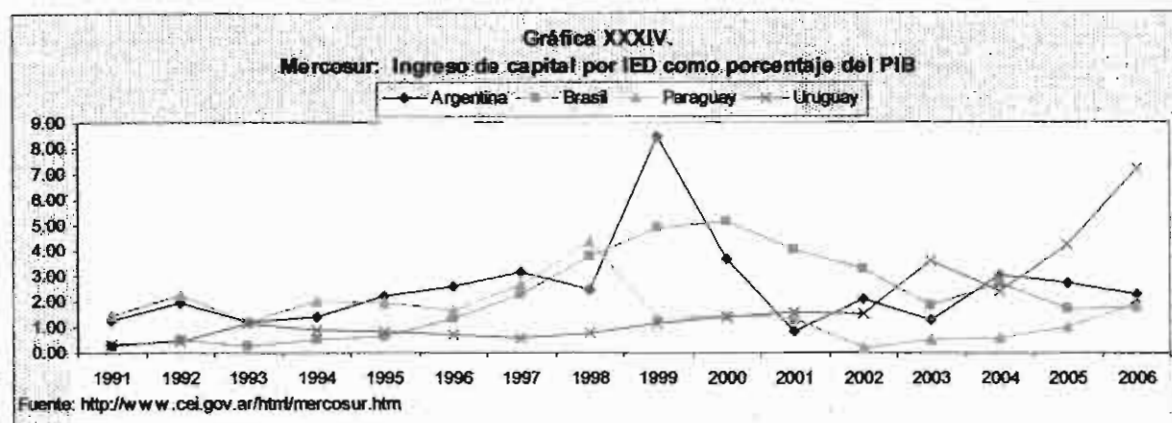
preveían impactos sociales o ecológicos para Argentina como consecuencia de la presencia de la empresa Botnia.

En marzo de 2006, a pesar de que ambos mandatarios se reunieron en Chile para encontrar una salida diplomática al problema, no se llegó a ningún acuerdo. La crisis se agudizó porque mientras Uruguay recurrió al Tribunal de Arbitraje de MERCOSUR para conocer si la autoridad argentina había violado los acuerdos de libre circulación sobre el río debido al bloqueo de los puentes, Argentina demandó a su vecino ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya por la violación al Estatuto del Río Uruguay.²⁵ Sin embargo, ambas instituciones se han pronunciado por ser cautas y prudentes con respecto a las solicitudes de las partes, además de que han optado por dejar la mediación diplomática por parte de un tercer país (España) para solucionar el conflicto.

El conflicto de las papeleras evidenciaba al menos dos cuestiones que tensan las relaciones entre los dos países y cuyo efecto se refleja en el proceso de integración: por un lado, se encuentra el argumento de protección medioambiental y de tránsito fluvial argentino contra una inversión importante para una economía pequeña, manifestada a través de cortes a los puentes del Río Uruguay en Gualeguaychú y Colón y las expresiones de diversas organizaciones civiles a favor de la protección del medio ambiente. Y por otro lado se encuentra el reconocimiento de los flujos de inversión a Uruguay, su impacto a la economía y la protección y respeto a los derechos de propiedad privada, los cuales también se manifiestan con un respeto hacia las instituciones regionales que pudieran dirimir el conflicto en caso de que no funcionen las vías diplomáticas tradicionales. Si bien a Argentina le incomoda el hecho de no haber recibido estos flujos de capital, “aconseja” al presidente uruguayo impedir la construcción de dichas empresas para no alterar ni el tránsito fluvial ni el medio ambiente, pero al no tener éxito brinca los cauces institucionales regionales y recurre a un organismo internacional para solucionar el conflicto. Esta última táctica del gobierno argentino tuvo como objetivo aprovechar su ventaja de país grande (a nivel regional) y reconocimiento internacional en contra de su menor vecino. Por su parte,

²⁵ El Tribunal de Arbitraje aunque cuestionó los bloqueos argentinos, no impuso sanciones al país. En tanto que la Corte Internacional denegó las solicitudes tanto de Argentina y posteriormente de Uruguay para que se dictaran medidas provisionales para resguardar los derechos de cada una de las partes en el conflicto.

Uruguay tradicional defensor de las instituciones procura la estabilidad interior, otorgando garantías a los inversores extranjeros y procurando el respeto de las instituciones regionales que podrían solucionar el conflicto.



Como se apuntó previamente, la relación entre el ingreso de capitales por IED como porcentaje del PIB para los países pequeños tiene una importancia fundamental (véase Gráfica XXXIV), sin embargo, en el caso paraguayo es conveniente recordar que los capitales de inversión durante la segunda mitad de los años noventa no necesariamente significaron un mayor crecimiento económico. A pesar de ello, desde 1991 y hasta 1998, el porcentaje de capitales de IED sobre el PIB paraguayo se mantuvo por encima del indicador brasileño. Después de esta fecha, la relación de ambas variables ha colocado a Paraguay en la última posición con respecto a los demás socios, inclusive la relación llegó a ser insignificante en el año 2002, retomando un nivel creciente en los últimos cuatro años. En el caso uruguayo se observa una tendencia creciente a partir de 1997, con una pequeña baja en 2002 y una mayor caída en 2004. No obstante, con la instalación de las fábricas de celulosa y papel en los últimos dos años, la relación entre la IED y el PIB arrojó buenos resultados para esta pequeña economía en los dos últimos años; de hecho en el 2006 con la inversión histórica de más de \$1,300 millones de dólares, Uruguay mantiene una brecha de un poco más de 5 puntos porcentuales con respecto a las demás economías.

2.7 Notas finales de los aspectos institucionales del MERCOSUR

En diversos textos analíticos se ha señalado la falta de concreción en las políticas macroeconómicas del MERCOSUR: desde la incapacidad de lograr la concreción de una Unión Aduanera, la consolidación de algunas de sus instituciones y/o reglamentaciones específicas, hasta la visión conjunta como bloque para superar las asimetrías macroeconómicas entre sus miembros.

La institucionalidad creada por el bloque es de naturaleza intergubernamental, cuyas decisiones se basan en el consenso. La evolución institucional se ha evidenciado desde las primeras estructuras creadas en el Pacto de Asunción, su perfeccionamiento con el Protocolo de Ouro Preto y posteriormente, el surgimiento de nuevas instituciones tales como el Parlamento MERCOSUR que procuran irse acoplando a las dinámicas actuales de los socios y las demandas de las sociedades en su conjunto. Pese a ello, la estructura institucional aún no consigue dar el siguiente paso hacia la supranacionalidad y la adopción de medidas por mayoría. La carestía de nuevas estructuras supranacionales puede estar sujeta a una falta de la dinámica comercial y de desajuste asimétrico entre los socios.

La dinámica comercial del MERCOSUR se ha determinado por la imperfección de la Unión Aduanera, la postergación en las metas del calendario arancelario, el surgimiento de problemas comerciales por barreras no arancelarias, los problemas macroeconómicos de los socios que en diversas ocasiones han debido incumplir las metas del proceso de integración y también la falta de compromiso para con el bloque debido a los intereses de las diferentes élites gobernantes.

La asimetría entre los socios del bloque se puede observar no sólo en los saldos comerciales, como se ha observado en este análisis, sino también en otros rubros como los flujos de inversión y el peso mismo que tienen los países en los procesos de toma de decisiones. Si bien, las decisiones se toman en consenso dentro del MERCOSUR, la puesta en marcha de instituciones o nuevas estructuras más allá de la intergubernamentalidad significa la pérdida de poder y presencia en algunos aspectos. Con las actuales

instituciones, al menos la representatividad diplomática se encuentra presente en los pequeños países (la sede de la Secretaría MERCOSUR, la administración de los acuerdos, la sede de otras estructuras tales como el Parlamento MERCOSUR y el Tribunal Administrativo-laboral, etc.), además de que se ha procurado que a través de los Fondos de Convergencia Estructural se desarrollen planes regionales que fortalezcan las zonas más vulnerables, no sólo de los pequeños países, sino de todos los socios.

Bajo un nuevo esquema organizacional, la toma de decisiones por mayoría u otro sistema, implicaría la cesión de poder de parte de los principales países, asunto no menor para las Cancillerías Argentina y de Itamaraty. Para estas dos naciones, el tema del liderazgo regional tiene una relevancia esencial en el momento de la reconfiguración de las alianzas gubernamentales a nivel de toda Sudamérica. Por un lado, aunque existe una identificación ideológica por parte de la mayoría de los actuales gobiernos de la región, no significa que todos acuerden en los mismos temas. Por otro lado, también existe una aspiración por conjuntar a la región sudamericana bajo un proyecto de infraestructura (bajo la denominada Unión de Naciones Sudamericana), pero el proyecto se enfrenta tanto a la crisis de la Comunidad Andina de Naciones que sobrelleva la salida de Venezuela, así como la afirmación del MERCOSUR como bloque regional que no termina por adherir a Venezuela pero también tiene encima la propuesta de Bolivia para ser Estado miembro.

En este contexto subregional, las decisiones de Argentina y Brasil son importantes para decidir el futuro interno y externo del MERCOSUR. En el ámbito interno, además de este tema de las nuevas adhesiones al bloque (ratificaciones, evaluación de los procedimientos, etc.), existen otros tópicos de discusión en la mesa tales como la superación de los problemas comerciales, que para muchos representa un problema de crisis institucional del MERCOSUR y sobre todo solucionar las asimetrías con respecto a los pequeños países. Este último supone el análisis de instituciones que rebasen la lógica gubernamental y, aún más importante, asumir el compromiso con estas naciones de que el bloque puede otorgarles ventajas para asumir de mejor forma los problemas que enfrentan.

El MERCOSUR como bloque regional tiene un reto de doble cara. En su interior tiene que recomponer su propia dinámica comercial (la esencia con la cual surge) y afianzarse como Unión Aduanera, lo cual presupone la coordinación de metas macroeconómicas de mayor alcance y plazo. La recomposición interna también pasa por volver a convencer a la ciudadanía de que el proyecto regional aún tiene vida y funciona, en especial para las sociedades uruguaya y paraguaya. El ideal sería asumir este proyecto regional como un compromiso que supera los límites geográficos que separan a cada uno de los socios y, principalmente, como un compromiso que no debe quedar constreñido al interés de las diferentes élites gobernantes en turno. De otra forma, en el ánimo de estas cuatro sociedades seguirá predominando la idea de que el MERCOSUR fue un proyecto que ya alcanzó su punto máximo y cuya vigencia ha caducado.

El proyecto del MERCOSUR fue vendido a las sociedades sudamericanas como el medio por el cual las naciones podrían incorporarse de forma exitosa a la globalización y obtener mejores resultados para su crecimiento y desarrollo económico. A más de 15 años de haberse constituido como un bloque regional, aún no termina de consolidar su proyecto económico-comercial (la Unión Aduanera) y las desventajas para dos de sus socios continúan siendo visibles. La falta de recomposición de los problemas internos podría originar que las sociedades también visualicen este bloque como un proyecto de regionalismo, que si bien fue concebido como una forma paralela a la globalización, ahora revierte sus tendencias y se comienza a ver como un proyecto político que agudiza las tensiones y las diferencias entre los fuertes (Brasil y Argentina) y los menos fuertes (Paraguay y Uruguay).

Por último, habría que mencionar que la otra cara de los desafíos para el MERCOSUR se presenta en el ámbito externo. La agenda externa tiene varios puntos pendientes que se conjuntan, al mismo tiempo, con la problemática al interior del bloque. Al parecer uno de los temas, que se ha convertido en problema, es el de las nuevas adhesiones al bloque. Venezuela sigue esperando la ratificación por parte del parlamento brasileño para ser un Estado parte, en tanto que Bolivia quiere su ingreso. Al interior del MERCOSUR, la adhesión de Venezuela se hizo a la inversa que los procedimientos empleados por la Unión Europea.

La “excesiva” voluntad política de los gobiernos apresuró el procedimiento de adhesión: que Venezuela se incorpore y posteriormente se harán los ajustes necesarios. Bolivia pensó que su incorporación seguiría la misma lógica, sin embargo, la estructura operativa del MERCOSUR, principalmente dentro de la Secretaría dejó ver las dificultades del proceso venezolano y recomendó a los mandatarios el establecimiento de ciertos objetivos que Bolivia debería cumplir previo a la incorporación al bloque.

Otros tópicos pendientes en la agenda externa del bloque derivan de los procesos de negociación comercial con otros países y regiones, los desajustes globales de la economía global y sus repercusiones a nivel comercial, los procesos de reajuste regional en el continente y por supuesto, la relación con México.

2.8 El marco de análisis de las estrategias de MERCOSUR y México en las relaciones internacionales

La primera dificultad en el estudio de las relaciones internacionales de estos actores es la existencia de MERCOSUR como un bloque que, a diferencia de la Unión Europea, no tiene definida una política exterior común y sin embargo su estructura institucional contempla mecanismos que le permiten configurar una posición común, principalmente en foros comerciales bilaterales, regionales o multilaterales. La estructura institucional del MERCOSUR diseñada de manera intergubernamental también permite una salida para el análisis de sus relaciones dentro del sistema mundial, precisamente por su naturaleza interestatal, las acciones y posturas del bloque pueden ser entendidas a partir de la acción del poder estatal. Remitirse al poder estatal no significa que el Estado-nación sea el componente único de las interacciones dentro del sistema mundial, inevitablemente tanto los representantes de los gobiernos, sus élites políticas y los grupos de interés confluyen en las decisiones tanto de las políticas internas como de las externas.

El marco de análisis se desprende de la corriente del neoliberal institucionalismo de las Relaciones Internacionales, ya que si bien comprende y reconoce la naturaleza del Estado, también permite incorporar los intereses de grupos que no necesariamente estarían

definidos por el requisito de la soberanía nacional. Tal como se menciona en el inicio de este trabajo de investigación la naturaleza del sistema político mundial, donde se mueven los actores que interesan a este estudio (MERCOSUR y México), es cambiante y tendiente a ubicar por encima de cualquier otra dimensión la económica y en el caso particular de MERCOSUR y México la esfera económico-comercial es la que tendría un mayor peso.

Paralelamente a lo que establecen Kahler (1997) y Putnam (1988), la comprensión de las negociaciones internacionales entrelaza las variables y políticas internas y externas de los actores. Para Putnam (1988), se trata de un juego de doble nivel donde, por un lado, los grupos gobernantes tratan de maximizar los pagos en la negociación con sus pares para satisfacer las demandas de sus grupos de interés, y por otro lado, internamente, los grupos de interés (o élites) presionan al gobierno para que sus preferencias se vean reflejadas en los acuerdos negociados y los grupos del gobierno buscan expandir sus coaliciones con estos grupos. Una de las hipótesis sostenidas por este autor está relacionada con el reparto de los intereses domésticos y su relación causal con el poder negociador internacional de los gobiernos, en este sentido, cuanto menor sea el apoyo doméstico con que cuenten los negociadores gubernamentales en la escena internacional para concluir un acuerdo comercial, menor será también su aversión al riesgo. A este respecto el autor comenta que no todas las negociaciones son iguales y participan los mismos actores, por lo que se tendría que considerar la distribución de los costos y beneficios del acuerdo alcanzado, así como la intensidad de la participación de los actores en las diferentes etapas de la negociación.

Una segunda hipótesis (Putnam, 1996:102): cuanto mayor autonomía tengan el gobierno y su administración respecto a los grupos de interés a los que representan, mayor será su negociación exitosa y por lo tanto mayor será la probabilidad de que alcancen un acuerdo internacional. En este supuesto habría que considerar la institucionalidad con la cual se desarrollan las negociaciones, muchas de ellas cuentan con una estructura institucional que permite el entrelazamiento de temas, tales como las negociaciones multilaterales de comercio, otras como las comisiones binacionales realizadas por muchos países, que acotan las negociaciones a temas y periodos específicos.

La tercera hipótesis propuesta por Putnam (1996) es la posición como articulador entre el gobierno y los grupos de interés por parte del negociador principal.²⁶ Sin embargo, el gobierno no es sólo un intermediario honesto con respecto a los intereses domésticos, sino que tiene sus propios intereses, en estos casos pudiese dar el supuesto que directamente un negociador gubernamental negociara en la esfera doméstica de su contraparte y pasara por alto a su par gubernamental en la negociación.

La propuesta de Putnam puede enriquecer el análisis si se conjunta con el modelo sugerido por Kahler (1997). Al igual que el primer autor, la iniciativa metodológica de Kahler ofrece la flexibilidad para transitar de lo internacional a lo interno, ya que permite explicar las soluciones que los gobiernos han otorgado a la globalización, las cuales se analizan a partir de los procesos de liberalización económica y política, así como en las necesidades de las élites para ejecutar sus propuestas y mantener el apoyo político a nivel interno.

Ambos procesos implican la reducción del desempeño del Estado: por un lado, en la liberalización política ocurre una expansión de la actuación de la sociedad civil y la eliminación o reducción de los monopolios políticos del Estado, a través de la construcción de las instituciones democráticas que son precisamente las que procuran la amplia participación e intensifican la transparencia, tales como las transiciones democráticas de los países sudamericanos y más tardíamente la transformación política en México. Mientras que en la liberalización económica se llevan a cabo procesos de privatización de empresas estatales, eliminación de precios fijados por el gobierno y un relajamiento en general del control estatal sobre los procesos económicos (Kahler, 1997:4). La liberalización económica al incrementar las transacciones económicas también aumenta la interdependencia con otras economías, lo cual en cierta parte ha empujado hacia la creación de integración regional.

²⁶ El negociador principal sería aquel que desarrollara una vinculación estratégica para entrelazar la política nacional con la internacional (Putnam, 1996).

El mayor cambio en el ámbito exterior es el viraje hacia el aspecto económico, inducido por la liberalización económica. Y una consecuencia de este cambio es la adopción de estrategias de cooperación internacionales, originadas principalmente por la interdependencia económica; así como el compromiso asumido con las instituciones internacionales. Las preferencias de vinculación con el extranjero sufren una modificación debido a la liberalización económica, y los gobiernos nacionales asumen compromisos con las instituciones internacionales para lograr la credibilidad de sus proyectos políticos y económicos. Particularmente, el proceso de liberalización económica se basa en los fundamentos sustentados por instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), las cuales respaldan la idea de un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, a partir de la creación de marcos normativos que facilitan el acceso a los mercados y del establecimiento de reglas equilibradas y programas de asistencia a través de lo que se conoce como trato nacional y de la nación más favorecida.

De acuerdo con lo establecido por Kahler (1997), la liberalización económica da origen a un replanteamiento de la política exterior centrada en asuntos de interés económico, lo que provoca nuevas estrategias vinculadas más hacia el pragmatismo y la colaboración institucional a través del apoyo de las instituciones internacionales que otorguen credibilidad y la dispersión en la toma de decisiones con la pérdida de influencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

El modelo teórico supone que las fuerzas económicas externas son irreversibles y traspasan el poder o las áreas de influencia del Estado, lo cual influye en la construcción de vínculos con el extranjero. Además de que la interacción de las dos dimensiones de la liberalización, tanto la económica como la política, se refuerzan entre sí y tienen consecuencias similares en las relaciones con otros sujetos del sistema mundial.

La aplicación de la conjunción de ambos modelos institucionales al análisis de las relaciones México-MERCOSUR será una guía para comprobar si es cierto que la estrategia económica y comercial tiene un mayor peso en el proceso de vinculación de estos dos

actores, ya que ambas partes han ido consolidando sus vínculos con sus respectivos socios comerciales.²⁷ Y por otro lado, se podrán ir analizando las vinculaciones entre las políticas internas (proyectos nacionales) con la esfera mundial, así como la influencia que ejercen diversos grupos de interés políticos y domésticos dentro de los respectivos países.

Para acceder al análisis de ambos actores, en primera instancia se apreciará el relacionamiento externo que ha tenido MERCOSUR en su actuación como bloque (dentro del marco multilateral de comercio, su relación con los Estados Unidos y la Unión Europea, los acuerdos con América Latina, particularmente Chile y Bolivia, el proceso de adhesión con Venezuela y por supuesto, la relación con México). Posteriormente se hará un diagnóstico de la relación bilateral de México con cada uno de los países mercosureños.

2.8.1 MERCOSUR en el marco multilateral de comercio

El bloque regional fue suscrito bajo el amparo del artículo XXIV del GATT 1994, como una Unión Aduanera, lo cual además de justificar su constitución, también le ha permitido realizar otros acuerdos con países y regiones. Para su creación y como parte del proceso evolutivo de la Unión Aduanera, el MERCOSUR ha diseñado una normativa común como parte de su política comercial suscrita en el marco de la OMC (Acuerdo sobre Salvaguardas, Código Antidumping y Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias). En materia de Salvaguardas en 1996 se creó el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias y se estableció que la Comisión de Comercio sería la encargada de aplicar estas medidas. Sin embargo, también existen algunos inconvenientes para armonizar los reglamentos en cuestión de antidumping y derechos compensatorios, ya que los países desean continuar con la protección de algunas industrias nacionales y la aplicación de un derecho antidumping o compensatorio común afectaría a todos los miembros. En 1997 se elaboraron dos marcos normativos y tres años más tarde se aprobaron por el Consejo Mercado Común: uno relativo a la defensa contra importaciones objeto de dumping provenientes de países no miembros y otro relativo a la defensa contra subvenciones

²⁷ Por el lado mexicano, el mayor socio comercial está representado por las economías de América del norte (particularmente la estadounidense), mientras que para el bloque de MERCOSUR tiene una agenda mayormente diversificada.

concedidas por gobiernos de países no miembros del MERCOSUR. Pese a estos marcos normativos, aún no existe un reglamento común para la defensa comercial extrazona debido a la reticencia por parte del lado argentino, argumentando razones de índole política y económica, sobre todo esta última como consecuencia del fin del régimen de convertibilidad y la mejora en los precios relativos para el país después de la crisis.

Políticamente, el dinamismo del bloque con el resto del mundo puede explicarse a partir del ambiente de renovación del comercio multilateral bajo la todavía Ronda Uruguay que culminó con la creación de la OMC en 1994. La conjunción de cuatro países con diferentes grados de desarrollo económico y proyección internacional ha permitido al bloque presentar en ciertas ocasiones propuestas comunes.²⁸ En materia comercial, el MERCOSUR había acordado una misma posición entre sus miembros frente a las negociaciones de la Ronda Doha para mejorar el acceso a los mercados agrícolas. Los países del bloque al igual que otros en vías de desarrollo pugnan por la eliminación de apoyos gubernamentales de parte de los Estados Unidos y la UE hacia sus productores agrícolas, debido a que estos subsidios deprimen los precios internacionales de los productos, dificultan la competitividad comercial de las naciones pobres y causan una distorsión en el comercio mundial.

Desde 1986 y antes del surgimiento de la OMC un conjunto de países en desarrollo constituyó lo que llegó a conocerse como el Grupo de Cairns, el cual tuvo como objetivo esencial negociar la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Posteriormente este grupo se transformó en lo que se denominó como el G20, que fue constituido por los países del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Egipto, Ecuador, Guatemala, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela, además de que países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda que formaban parte del primer grupo ya no entraron en el G20. El funcionamiento de este grupo es concertar reuniones previas a las Reuniones Ministeriales de la OMC para acordar

²⁸ Para llegar a estos acuerdos dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se encuentra el Grupo *Ad Hoc* de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la OMC y el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo.

posiciones conjuntas y plataformas de reforma comercial en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales.

Durante la Reunión Ministerial de Cancún en 2003, los países del MERCOSUR junto con el resto del G20 plantearon una posición común en materia agrícola que giró en torno a la reducción sustancial de los apoyos domésticos por parte de las naciones industrializadas, el acceso a mercados de acuerdo con una reducción arancelaria, sobre todo con un arancel cero en los mercados de los países avanzados de productos tropicales y la reducción en los créditos a la exportación. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por parte de la Unión Europea. La estrategia de los países del MERCOSUR fue acordar, previo a la Reunión Ministerial, que si no se incorporaban los elementos referidos a los subsidios agrícolas en la Declaración Ministerial, no habría negociaciones en otros temas como inversiones y derechos de propiedad intelectual (Regenhardt, 2006). No obstante, esta posición del bloque, durante la Reunión de Cancún la diplomacia brasileña empezó a conformar una alianza junto con China, Sudáfrica y la India, cuestión que no pasó desapercibida para sus socios regionales y que comenzó a marcar las diferencias en las negociaciones intrabloque.

Posteriormente para la preparación de la Ronda en Hong Kong, el MERCOSUR implementó la misma técnica de acordar entre ellos para llevar una posición común, ante el G20 y dentro de la OMC. El resultado más significativo de esta Ronda fue conseguir la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas por parte de la Unión Europea para el año 2013 (aunque el plazo acordado al inicio de la Ronda Doha era para 2006).

La constitución del MERCOSUR permitió tanto a los países pequeños como a los grandes conjuntar posiciones comunes en torno al tema agrícola, cuestión negociada tanto a nivel multilateral como con la Unión Europea. Aunque existió un mayor protagonismo del lado brasileño, las dos economías mayores del bloque pudieron sentarse a negociar directamente con los países desarrollados, lo cual en cierta medida también es el reflejo de la influencia que mantienen dentro del bloque regional. Por otro lado, justo en la Reunión de Hong Kong las diferencias entre argentinos y brasileños comenzaron a hacerse más evidentes. La cancillería argentina criticó el planteamiento de su socio brasileño que mencionaba la

posibilidad de liberalizar el comercio en otros sectores del MERCOSUR (básicamente el automotriz) a cambio de una reducción de apoyos agrícolas por parte de la Unión Europea, cuestión que no había sido discutida con los socios del bloque.

En los últimos años, aunque el objetivo de acceder a los mercados agrícolas continúa estando presente, las posiciones de los miembros mercosureños se han modificado. Asimismo, las negociaciones multilaterales del MERCOSUR en el marco de la OMC no pueden entenderse sin la relación comercial que se establece con los países europeos, ya que es la principal barrera para avanzar en el acuerdo que se desea establecer con aquel bloque.

Actualmente tanto en el marco mundial como en la negociación con la Unión Europea, los puntos clave han girado en torno a los mercados agrícolas y la protección industrial. En ese sentido la postura del gobierno brasileño se inclina más hacia considerar la reducción de tarifas de importación en el sector industrial, en tanto que la postura argentina continúa siendo reacia al respecto. Otra de las diferencias entre ambos países se da en el marco de los Productos Sensibles y Especiales y del Mecanismo de Salvaguardia Especial y el Grupo NAMA 11, el cual plantea el acceso al mercado de productos no agrícolas, es decir, las negociaciones industriales.²⁹ En particular, las autoridades argentinas rechazaron la propuesta de julio de 2007 en referencia al comercio de manufacturas por contener recortes arancelarios superiores a los países en desarrollo y poca flexibilidad en la reducción de aranceles para los productos sensibles para estos países, como era el caso de los textiles y autopartes. De esta forma, ya no se encuentra una postura conciliadora entre los jugadores más importantes del bloque regional y con ello una parálisis en las negociaciones del marco mundial de comercio y con respecto a otros socios. Sin embargo, las posiciones contrarias también se establecen entre los cuatro miembros en el marco del G20 (comercial) y entre

²⁹ NAMA 11 es un grupo de países en desarrollo que ha propuesto que en caso de que se adopte una fórmula Suiza Simple, los coeficientes de los países en desarrollo deberían estar separados en por lo menos 25 puntos porcentuales. Asimismo, este grupo considera que las demandas de los países desarrollados son desproporcionadas: plazos de implementación inadecuados para los sectores sensibles y un porcentaje de líneas arancelarias sujetas a un menor recorte que el de la fórmula general (INTAL, 2007).

ellos y los miembros del G33 que tienen una posición fuertemente proteccionista de acceso a mercados para bienes agrícolas.³⁰

2.8.2 Las relaciones con Estados Unidos y el ALCA

La agenda exterior del MERCOSUR no puede ser entendida sin la presencia de los Estados Unidos en la región y los acercamientos para concretizar un acuerdo de libre comercio en el continente (ALCA). Como menciona Villant (2007), la relación entre ambos actores es compleja: por un lado la posición estadounidense demanda un mayor acceso a sectores agrícolas, manufactureros, servicios y compras gubernamentales, a la vez que busca limitar la negociación en temas de acceso al mercado en bienes sensibles y protegidos;³¹ mientras que la posición de MERCOSUR, liderada por Brasil es exactamente la contraria.

Como bloque regional, el MERCOSUR posiblemente tuvo su primer acercamiento con los Estados Unidos después del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas llevada a cabo por George Bush en 1990. La posición estadounidense en ese momento dejó la posibilidad de negociar una integración regional por grupos de países, donde obviamente el recién conformado MERCOSUR podía ser considerado.

Bajo este planteamiento en 1991 surgió el acuerdo *Rose Garden* mejor conocido como “4 + 1” que se proponía ser un canal donde pudiera negociarse todo lo relativo al comercio e inversiones. De hecho fue el primer acto jurídico internacional que tuvo el MERCOSUR. El acuerdo planteó la facilitación y promoción de las inversiones, mientras que en materia comercial se propuso la eliminación de barreras arancelarias, no arancelarias, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la liberalización mundial del comercio agrícola.

El proyecto del MERCOSUR desde un inicio dejó asentado en el Tratado de Asunción la posibilidad de estrechar las relaciones con los demás países latinoamericanos y extender

³⁰ Algunos de estos países del G33 son India, Indonesia y Filipinas.

³¹ Estados Unidos busca un mayor acceso a los sectores de manufactura de químicos, electrónica, alta tecnología y bienes de capital, en tanto que niega el acceso a los sectores del acero, el papel, la celulosa, maderas, muebles, textiles, jugo de naranja, azúcar y tabaco (Villant, 2007).

una amplia red de acuerdos entre ellos. Bajo esta idea la cancillería brasileña lanzó la propuesta de crear el Área Latinoamericana de Libre Comercio para 2003. Esta idea se contraponía con la Iniciativa de las Américas, por lo cual la administración Clinton se apresuró a convocar la Cumbre de Miami en 1994 en donde se delineó el plan de acción para la creación del ALCA en el 2005 (Moniz, 2003). Gran parte de los países sudamericanos, interpretaron la propuesta como una ampliación del Tratado de Libre Comercio suscrito con Canadá y México pero con sus propias especificaciones: el acceso a los mercados de bienes, servicios y recursos estratégicos y, sobre todo, la reivindicación del liderazgo estadounidense en la región.

La primera etapa de negociaciones duró hasta el año 2002. Durante esta fase los países latinoamericanos mostraron cierta disponibilidad para avanzar en las negociaciones planteadas por Estados Unidos, a pesar de que los términos y las asimetrías de las 34 naciones involucradas eran evidentes. Las reglas propuestas por los Estados Unidos se movían en la apertura de mercados, proceso unilateral que en América Latina ya se había llevado a cabo durante la década previa y que entraba en su fase de maduración en los años noventa. Adicionalmente, en el plano político destacaba el respeto al sistema democrático representativo y la lucha contra el narcotráfico que posteriormente se traduciría en lucha contra el terrorismo. Particularmente en la región del MERCOSUR el clima era favorable tanto por los modelos de economías de mercado que mantenían los países, como por las posturas políticas de las élites gobernantes. En Argentina, Menem había establecido su alineamiento en política exterior con los Estados Unidos; y en Brasil después de Collor de Melo y con los últimos años de Fernando Henrique Cardoso si bien no existía una política exterior proclive hacia los Estados Unidos, el comercio se mantenía favorablemente.³² En los dos países restantes, tanto Paraguay como Uruguay sus élites de gobierno sí eran favorables hacia la política exterior estadounidense.

³² Moniz (2003) destaca que la cancillería brasileña siempre estuvo opuesta al proyecto del ALCA, particularmente destaca la participación del ex canciller Celso Amorim quien desde el año 2000 hacía énfasis en el proyecto de ALCSA en clara contraposición del ALCA. Para Moniz, "El fundamento de esa integración económica sería el MERCOSUR, y dentro de éste Brasil, que lo impulsaba no solamente por motivos económicos y comerciales sino también por razones políticas y geoeconómicas".

Durante las tres primeras reuniones (Miami 1994, Santiago de Chile 1998 y Québec 2001) se delineó el esqueleto del ALCA: la preparación de las negociaciones y la estructura de las mismas que incluía la presidencia rotatoria, la instancia de actuación de los ministros comerciales, el Comité de negociaciones comerciales y los grupos y comités de negociación.

Sin embargo, a partir de 2001-2002 las posiciones de las partes comenzaron a cambiar, en parte como consecuencia de los cambios en la región y a nivel mundial. Brasil había endurecido su posición negociadora y Estados Unidos comenzó a trazar una estrategia de ruptura interna dentro del bloque de influencia de MERCOSUR. Si bien la Casa Blanca se acercaba de manera individual a las economías menores aunque no de manera decisiva, con Argentina bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, el gobierno estadounidense ofreció negociar un acuerdo bilateral de comercio, similar al establecido con Chile. A pesar de las buenas relaciones establecidas por el gobierno de De la Rúa con la administración Clinton, el gobierno argentino rechazó esta propuesta y el negociador encargado, Horacio Chighizola, argumentó que MERCOSUR tenía una posición única y coordinada en los temas de la agenda exterior entre los cuales se encontraba la negociación del ALCA. Dicha agenda ya había establecido la necesidad de reducir las asimetrías entre las economías y la forma para lograr un equilibrio entre los nuevos temas comerciales (servicios, propiedad intelectual, inversión) y los tradicionales (subsidios, acceso a mercados, etc.), así como la necesidad de lograr un acuerdo de derechos y obligaciones comunes para los participantes en el proceso.

En el contexto internacional, la transformación de la política exterior estadounidense como consecuencia de los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001 provocaron que, en cierta forma, América Latina saliera de la posición de prioridades de la agenda del Congreso norteamericano, además de la desaceleración de la economía que sin duda también fue uno de los temas a atender. A nivel regional, los cambios políticos ocurridos con el ascenso de gobiernos con una ideología más crítica hacia la economía de mercado formaron un frente de oposición al proyecto original.

Asimismo, de acuerdo con Regueiro (2001), hasta el año 2000 además de afianzar su posición dentro de la región, a Estados Unidos le interesaba el papel de las exportaciones en su economía y que de acuerdo con los pronósticos durante la primera década del siglo XXI, este país vendería más bienes y servicios a la región que a Europa y Japón juntos (Barshefsky en Regueiro, 2001). Esta hipótesis para el caso de MERCOSUR se afianza con los datos comerciales, los cuales muestran que durante la década de los años noventa tanto Brasil y Argentina figuraron entre los 10 países a escala mundial que contribuyeron a atenuar el déficit comercial de la nación estadounidense. Los Estados Unidos mantenían un saldo positivo comercial con ambos países sudamericanos, lo cual puede ser entendido, del lado argentino, por el grado de apertura de su economía y la paridad de la moneda nacional, en tanto que con Brasil, a pesar de la reducción del saldo comercial con la devaluación de 1999 (de \$5 mil millones de dólares a \$1,900 millones de dólares entre 1998 y 1999), este país continuó siendo un mercado importante, incluso por arriba del mercado chino (Regueiro, 2001). A este argumento se pueden agregar otras condiciones que hacían atractiva la estrategia de los Estados Unidos para continuar una relación en el marco del ALCA: la oportunidad que tenían los flujos de inversión para aprovechar las potencialidades derivadas de los recursos naturales de la región, así como las características de apertura de las economías, sobre todo en el caso argentino donde además de ser un país abierto al comercio, tenía mejores condiciones para la recepción de inversión extranjera que en el caso de Brasil e incluso de Uruguay.

Sin embargo, como se ha apuntado, el inicio del siglo y tras las duras negociaciones en el marco del ALCA, la venta de los productos estadounidenses a la región del MERCOSUR ha tenido un decremento. La relación comercial con Estados Unidos dentro del mecanismo del TLCAN y considerando que es el país más importante de este acuerdo para el bloque de MERCOSUR, como se pudo apreciar en el análisis del comercio extrabloque de este trabajo, es superavitaria. Es decir, en general los cuatro países (como bloque) mantienen una posición comercial favorable en los últimos años, situando a las exportaciones con porcentajes de 25% y las importaciones por arriba del 20%. Inclusive a partir del año 2001 se observa una tendencia decreciente de las importaciones estadounidenses a cada uno de los mercados mercosureños (véase Gráficas XVI, XX, XXIV y XXVIII de este capítulo).

En el plano político, a nivel de las dos principales élites gubernamentales que se conjuntaron en los países del MERCOSUR, es decir, Kirchner en Argentina y Lula en Brasil, se perfilaron como los líderes de la negociación entre Sudamérica y los Estados Unidos, a ellos se unió el apoyo de parte del presidente Chávez en Venezuela y una parte importante de la movilización social que impugnaba el acuerdo propuesto por la nación norteamericana. Sin embargo, tanto en Argentina como en Brasil existían cúpulas empresariales que no coincidían con lo que expresaban sus gobiernos, sobre todo las empresas exportadoras (de acero, soja, carne y otros productos) que podrían tener acceso al mercado estadounidense. Del lado favorable al ALCA dentro de los países sudamericanos se encontraban junto a este grupo de exportadores, las empresas de servicios financieros y en actividades que dependían de la propiedad industrial, es decir, el sector de las telecomunicaciones, información y farmacéutico (Katz, 2006).

Los dirigentes sudamericanos colocaron en primer lugar el argumento de que el Cono Sur no se encontraba tan ligado en materia comercial a los Estados Unidos, como sí era el caso de México y Centroamérica. Esta posición fue aprovechada por el bloque europeo y por el mismo MERCOSUR para tratar de resquebrajar la hegemonía estadounidense en la región. Tanto Europa como MERCOSUR sacaron a relucir el nivel de intercambio comercial que mantenían ambas partes, lo cual sin duda fue visto con preocupación por parte de los Estados Unidos. Al sector oficialista se unieron los productores nacionales e inclusive los empresarios financieros locales que verían una competencia más dura con sus pares latinoamericanos y estadounidenses.

Los plazos y modalidades de desgravación pretendidos en las negociaciones de noviembre de 2002 por los Estados Unidos entraron en un *impasse* y para el siguiente año se adoptaron nuevas fórmulas para destrabar las negociaciones. Estados Unidos comenzó a ver a Brasil como el principal obstáculo para la concreción del ALCA, pero también lo visualizó como una potencia media que adquiriría mayor autonomía y capacidades de negociación tanto a nivel regional e internacional (Barbabosa en Regueiro, 2001). Tras el ascenso de Lula al poder y con la copresidencia junto con los Estados Unidos, la posición brasileña dio un giro

brusco y sacó de la agenda de prioridades al ALCA, ahora la política brasileña de relacionamiento buscaba en primer lugar fortalecer y ampliar al MERCOSUR, en seguida establecer un bloque comercial en el Cono Sur (en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones) y posicionarse como un país clave dentro de las negociaciones multilaterales de comercio.

Brasil consideró que la balanza comercial del MERCOSUR podía ser afectada tanto por la competencia de los productos norteamericanos como por el desplazamiento de los productos del bloque destinados a los mercados de la región. Rugueiro (2001) también apunta que las negociaciones en este periodo no pudieron continuar avanzando debido a las reclamaciones de parte del gobierno brasileño hacia las políticas comerciales impuestas por el gobierno estadounidense hacia los productos del país sudamericano.³³

Brasil surgió como el líder principal en las negociaciones con los Estados Unidos, lo cual lo proyectó como un interlocutor importante entre la potencia y el resto de los países sudamericanos. Por supuesto que esta posición predominante no fue fortuita, como apunta Moniz (2003), Brasil goza de una situación incomparable dentro de MERCOSUR y de América del Sur: representa dos terceras partes y el 10% del comercio respectivamente, con una extensión territorial considerable, un diversificado parque industrial (produce el 80% de los productos manufacturados que se exportan a los países sudamericanos), el volumen del PIB, su población y la posición estratégica en la región, vecino de casi todos los países sudamericanos, entre otros factores que se pueden mencionar.

Dentro de las negociaciones del ALCA, la estrategia de Brasil logró colocar como punto importante del desacuerdo en las negociaciones el tema de los subsidios agrícolas. Los Estados Unidos manifestaron que este tópico debería ser tratado como un tema a nivel multilateral. De esta forma, en la Reunión Ministerial de Miami (2004), la nación estadounidense dijo definitivamente que los subsidios agrícolas no formaban parte de las negociaciones dentro del ALCA y que debían ser resueltos en el ámbito de la OMC. Por su

³³ Algunas de las reclamaciones fueron: sanciones a los productos siderúrgicos, elevados aranceles al jugo de naranja, el calzado y los textiles, y los subsidios aplicados a los productos estadounidenses agrícolas (Rugueiro, 2001).

parte, la posición del MERCOSUR fue exigir un claro compromiso estadounidense con respecto a la reducción de estas medidas agrícolas. Sin embargo, Estados Unidos también empleó la misma táctica adoptada en el marco mundial del comercio con respecto a temas como la inversión y la propiedad intelectual, a lo cual los países opositores contestaron que también eran aspectos que debían resolverse en las negociaciones de la OMC (Estay, 2006).

Un año después, en la Reunión del Río de la Plata en 2005, Estados Unidos por vía de Panamá y con el respaldo del gobierno mexicano presentó un borrador para renovar el compromiso latinoamericano con el ALCA. Sin embargo, la propuesta mercosureña presentada por Uruguay señaló que no existían condiciones para acordar un ALCA que considerara las diferencias en niveles de desarrollo y tamaño de las economías involucradas. El documento significó un duro revés para la representación diplomática de los Estados Unidos y más tarde se tradujo como un fracaso para el proceso del ALCA (Callón y Vargas, 2005). El resultado de la cumbre evidenció claramente el cambio de equilibrio y correlación de fuerzas en la región sudamericana y obligó a que la parte estadounidense aplicara con mayor fuerza la estrategia de las negociaciones bilaterales con los países sudamericanos. Dicho plan estratégico fue diseñado desde 2003 por el representante comercial de la Casa Blanca, Robert Zoellick, quien después de conocer las diferencias que ya se venían planteando con Brasil en la Reunión de Miami, decidió establecer un plan paralelo a la estrategia central del ALCA. En ese momento, el representante comercial mencionó a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia como los países con los cuales se profundizarían los pactos bilaterales (Townsend, 2003).

Para 2006 las negociaciones comerciales entre Estados Unidos, Colombia y Perú habían finalizado y fueron turnadas al congreso estadounidense para su votación,³⁴ mientras que las negociaciones con Ecuador se encontraban en una fase ya muy adelantada. La estrategia estadounidense parecería construir un cerco de Tratados de Libre Comercio en torno a Brasil, ya que a pesar de la ideología de los actuales gobiernos, en 2007 renovó los

³⁴ Sin embargo, con la derrota republicana en las elecciones de 2006, la aprobación en el Congreso estadounidense de ambos acuerdos comerciales se tornó difícil, inclusive no se extendió el plazo de la autorización de promoción comercial, antigua vía del *fast track*, lo cual limitó al gobierno de los Estados Unidos a abrir nuevas posibilidades de negociación comercial con la región (Curiel, 2007).

acuerdos preferenciales no recíprocos con Bolivia y Ecuador. Dentro del MERCOSUR, la estrategia pareció no importar, sin embargo la semiparálisis por la cual atraviesa este mecanismo de integración y la falta de compromiso por reivindicar las asimetrías entre los miembros provocó un vacío que ha sido utilizado por la Casa Blanca para acercarse con los Estados mercosureños más pequeños. La parte uruguaya recibió con beneplácito la propuesta porque le permitiría negociar sin interlocutores y aspirar al tan anhelado TLC que en diversas ocasiones había utilizado como un método de presión ante las economías mayores del bloque; asimismo, la postura radical del presidente venezolano Hugo Chávez y el conflicto por las papeleras con Argentina eran alicientes que también inducen a Uruguay a entrar en negociaciones con la nación norteamericana.

Luego del resquebrajamiento en las negociaciones del ALCA, la Casa Blanca cambió de interlocutores dentro del MERCOSUR. Uruguay con el respaldo estadounidense ha intentado ser el mediador y portavoz de las propuestas de la nación del norte. A mediados de 2007,³⁵ se llevó a cabo una reunión en Montevideo donde participaron autoridades del Tesoro estadounidense como Henry Paulson, el Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay, Danilo Astori, los Ministros de Hacienda de Colombia y México, Andrés Velasco y Agustín Carstens, respectivamente y el subsecretario de Hacienda peruano, Juan Miguel Cayo. A la reunión fueron excluidos los ministros de Venezuela, Bolivia y Ecuador (evidentemente por los desacuerdos ideológicos con la Casa Blanca), mientras que Argentina y Brasil no aceptaron la invitación (Curiel, 2007). Sin duda, la reunión buscó profundizar los acuerdos comerciales que se tienen y los que se pueden lograr, además de aducir a la presentación de un modelo de financiamiento de infraestructura para pequeñas empresas, alternativo al que se ofrece desde el Banco del Sur. Las acciones que intenta desplegar el gobierno uruguayo no pueden evadir el peso regional que tiene Brasil y la importancia que representa la influencia brasileña en el Cono Sur. La función que realiza el gobierno uruguayo ha logrado ir acercando nuevamente tanto a Estados Unidos como a Brasil, aunque el objetivo principal es lograr una flexibilización por parte de los otros

³⁵ La reunión tuvo como antecedente importante la visita del presidente George W. Bush por diferentes países de América Latina, entre ellos, Brasil en marzo de 2007. En aquella visita, ambos mandatarios refrendaron su deseo de estrechar sus relaciones bilaterales económicas y comerciales. Sin embargo, el principal interés para Brasil radicó en el tema del desarrollo de los biocomustibles (INTAL, 2007).

socios del MERCOSUR para avanzar en el campo comercial y de inversión entre Uruguay y los Estados Unidos, aunque ambos países ya han alcanzado un acuerdo marco en estos dos ámbitos.

No obstante, existen posturas críticas sobre el acercamiento entre estas dos naciones, ya que opinan que Estados Unidos realmente busca desarrollar un Tratado de Libre Comercio con Uruguay (o Paraguay) como una estrategia para debilitar al MERCOSUR y con ello la hegemonía brasileña. Si bien los gobiernos argentino y brasileño han manifestado que Uruguay tiene derecho a buscar un espacio económico junto con Estados Unidos, también le han advertido al gobierno sudamericano que la suscripción de un acuerdo de esta clase sería incompatible con la estructura regional del MERCOSUR y que se perderían las preferencias arancelarias otorgadas a Uruguay.

En el caso paraguayo, el gobierno de Nicanor Duarte otorgó algunas facilidades para permitir el movimiento de tropas norteamericanas y la lucha contra las drogas en su territorio. Concesión que tampoco fue vista con agrado por parte de los gobiernos argentino y brasileño.

2.8.3 Las relaciones MERCOSUR - Unión Europea

Las relaciones con la Unión Europea pueden entenderse a través de los diferentes niveles de prioridad que tiene este bloque europeo. Las áreas geográficas de mayor interés, además de los Estados Unidos, las constituyen en primer lugar los países de Europa Oriental y Rusia, seguido de los países mediterráneos, las ex colonias africanas (y sus territorios asociados en América Latina), el Medio Oriente, Asia y América Latina (Pinheiro, 2004). Después del ingreso de España y Portugal y su posterior fortalecimiento dentro del bloque europeo, ambas naciones han impulsado un acercamiento intenso con América Latina, tanto a nivel político (a través de las cumbres iberoamericanas), así como en el plano económico (por medio del intercambio comercial y en los últimos años con los flujos de capital en diversos sectores). Asimismo, dado que la relación MERCOSUR-UE involucra dos bloques regionales, la modalidad que asume esta asociación estaría definida por una interlocución regional o

una relación entre acuerdos regionales a través del empleo de las instituciones comunes de ambos bloques, ya sean intergubernamentales o supranacionales (en el caso europeo), de manera que el establecimiento de un diálogo político sea institucionalizado (por medio de Comités o Cumbres) y sea posible avanzar en una integración entre ambos grupos (Sanahuja, 2004).

El acercamiento entre MERCOSUR con la Unión Europea puede explicarse como consecuencia del regionalismo abierto, ya que en 1995 fue suscrito el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el principal objetivo de aumentar el intercambio entre ambas regiones y caminar hacia un camino de liberalización comercial.³⁶ La estrategia europea para acercarse a los países sudamericanos fue aprovechar este contexto de renovada integración regional pero también intentar compartir con los Estados Unidos la influencia sobre esta parte del continente, con lo que animó al bloque sudamericano para entrar en un proceso de negociación que, a largo plazo, pudiera redituarse en una mayor autonomía con respecto a los Estados Unidos.

La estrategia europea (y sudamericana) funcionó. Como se ha podido apreciar en este trabajo, el saldo comercial entre ambos bloques no es insignificante y mucho menos los flujos de inversión extranjera directa dentro de los países del MERCOSUR. La integración comercial que tienen los países centroamericanos y México en relación con los Estados Unidos, no es la misma que mantienen los países del MERCOSUR. Esta posición le permitió al bloque sudamericano mantener cierta autonomía en las negociaciones dentro del ALCA. A la vez que ha servido para negociar con otros bloques y países del mundo.

El comercio entre ambas partes funciona dentro del Acuerdo Marco, pero existen apartados de este tratado que no han sido explotados (cooperación empresarial, en ciencia y tecnología; comunicaciones, energía, protección ambiental, etc.), por lo que el Acuerdo no ha satisfecho completamente a ambas partes. Desde abril de 2000, los bloques entraron en un proceso de negociación con el objetivo de implementar un área de libre comercio. El

³⁶ El acuerdo contempló tres niveles de relación entre ambos bloques: la preparación para la liberalización de los intercambios comerciales, el apoyo a la integración en diferentes sectores y la cooperación en proyectos regionales (Bizzozero, 2006).

alcance y los objetivos del acuerdo fueron definidos entre el año 2000 y el 2002, a través del Comité Birregional de Negociaciones, en donde se acordaron tres áreas contempladas para el acuerdo: los temas políticos, el área económico-comercial y los temas de cooperación. Además de los Comités se realizan diversas Cumbres a nivel de jefes de Estado (Río de Janeiro 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006), con la intención de propiciar no sólo la actuación de los actores estatales, sino también de diversos actores de la sociedad civil (en este último caso depende del grado de descentralización y la capacidad de transformación del poder estatal, donde sin duda existe un mayor avance del lado europeo).³⁷ Las Cumbres se realizan entre la Unión Europea y toda América Latina, sin embargo, dentro de ellas existe el espacio político para emprender las negociaciones regionales.

El entusiasmo iniciado en el año 2000 devino en una desilusión a partir de 2004. Sin embargo, desde la Cumbre de Madrid 2002 algunas diferencias entre ambos bloques ya se habían manifestado en cuanto a temas como el terrorismo, la seguridad y la migración. El estado de estancamiento actual en el proceso bi-regional está en buena medida determinado por los cambios en las élites gobernantes de los países sudamericanos y sus prioridades en las respectivas agendas exteriores, así como las características particulares del sistema multilateral de comercio y de las posiciones que asumen ambos bloques dentro del sistema mundial (Bizzozero, 2006).

Para autores como Villant (2007), el proceso de negociación estancado entre ambas partes se debe a una divergencia en las visiones sobre el acuerdo. Por un lado, se encontraría el MERCOSUR para quien el aspecto comercial es la parte sustantiva del acuerdo, ya que su demanda de acceso al mercado para el conjunto de sectores donde son altamente competitivos tendría importantes repercusiones en el nivel económico-comercial para las naciones sudamericanas; inclusive para los países pequeños la entrada al mercado europeo significaría disminuir el efecto de desviación del comercio en el mercado regional en

³⁷ Las relaciones exteriores que establece la UE con otros países y regiones del mundo están determinadas por el funcionamiento de Cumbres. El objetivo de estas cumbres es garantizar la acción coordinada en distintos niveles y afianzar la presencia del bloque europeo en el esquema de la política mundial del siglo XXI. Otras instancias institucionales involucradas en el proceso de negociación han sido el Subcomité de Cooperación y la Secretaría de Coordinación europeos (Bizzozero, 2006:10, 15).

relación con los socios mayores del bloque. No obstante, el sector que interesa al MERCOSUR es el sector más protegido para la UE. Por otro lado, para los Estados europeos la agenda de negociación podría ampliarse hacia otras normas no arancelarias del comercio, los servicios, las inversiones, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y el desarrollo sustentable.

El bloque europeo, como apunta Pinheiro (2004), sabe que no puede abrir sus mercados agrícolas a través de un TLC con el MERCOSUR, sin antes haber negociado estos temas con su contraparte estadounidense (en el marco de la OMC). Tampoco puede negociar un TLC sin incluir a los productos agrícolas, porque están circunscritos a las reglas comerciales multilaterales y son el mayor objetivo comercial del MERCOSUR. Las posturas entre ambos bloques se radicalizaron con respecto a la metodología para la definición de la desregulación arancelaria: el MERCOSUR se alineó al artículo XXIV del GATT 1994 para crear la zona de libre comercio; en tanto que el bloque europeo propuso considerar otros componentes del arancel, como los derechos específicos, los precios de referencia, estacionales y otros que el MERCOSUR incluía como *ad valorem* para iniciar la liberalización, en especial en el sector agrícola (Bizzozero, 2006). Sobre todo la parte europea se negó a incluir aspectos de subsidios a la exportación y otro tipo de ayudas internas al mercado agrícola. Lamentablemente la paralización en las negociaciones entre ambos bloques afecta el clima político entre estos actores, lo cual tiende a repercutir en otros planos, principalmente en cuanto a la cooperación internacional a niveles gubernamentales, por suerte no así entre actores que no poseen el requisito de soberanía estatal.³⁸

Una de las justificaciones por las cuales la Unión Europea defiende el mecanismo de subsidios es su introducción dentro de la Política Agraria Común (PAC), la cual absorbe una importante parte del presupuesto de la comunidad, estos recursos son utilizados por los países chicos cuyas economías tienen un fuerte sesgo hacia el mercado agropecuario y el respaldo político que otorgan las principales naciones europeas a estos países. Con el

³⁸ Grabendorff (2004) señala, inclusive, que los resultados mostrados por el bloque europeo en el diálogo político han decepcionado a los países del MERCOSUR. Al respecto, este autor señala que durante la crisis argentina de 2001 la UE no asumió una postura como bloque y en vez de ello, algunos países miembro como España, Alemania e Italia se limitaron a defender los intereses de sus empresarios.

acuerdo alcanzado en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de Hong Kong, la Unión Europea argumenta que las reformas del año 2003³⁹ le permitirán alcanzar los compromisos de eliminar progresivamente los subsidios de exportación otorgados a los agricultores, con ello las amenazas para los mercados de los países pobres desaparecerán junto con las medidas internas que distorsionan el comercio. Sin embargo, de acuerdo con Regenhardt (2006), al interior de la Unión Europea se les sigue prometiendo las ayudas a los productores agropecuarios y no se comenta nada sobre la aceptación de las medidas para conseguir los objetivos de la Ronda Doha.

Lo alcanzado en Hong Kong no es ningún éxito para la Ronda Ministerial, ya que en 2006 las posiciones de Estados Unidos y la UE, particularmente de Francia, era esperar a ver quién de los dos cedía primero. Asimismo, continuó la decepción de parte del MERCOSUR porque observaba cómo la intención de los europeos fue desviar los temas de negociación hacia otras áreas, como la de seguridad. Por ello, si las negociaciones de Doha continúan paralizadas, el mismo efecto se extiende a las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE.

Además de la parálisis en la OMC, para autores como Peña (2007), el impasse de las negociaciones comerciales tiene otros factores que influyen. Entre estas causales podrían anotarse las dudas que despiertan para los europeos la debilidad institucional del MERCOSUR (en cuanto a instituciones, reglas, la unión aduanera imperfecta, el alcance de los objetivos, etc.), además de que a raíz del fracaso del ALCA, la UE tendría menores incentivos para acelerar las negociaciones con el MERCOSUR porque ya no existiría una acaparadora influencia estadounidense sobre el continente. Inclusive se piensa que si se alcanzara un acuerdo que cubriera las demandas europeas podría llegarse a una confrontación con los Estados Unidos sobre la situación que gozarían las inversiones y las empresas de la UE con respecto a las estadounidenses, las preferencias comerciales con los países del MERCOSUR, los servicios y las compras gubernamentales. A este escenario de posible confrontación también se incluye la próxima adhesión de Venezuela y su relación conflictiva con los

³⁹ Las reformas a la PAC contemplan: la orientación de la producción hacia el mercado, menores medidas que distorsionen el comercio, asistencia a los productores, asistencia a las áreas rurales por medio de políticas de desarrollo rural, competitividad en el mercado mundial y la entrega de bienes públicos con estándares medioambientales, de calidad, de comida y bienestar animal, y continuar cumpliendo con los contribuyentes pero sin distorsionar el comercio (Regenhardt, 2006).

Estados Unidos y los empresarios extranjeros, en particular con el tratamiento que últimamente se ha otorgado a las inversiones españolas y francesas en aquel país.

Del lado del MERCOSUR, tanto Argentina como Brasil han marcado la pauta de las relaciones. Durante el último año, Brasil ha vendido su propuesta de política energética de los biocombustibles y ha logrado acercamientos con la UE para fortalecer la cooperación en materia de energías renovables (INTAL, 2007). Del lado europeo y a diferencia de los sudamericanos se hace uso de los mecanismos institucionales que permiten la articulación de la Política Exterior Común para el bloque. Sin embargo, de la misma forma en la cual se establece en el marco multilateral de comercio, la elevada competitividad que suponen los productos agrícolas mercosureños para la PAC y la reticencia para eliminar los subsidios agrícolas en el mercado europeo no logran un punto de acuerdo. Otro inconveniente principalmente para la economía brasileña es la necesidad que implicaría la apertura de los países del MERCOSUR a una importante competencia de productos industriales con los europeos.

Así, los dos obstáculos de la negociación están puestos en la demanda mercosureña para eliminar los subsidios agrícolas y la demanda europea para abrir el mercado industrial. Ante ello, la postura de la UE fue supeditar los acuerdos interregionales a las negociaciones multilaterales en los temas de agricultura y servicios. Tal como se ha podido apreciar, la resolución exitosa (para los países del MERCOSUR) de la Ronda Doha no parece estar en camino, al menos en el corto plazo. Por ende, las negociaciones entre MERCOSUR y la UE tampoco proyectan un futuro prometedor.

2.8.4 Relaciones del MERCOSUR con América Latina

Dos vectores han regido la relación del MERCOSUR con los países latinoamericanos: económico-comercial y político. Las principales asociaciones que el bloque ha desarrollado desde sus inicios con los países latinoamericanos han estado determinadas por la cercanía geográfica que ha desbordado diversos intereses geopolíticos y geoeconómicos para las cuatro naciones sudamericanas. Comúnmente se tiende a situar las relaciones

latinoamericanas internacionales como una conjunción determinada por un pasado histórico común que tendería a darle un peso benéfico a las agendas exteriores de estos países. Sin embargo, es la heterogeneidad (social, cultural, política, inclusive lingüística) el elemento afín en América Latina. El encuadre de América Latina como un todo ha sido definido no sólo desde los organismos internacionales, sino también desde los enfoques académicos que han estudiado las realidades latinoamericanas, lo cual ha determinado los parámetros y estereotipos de estas sociedades. En contraste, en este trabajo la información analizada ha dejado evidencia de la dificultad para considerar a América Latina como un todo, inclusive a MERCOSUR como un bloque compacto y definido. Los estudios sobre América Latina también tienden a considerar únicamente las actuaciones de Argentina, Brasil, México y Chile, dejando de lado las participaciones de las pequeñas naciones que no por el tamaño geográfico y peso económico dejan de ser importantes.

Por ello, en vez de realizar un diagnóstico general de las relaciones con América Latina, las asociaciones que se desprenden para el análisis en este trabajo son: Chile, Bolivia y la Comunidad Andina de Naciones, la adhesión de Venezuela, y, posteriormente, México.

2.8.4.1 MERCOSUR y Chile

Si en la mayor parte de las relaciones del MERCOSUR con otros países y regiones, el bloque sudamericano presenta a Brasil como su protagonista, en el caso de la relación con Chile no es así. Al igual que el inicio de la relación Argentina-Brasil a mediados de los años ochenta que tuvo su razón fundamental en la cooperación bilateral como una forma para dejar de lado las tensiones entre ambos países (principalmente limítrofes), la estrategia de acercamiento con Chile, diseñada desde el lado argentino, consistió en convencer a sus vecinos en la necesidad de reducir en forma sustancial la presencia de las fuerzas armadas, no sólo en el gobierno, sino a nivel de las instituciones castrenses. La remoción de las dictaduras militares y la reinstauración de gobiernos civiles no era suficiente garantía para el desarme de los vecinos de Argentina, también se requería de la disminución de los efectivos de las Fuerzas Armadas. Argentina, bajo el gobierno de Menem, planteó la incorporación del país a la globalización a partir de una estrategia de apertura económica

unilateral con la cual pretendía obtener el respaldo económico y financiero de los organismos internacionales y las principales naciones del mundo. Para obtener este apoyo económico era forzoso presentar al país como una nación civilizada, con un gobierno democrático, pacífico y cooperativo con las demás naciones (Pinheiro, 2004). Esta imagen de cooperación debía transmitirse a sus vecinos, quienes también habían pasado por un similar proceso de desregulación económica y transición democrática.

Sin embargo, para convencer a las propias fuerzas castrenses argentinas de que su desarme no significaría una imagen de vulnerabilidad y peligro ante sus vecinos, era necesario persuadir a los gobiernos de las naciones colindantes que también deberían realizar el mismo procedimiento de desarme de sus fuerzas militares. En este sentido, el acercamiento político con Chile por un lado se concretizó con la incorporación al Mecanismo de Consulta y Concertación Política de MERCOSUR, donde este país participó por primera vez en 1997; pero también con el acuerdo de cooperación económico-comercial en el marco de ALADI. El Acuerdo de Complementación Económica N° 35 suscrito entre MERCOSUR y Chile en 1996 introdujo los mecanismos de negociación y cooperación bilateral y regional para implementar una zona de libre comercio con la adopción de un programa de desgravación arancelaria (anual, progresiva y automática). La intención de la cúpula argentino-brasileña era incorporar a Chile como Estado parte del MERCOSUR, sin embargo, el techo arancelario chileno no correspondía con los vigentes en el bloque y no le convenía comercialmente a Chile, tampoco interesaba a los intereses chilenos una asociación que pudiera impedir la integración al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos. Pero la asociación con el MERCOSUR, a través de su participación política y la firma del ACE 35 le otorgaron la calidad de “miembro asociado” del bloque.

MERCOSUR tiene una importancia esencial para la economía chilena en virtud de ser un importante destino para las manufacturas chilenas, por ello tras el anuncio de la firma del acuerdo, los gremios industriales fueron los más entusiastas, contrastando con el escepticismo del sector empresarial chileno y algunas protestas de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) que solicitaba la exclusión del acuerdo de aquellos cultivos que se

consideraban sensibles frente a la competencia argentina (Porras, 2003). Con el ACE 35, el 90% de las mercancías comenzó su desgravación comercial en 1996 y se esperaba su culminación en 2004. En el caso de los productos sensibles, la liberalización no debe exceder el año 2014. Asimismo, el acuerdo comercial contempla un trato especial en los sectores agropecuario y automotriz, e incluye temas de tratamiento a los servicios, inversiones, defensa de los consumidores e integración física.⁴⁰ Por otro lado, aunque el acuerdo se centra en las mercancías, la evolución de la asociación entre ambas partes en la actualidad también se ha enfocado en la oferta de capitales y servicios por parte de la economía chilena y la oferta de bienes tradicionales e intensivos de parte de los miembros del MERCOSUR.

La negociación para MERCOSUR representó diversos desafíos; el acuerdo con Chile supuso la primera vez en la cual debía negociar como bloque un acuerdo comercial,⁴¹ por el lado chileno la negociación aunque fue coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, se tuvo la participación interministerial con una participación plena del empresariado en los llamados “cuartos de al lado”, mientras que para el bloque la presencia de la Secretaría *Pro tempore* prolongó el proceso negociador para lograr el consenso de los cuatro gobiernos y no se contaba con el suficiente respaldo técnico por parte de las asociaciones empresariales de los países miembro (Porras, 2003). Otros problemas de la negociación estuvieron relacionados con las visiones más conservadoras de la apertura económico-comercial de los países mercosureños *vis a vis* el proceso liberalizador chileno. Chile pretendía abarcar la liberalización de bienes y servicios, eliminar las trabas arancelarias en un periodo de 6 años e incluir como productos sensibles en la lista de excepciones a los productos agrícolas tradicionales. En tanto que MERCOSUR sólo quería incluir la liberalización de bienes y no de servicios, contar con un mayor periodo para la desregulación arancelaria e incluir los productos

⁴⁰ Sobre este último aspecto debe resaltarse el Protocolo de Integración Física que forma parte del Acuerdo, el cual establece la mejora de la infraestructura nacional, la creación de interconexiones bioceánicas, el estímulo de inversiones públicas y privadas y un programa coordinado entre Chile y Argentina sobre doce pasos fronterizos (www.direcon.cl).

⁴¹ Si bien, el Acuerdo “4 + 1” con Estados Unidos fue el primer acto internacional del MERCOSUR, sin embargo, como se pudo apreciar, era un conjunto de generalidades, intenciones y voluntades a seguir. Sin embargo, el acuerdo con Chile implicó toda una negociación a fondo para acordar detalles comerciales plasmados en dicho tratado e internalizadas en la estructura legal de los países.

manufacturados en la lista de excepciones. En este sentido, se llegó al punto del bloqueo en las negociaciones por la visión que mantenían ambas partes.⁴² Finalmente como se mencionó en párrafos anteriores, el presidente Frei logró acordar un plazo de entre 15 y 18 años para la desgravación arancelaria de estos productos. El acuerdo fue aprobado por el Congreso chileno en agosto de 1996.

Para Argentina, la relación económica y comercial con Chile ha sido benéfica, en virtud del incremento comercial registrado y la inversión en obras de infraestructura para realizar la interconexión energética entre ambos países. A nivel político, la presencia de Chile en las reuniones de los órganos políticos y ejecutivos del bloque, le ha permitido a Argentina generar coaliciones que equilibren la influencia de Brasil, a pesar de que el tema energético en los últimos años provocó la elevación de las tensiones en las relaciones entre Argentina y Chile. La carencia de recursos naturales, principalmente gas, colocó al segundo en una situación de vulnerabilidad con respecto a su vecino. En el 2006 Argentina incrementó el precio del combustible, inclusive llegó a realizar algunos recortes al suministro de este energético en el invierno de 2007.

Sin embargo, la relación económica-comercial es lo que más interesa desde el gobierno chileno, ya que goza de los beneficios derivados de un acuerdo preferencial y le permite seguir negociaciones con otros bloques y países. En realidad, desde el ángulo chileno no existe ningún interés por sacrificar su tarifa arancelaria por la que actualmente mantiene el bloque. Y en términos estratégicos, Chile ha adoptado una posición más prudente con respecto a las posiciones de los gobiernos venezolano, argentino y brasileño. De hecho, como se mencionó, Chile no tuvo ningún interés por constituirse como miembro de pleno derecho del MERCOSUR en virtud de las negociaciones con los Estados Unidos y más adelante con la UE, además las estrategias comerciales chilenas (de apertura) cada vez se han alejado más de las posiciones mercosureñas (de mayor proteccionismo comercial), e igualmente, la vulnerabilidad de las economías del MERCOSUR a finales de los años noventa

⁴² De acuerdo con Porras (2003), el presidente Frei afrontaba la presión en el área internacional por parte de los países del MERCOSUR para que cediera en su posición de considerar los productos agrícolas y también en el plano interno. En este último, la posición de la SNA era apoyada por un conjunto de legisladores y algunos integrantes del Ministerio de Agricultura, pero también otros sectores productivos manifestaron que el acuerdo no podía estar supeditado o sacrificado por los intereses de un solo sector.

e inicio del siglo provocó poner en duda la posibilidad de que Chile se incorporara como miembro pleno del mecanismo. En el año 2000, el presidente Lagos fue acusado por intentar profundizar la relación con el MERCOSUR, teniendo como contraoferta las negociaciones en del ALCA.⁴³ Del lado de los países sudamericanos, el MERCOSUR también ha entendido la preferencia de Chile con respecto a su posición con los Estados Unidos y, sobre todo, la dificultad política que implica las negociaciones con los países andinos y Chile que se sitúan en los extremos.

2.8.4.2 Asociación del MERCOSUR con Bolivia y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Bolivia adquirió su estatus, al igual que Chile, como Miembro Asociado⁴⁴ a partir del Acuerdo de Asociación Económica N° 36 firmado en 1996. En dicho documento se prevé una desgravación arancelaria progresiva en un periodo de 18 años para conformar un área de libre comercio. Si bien es cierto que el MERCOSUR se convirtió en un socio importante para este país, como consecuencia del mayor intercambio comercial, también es cierto que la estructura comercial de exportación y diversificación ha estado dominada por el abastecimiento del gas boliviano a los países mercosureños,⁴⁵ principalmente a partir de la construcción del gaseoducto que abastece a Brasil desde 1999.

Al igual que en la mayor parte de los acuerdo comerciales, el tratado con Bolivia incluyó numerosas excepciones a sectores sensibles, cada uno de los cuales se rige con un cronograma propio. Una de las cuestiones más importantes es la relación prioritaria que el

⁴³ A pesar de encontrar una oposición interna del lado del SNA en Chile que acusó al acuerdo con MERCOSUR de sufrir un déficit comercial de \$300 millones en el 2000, el presidente chileno propuso la integración al bloque bajo la condición de mantener su autonomía para aplicar su política comercial frente a terceros países, durante el periodo de transición de la convergencia de las respectivas estructuras comerciales. Se trató de un esquema parecido al que aplicaba la UE y que a MERCOSUR, y en particular a Brasil, interesaba en virtud de la reciente crisis, ya que la integración de un economía sólida como la chilena podía dar solvencia al bloque (Porrás, 2003).

⁴⁴ La decisión de Consejo Mercado Común del MERCOSUR N° 18/04 admite el estatus de Estado Asociado, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: ser miembro de ALADI, existir un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, el cual debe estar firmado y protocolizado en el marco de ALADI, remitir la solicitud de estado asociado al Consejo Mercado Común a través de la Presidencia *Pro Tempore* y suscribir los documentos internacionales de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR, Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

⁴⁵ Otros productos de venta boliviana a los países del MERCOSUR también son los productos vegetales, metales comunes, instrumentos de óptica, aceites y pieles.

comercio boliviano tiene con Argentina y Brasil a donde se dirige el 98% de las exportaciones de este pequeño país. Es decir, de manera parecida al caso chileno, para Bolivia el intercambio comercial o más puntualmente, la venta de gas a Brasil y Argentina es indispensable como parte del intercambio.

El acercamiento con Bolivia geográficamente tiene mayor cercanía con los países del MERCOSUR que con sus socios de la Comunidad Andina de Naciones, en virtud de la vecindad con tres países mercosureños.

En diciembre de 2006 el presidente Evo Morales manifestó su deseo de ser miembro pleno del MERCOSUR y, a diferencia del proceso venezolano que ya se había puesto en marcha, las autoridades del bloque aprendieron de las dificultades derivadas de la voluntad política sin haber puesto antes las reglas y el procedimiento de adhesión. En el ámbito político, la propuesta boliviana de ingreso coincide con las posturas ideológicas detentadas por sus contrapartes en la región, por supuesto manteniendo los diferentes matices entre ellos: en primer lugar, el arribo al poder del presidente Evo Morales se encontró con una misma postura nacionalista y de mayor despegue hacia la posición estadounidense con la sustentada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Así como las tendencias de una izquierda más moderada de parte de los presidentes Kirchner, Lula y Vázquez quienes vieron con más reserva que ánimo la solicitud de adhesión. Sin embargo, estratégicamente para Brasil y Argentina es importante asegurar el mercado de hidrocarburos que ofrece Bolivia como el país que posee la segunda reserva energética de gas natural dentro de la región. Aunque Brasil ya cuenta con el gaseoducto construido en 1999, la industria automotriz y eléctrica de Argentina depende de una fuente estable de abastecimiento que puede concretizarse por medio de la ampliación de la infraestructura del Gaseoducto del Norte con la parte sur de Bolivia.

El ingreso de un nuevo miembro desde la óptica del MERCOSUR estaría determinado por el cumplimiento de una serie de requerimientos: el marco legal general y las especificidades determinadas por el arancel externo común, los temas normativos comerciales, la liberalización comercial intrazona, el trato especial y diferenciado. Todo ello en el contexto

de que Bolivia quiere continuar siendo partícipe de la Comunidad Andina de Naciones, es decir, mantener una doble membresía.

El marco legal de adhesión a negociar con Bolivia está determinado no sólo por los principales acuerdos institucionales del MERCOSUR (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Protocolo de Olivos), sino también por el Acuerdo de Complementación Económica N° 18 y sus protocolos adicionales, toda la reglamentación normativa del MERCOSUR, la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción, así como la incorporación de los acuerdos y negociaciones celebrados con terceros países (INTAL, 2007). El tema del AEC también es una cuestión de análisis profundo en virtud de la existencia de un AEC andino (aunque no aplicado en la práctica) y por otro lado el AEC del MERCOSUR (también con sus particularidades), es decir, el problema deriva de la compatibilidad que pudiera existir o no en ambas medidas. De acuerdo con INTAL (2007), Bolivia tendría que solicitar un permiso a los socios de la CAN para implementar el AEC del MERCOSUR, lo cual en algunos casos significaría el aumento de protección arancelaria.⁴⁶

La doble membresía tiene otros aspectos que requieren de análisis previo a la posible adhesión de Bolivia. Cada bloque, CAN y MERCOSUR, tiene sus propias normativas en temas de normas de origen, fito y zoosanitarias, técnicas, de defensa comercial etc., estos marcos legales pueden resultar ser incompatibles y dificultar la permanencia de la membresía doble. Otra diferencia es el hecho de que la estructura de la CAN permite a los países entablar acuerdos con terceros países fuera del marco de ALADI, en tanto que por la decisión 32/2000 del MERCOSUR, los Estados miembros no gozan de esa libertad.⁴⁷ En el caso del trato especial y diferenciado, debido al nivel de desarrollo, Bolivia cuenta con este reconocimiento dentro del bloque andino, sin embargo, tal prerrogativa no es contemplada en el Tratado de Asunción. De otorgar un trato especial, se esperaría que tanto Paraguay como Uruguay exigieran los mismos derechos y poner en riesgo la adhesión del nuevo

⁴⁶ Actualmente Bolivia mantiene una estructura arancelaria de tres niveles: 0%, 5% y 10% en el marco de la CAN, sin embargo, para aplicar la tarifa del MERCOSUR se contemplan 11 niveles que van desde el 0% al 20%.

⁴⁷ La decisión CMC 32/2000 establece el compromiso de negociación en bloque, con lo cual los Estados parte no pueden firmar acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR (CMC, 2000).

socio. Quizás una de las formas para salvar la categoría de trato especial pudiera ser a través de los Fondos de Convergencia, sin embargo, debido a su recién implementación es difícil saberlo.

Con el resto de los países andinos, el MERCOSUR estableció con aquel bloque un Acuerdo Marco en 1998 para construir una zona de libre comercio. En dicho acuerdo se contemplaron dos fases: la primera se remitía a la negociación de un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas sobre el patrimonio histórico establecido en el marco de ALADI, mientras que la segunda fase contempló la negociación del Acuerdo de Libre Comercio.

En un principio se pensó en la posibilidad de la negociación entre bloques, sin embargo, debido a la prematura creación del MERCOSUR, así como las dificultades económicas que sorteaba la economía brasileña, este país sugirió la posibilidad de negociar bajo el esquema “4 + 1” entre los países andinos con cada uno de los países mercosureños. De esta forma, en 1999 Brasil suscribió con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela un ACE que estableció preferencias fijas para ambas partes. En tanto que Argentina alcanzó también la suscripción de un ACE con este bloque para el año 2000, mientras que Perú hizo lo propio con el MERCOSUR en el 2003, a través de la firma del ACE N° 58.

La negociación entre ambos bloques ha sido difícil, quizás en parte a la falta de uniformidad en la visión dentro de los esquemas para alcanzar consensos comunes, pero posiblemente también debido a la incapacidad para superar las posturas estatocéntricas que incorporen una posición más regional. Lo que más se ha acercado a un acuerdo entre ambos bloques es la concreción del Acuerdo de Complementación Económica N° 59, establecido entre los países del MERCOSUR con Ecuador, Colombia y Venezuela, aunque el acuerdo en su fondo tiene una estructura bilateral. El acuerdo está orientado hacia la formación de una área de libre comercio mediante el intercambio comercio y la desgravación arancelaria y no arancelaria y, al igual que el resto de este tipo de acuerdos, se encuentra depositado en ALADI desde octubre de 2004.

Sin embargo, el patrimonio histórico dentro de ALADI fue en sí mismo un inconveniente al momento de las negociaciones del ACE 59, ya que debe considerar cada una de las doce relaciones bilaterales involucradas. La complejidad de la negociación es apuntado por Villant (2007:27): “[p]or cada acuerdo bilateral y para cada Estado participante hay listas del cronograma general (en total, veintiocho listas de este tipo), listas correspondientes al patrimonio histórico (trece conjuntos de listas de este tipo), listas de productos sensibles (veintiséis listas de productos), listas de desgravación inmediata (diecisiete listas de este tipo) y listas de desgravación semi-inmediata (dos listas de este tipo). Además, al existir acuerdos previos a un nivel de desgravación mayor que los ocho dígitos de NALADISA se establece un sistema de apéndices de formato bilateral que requirió la identificación de productos dentro del ítem”. Una diferencia con respecto a los acuerdos negociados con Bolivia y Chile, el ACE 59 aplica el principio de trato diferenciado, donde Argentina y Brasil contemplan una liberalización más rápida de sus mercados pero no reciben las mismas preferencias que sus socios. En general, MERCOSUR otorga mayores y más rápidas concesiones a los países andinos, aunque los países menos beneficiados en términos relativos son Paraguay y Uruguay, ya que las listas de excepciones incluyen principalmente los productos en donde se encuentran sus ventajas comparativas.

En la esfera política, ambos bloques articulan sus propuestas a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política, establecido en julio de 2001 donde también incluyen la participación chilena. A través de este instrumento se acuerdan acciones en torno a la cooperación política, integración económica, infraestructura física, relaciones exteriores, intercambio de información, aspectos sociales y culturales, etc.

2.8.4.3 La adhesión de Venezuela

El artículo 20 del Tratado de Asunción contempla la posibilidad de adhesión como países miembro a los países de ALADI. En el 2005, el Consejo Mercado Común aprobó la decisión 28 por medio de la cual se establece el procedimiento por el cual se formaliza la solicitud de adhesión de un país. Los requisitos que deben cumplirse son: tratarse de un miembro de ALADI, presentar la solicitud a la Presidencia *Pro Tempore* y aceptarse por medio de una

decisión emitida por el Consejo Mercado Común. El Grupo Mercado Común es el encargado de llevar a cabo las negociaciones con el Estado solicitante de acuerdo con el marco institucional del MERCOSUR: Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos y la adopción del Arancel Externo Común; además de las normativas establecidas en el ACE N° 18 y sus protocolos anexos, los reglamentos normativos del MERCOSUR y los acuerdos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción con otras organizaciones internacionales, grupos de países o terceros países.

Como se apuntó el GMC es el órgano responsable de realizar la negociación, sin embargo, un Grupo *ad hoc* es quien conduce el proceso propiamente a través de la representación de los Estados partes y el Estado solicitante en un periodo de seis meses (pudiéndose prorrogar el plazo). El nuevo ingreso se debe formalizar por medio del Protocolo de Adhesión correspondiente, en tanto, el Nuevo Estado Miembro puede participar en las negociaciones internacionales del MERCOSUR durante el plazo previo de la entrada en vigor de este protocolo.⁴⁸

La aprobación para ser Estado Miembro pleno de Venezuela requiere del voto favorable de los respectivos congresos mercosureños, donde sólo el argentino y uruguayo han ratificado el acuerdo. Una vez que los congresos hayan ratificado el Protocolo de Adhesión, este documento entrará en vigor y en un lapso no superior a cuatro años deberá completarse la adopción de la estructura normativa del MERCOSUR dentro del marco jurídico de Venezuela. De acuerdo con los cronogramas establecidos, los productos venezolanos podrán ingresar libremente a territorio argentino y brasileño en el 2010, en tanto que a Paraguay y Venezuela será en el 2013; por su parte, los productos procedentes de los cuatro miembros del MERCOSUR podrán ingresar al territorio venezolano en 2012, excepto los productos sensibles que se reglamentan con un cronograma especial en cada caso (Protocolo de Adhesión de Venezuela, 2006).

⁴⁸ Sin embargo, en el caso del proceso de adhesión de Venezuela, el Grupo de Trabajo acordó que a partir de la entrada en vigencia del Protocolo, este país iniciará un proceso de análisis de cada uno de los acuerdos y dialogará con los países con los que ya existen acuerdos con MERCOSUR para negociar la incorporación de un nuevo socio al instrumento acordado (INTAL, 2007).

Brasil mantiene una posición más prudente respecto a una adhesión plena de Venezuela, posición que también puede entenderse desde una perspectiva de competencia sobre el liderazgo regional. La prudencia brasileña se deriva de la presión impuesta por el presidente Chávez, quien urgió a los congresos brasileño y paraguayo para aprobar la adhesión, no obstante que el gobierno venezolano a pesar de haber suscrito el Protocolo de Adhesión no daba muestras de voluntad política para incorporar las normativas mercosureñas a su marco jurídico nacional, en particular con respecto a las adecuaciones arancelarias y comerciales (Malamud, 2007).

Brasil por mucho tiempo no había tenido competidores fuertes con respecto a su influencia regional, aunque las acciones y coaliciones realizadas por parte de Argentina o Chile para equilibrar dicha influencia también se han hecho notar. La actuación de Venezuela dentro del ámbito regional se encuentra fundamentada, por un lado, con el discurso del presidente Chávez de una afinidad política de una gran parte de los líderes sudamericanos, que más que afinidad se encuentran una variedad de matices que los diferencian entre sí. Pero sobre todo encuentra la fortaleza derivada de las ganancias petroleras a raíz del incremento del crudo en los últimos años y las reservas que mantiene el país, lo cual permiten su proyección como un acreedor para los países pequeños del continente. El desafío al liderazgo brasileño de parte de Venezuela desde su solicitud de incorporación al MERCOSUR se dejó sentir por primera vez en junio de 2007 durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR. En esta reunión aunque con la ausencia de Chávez, los presidentes de Ecuador y Bolivia expresaron la necesidad de replantear al MERCOSUR y encaminarlo hacia cuestiones más políticas y sociales. El presidente Evo Morales, entre otras demandas, criticó el programa mundial de bioetanol (proyecto defendido por el gobierno brasileño), en tanto que el mandatario ecuatoriano abogó por esquemas comerciales más simétricos, así como el fomento de un Fondo Monetario del Sur que sería el complemento al Banco del Sur (Malamud, 2007).

En este sentido el gobierno brasileño expresa sus reticencias a aceptar plenamente la voz y el voto venezolano dentro de su espacio subregional y alarga el proceso de ratificación con

base en innumerables pretextos.⁴⁹ Como es de esperarse dentro de los mismos sectores productivos mercosureños existen dudas con respecto a la adhesión de Venezuela, por ejemplo, la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo y la Confederación Nacional de la Industria de Brasil reclamaron que el gobierno de Caracas pretendiera imponer condiciones y plazos diferentes a los establecidos para ajustarse a la normativa del MERCOSUR. Sin embargo, la importancia estratégica de recursos gasíferos y petroleros que posee Venezuela es un factor esencial en la estrategia de adhesión (primer lugar en reservas en América del Sur) porque de alguna forma garantizaría el suministro estable de los energéticos a la región, pero también estos factores le permiten cuestionar al tradicional liderazgo brasileño en la región. Por un lado, la visión venezolana de alcanzar un acuerdo casi continental (enmarcada en la Alternativa Bolivariana para Nuestra América, ALBA) le permitiría proyectar y ejecutar su tan anhelado liderazgo. Pero el presidente Chávez sabe que sin alcanzar su membresía plena dentro del MERCOSUR tampoco puede ejecutar su proyecto del ALBA. Por otro lado, la postura del gobierno brasileño es continuar ejecutando su liderazgo sin fomentar tantas disputas verbales, sino por medio de su tradicional estilo de desarrollo de una diplomacia más cooperativa en el terreno comercial, de inversiones, políticas estabilizadoras y recientemente en su política de biocombustibles. Es decir, como apunta Sosa (2007), Brasil aplica una diplomacia gubernamental, mientras que Venezuela ejecuta una diplomacia popular fundamentada en la movilización social y política alternativa del ideal bolivariano.

Por lo que respecta a la posición argentina, como se mencionó, existe un interés energético de parte de este país por concretizar una relación más cercana y profunda con Venezuela. El sector energético centra sus esfuerzos en una posible alianza que pudiera establecerse entre

⁴⁹ Prueba de ello, fue el incidente suscitado entre el presidente Chávez y el congresista brasileño Raúl Jungman, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, quien calificó al mandatario venezolano como un autócrata y voluntarista. El presidente venezolano acusó al legislador de ser un perico de los Estados Unidos. El conflicto obligó al presidente Lula a defender a su legislador y pedir una disculpa a su contraparte venezolana, con estas acciones el presidente brasileño ha caminado con prudencia en diversos actos que el mandatario venezolano ha impulsado, por ejemplo la primera campaña para la recuperación de rehenes por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en enero de 2008, donde el gobierno de Brasil envió a un asesor del presidente en lugar de mandar a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores. La ratificación de la entrada de Venezuela al MERCOSUR debe pasar por la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados y el Senado, donde el gobierno sólo tiene la mayoría en el primero y el decreto podría bloquearse (Arias, 2008).

las empresas ENARSA y PDVSA, así como la construcción del gaseoducto del sur que atravesaría los territorios de Venezuela, Brasil y Argentina. El respaldo del presidente Kirchner y ahora de su esposa Cristina Fernández, aunque más cautelosamente, también están fundados en la compra de la deuda argentina de más de \$3,200 millones de dólares de parte del gobierno venezolano una vez superada la crisis financiera de Argentina. Venezuela también es lugar de destino de capitales de inversión de la empresa Technit, de origen argentino, constructora de buques petroleros en el Astillero de Río Santiago y cliente de maquinaria agrícola que produce argentina.

El proceso de adhesión de Venezuela a pesar del inicial ímpetu político demostrado por los correspondientes grupos gubernamentales en el poder ha entrado en un periodo de reflexión, ocasionado en buena medida por la tonalidad del discurso internacional del presidente Chávez. El mandatario venezolano podría tomar al MERCOSUR como una plataforma más fuerte para su campaña antiestadounidense, lo cual con todo y los matices de las cancillerías argentina y brasileña, la relación con los Estados Unidos está marcada por la diferencia, mas no por el conflicto (Torres, 2006). Además, durante el año 2007, Venezuela emprendió una serie de alianzas políticas con países con los cuales Estados Unidos mantiene catalogados en el eje del terror: Irán, Irak y Corea del Norte. Aunque MERCOSUR es un país abierto a las regiones y naciones del sistema mundial, también es selectivo en el momento de negociar sus acuerdos, tal es el caso de su más reciente acuerdo comercial suscrito con la nación de Israel.

2.8.5 Panorama general de las relaciones a nivel del bloque MERCOSUR

“[L]as negociaciones externas de los bloques regionales están guiadas por principios y por prioridades políticas que reflejan el modelo en el cual se asientan” (Payne en Bizzozero, 2006). Esta cita refleja la forma en la cual el bloque sudamericano tiene sus acercamientos con otros bloques o países. MERCOSUR es un bloque que nació bajo la idea de apertura hacia diferentes regiones y naciones, sin embargo, además de ser un principio también ha sido una conducta pragmática fomentada tanto por las mismas interacciones suscitadas en el sistema mundial, como por la batuta ejercida por la o las naciones dominantes. El mismo principio de apertura comercial que ejerce el bloque en ocasiones se convierte en su barrera

más importante en el proceso de las negociaciones, tal como ha sido el caso con la UE e inclusive con algunos países del Medio Oriente. Es decir, por necesidad y por ubicación, la opción de apertura comercial es imprescindible en el caso sudamericano. MERCOSUR no mantiene una relación comercial de exclusividad con otro país o bloque, lo cual si bien le otorga la posibilidad de entablar contactos con otros socios también dificulta el proceso de negociador porque las contrapartes no encuentran los suficientes incentivos que permitan entablar el proceso de relaciones. Aunque como bloque en ocasiones encuentra trabas en la negociación, la acción de liderazgo impulsada por la representación brasileña es importante para originar los contactos.

Respecto a este último caso, es posible afirmar que la conducta exterior del MERCOSUR obedece al patrón brasileño de diversificación de relaciones con el mundo y la necesidad por asentarse como un referente regional que se traduzca en un incremento de la influencia brasileña en la región y el continente, con posibilidad de proyección mundial. En menor medida aunque no por ello menos importante también sobresale la presencia argentina en la conducción de la agenda exterior, por lo que la dirección ejercida por ambas naciones impulsa a que diversos autores tiendan a mencionar que MERCOSUR significa Brasil y Argentina (Pinheiro, 2004). Sin embargo, el énfasis brasileño en los foros comerciales multilaterales ha suscitado el recelo del Estado argentino, lo cual ha llevado a que las representaciones diplomáticas de ambos países se enfrenten y no logren un consenso a nivel del bloque. La actuación internacional del MERCOSUR, dejando en claro que como bloque económico no tiene una política exterior común, depende de la actuación coordinada entre ambos actores, quienes también deben asumir el compromiso que tienen con las economías más pequeñas.

Brasil y Argentina precisan de la construcción de visiones de cooperación al interior y al exterior del bloque, asumiendo un equilibrio de costos y beneficios para proyectar efectivamente al bloque. La falta de coordinación entre ambas posturas refleja el debilitamiento institucional del MERCOSUR y deja vacíos de poder que han sido aprovechados por otros actores para acentuar aún más este debilitamiento, como lo es la estrategia estadounidense para extender acuerdos comerciales con los países pequeños o

bien el recién ingreso de Venezuela. Asimismo, aunque es evidente la participación del bloque en temas económico-comerciales, también existen ámbitos políticos donde se ha manifestado la voz regional del MERCOSUR. Estos temas han sido el reforzamiento de la democracia como sistema político, la paz, la seguridad regional y la cooperación internacional. A través del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, se adoptó el Protocolo de Ushuaia extensivo a los países del bloque, Bolivia y Chile, además del desarme nuclear, biológico, químico, de minas terrestres y convencionales. En temas internacionales también ha existido una coordinación, aunque no sin controversias, en el sistema de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y las Cumbres Iberoamericanas y Latinoamericanas.

Otro ejemplo estaría dado en el diálogo interparlamentario regional que fomenta la democracia y la paz entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta y ahora el Parlamento MERCOSUR. En este caso, la experiencia proporcionada por el primero puede ser esencial como canal de cooperación y como una instancia que ayude a destrabar las negociaciones en otros temas, además de dirigir la atención hacia temas medulares como las políticas de cooperación (Sanahuja, 2004).

Sin embargo, la posición brasileña dentro del MERCOSUR tiende a ser la más criticada. Por un lado y sobre todo de parte de los socios menores, Brasil es considerado como un país dominante que quiere imponer en toda negociación su visión y encaminar hacia ese rumbo al bloque. Pero por otro lado, existen posturas que señalan la falta de compromiso brasileño con respecto al bloque regional, ya que no logra ejercer la presión suficiente para mantener los equilibrios macroeconómicos entre todos los socios ni para establecer los mecanismos regulatorios necesarios para instrumentar políticas económicas comunes que fortalezcan al MERCOSUR y lo consoliden como un mercado ampliado (Aninat, 2001).

3. Asociación MERCOSUR-México

Como se ha podido observar en las relaciones que establece MERCOSUR con otros países y bloques, la naturaleza estatal de este acuerdo regional ha guiado la interacción con los diversos agentes del sistema mundial. El predominio de los agentes estatales se ha puesto de manifiesto a lo largo de los diferentes procesos de negociación que ha emprendido este bloque, ello no significa que las demandas e intereses de otros actores no estatales no influyan en la toma de decisión de los gobiernos, principalmente de los sindicatos, gremios y organizaciones agrícolas e industriales y las cúpulas empresariales, así como intermitentes participaciones de funcionarios públicos, en particular la acción parlamentaria.

En el caso de la relación con México y de manera muy parecida a lo que ha acontecido con otras negociaciones, los acuerdos a los que se llegan tienden a tomar la forma bilateral dependiendo del interés o materia en torno a la cual se negocia. La esencia económico-comercial del bloque sudamericano fuerza el análisis hacia las áreas de intercambio comercial, extensivo al campo de inversiones. Además la falta de concreción de una Unión Aduanera impide la elaboración de una metodología propia para el conjunto de países en materia económica. La contabilización de datos económicos para el análisis de cualquier relación entre MERCOSUR y otro socio tiene que realizarse a partir de la conjunción de información proporcionada por cada uno de los Estados miembros. Finalmente y como se ha mencionado, el estudio de las relaciones MERCOSUR-México tiene un trasfondo de estructura bilateral, el cual descubre una debilidad institucional del bloque sudamericano pero también expresa la lógica del poder estatal en el marco de las relaciones del sistema mundial, donde es el Estado-nación que no puede o no quiere (por el peso de intereses específicos) adaptarse a las transformaciones contemporáneas de dicho sistema.

Para entender la relación de México con el bloque y con cada uno de los países sudamericanos es necesario comprender la transformación de las relaciones exteriores de México a partir de la apertura comercial y un lento proceso de transformación política que han incidido necesariamente en la agenda exterior del país.

3.1 La política exterior mexicana de 1991 a 2007

La conducción de la política exterior ha tenido diversos cambios a raíz de la implementación del modelo de economía de mercado. Diversos ángulos pueden matizar estos cambios en las relaciones internacionales de este país. Durante gran parte del siglo XX, México se distinguió por una política exterior de estricto apego a una visión estatocéntrica plasmada en el Artículo 89 de la Constitución, donde se establecen los principios básicos de la relación de México con otros países.¹ No es la intención de este trabajo realizar una crítica a dicha carta magna, sin embargo, es necesario establecer que el momento histórico en la cual fue diseñada por los constituyentes eran diferentes al sistema mundial contemporáneo donde, como se ha repetido en esta investigación, existen otros actores internacionales que se relacionan con los Estados. El modelo de apertura económica ejecutado por México a mediados de los años ochenta implicó la entrada a un sistema global con estrategias, actores y compromisos diferentes a los plasmados en 1917. En este sentido, existió un cambio de las estructuras económicas pero no de las instituciones legales que sustentan jurídicamente el ordenamiento con el exterior.

A raíz de la apertura económica, la tradicional política exterior mexicana de principios y conducida primordialmente por la Cancillería se transformó en un pragmatismo diplomático, entendido como una diplomacia de multilateralismo ambivalente donde las tomas de decisión son replanteadas y dispersadas por toda una red transgubernamental y con la participación de otras élites gubernamentales y, en menor medida, no gubernamentales.² Siguiendo el marco analítico propuesto en este trabajo sobre la participación de los grupos de interés (élites) y los procesos de liberalización económica y política, de acuerdo con González (2001:621), en el caso mexicano los procesos de

¹ La Constitución, en su artículo 89, establece que los principios de la política exterior del Estado mexicano son: la autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, lucha por la paz y seguridad internacionales (México, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).

² La política exterior pragmática también se refiere al despliegue de medidas menos orientadas ideológicamente al partido en el gobierno, que transitan de una postura ideológica y jurídica hacia conductas reactivas y enfocadas hacia los patrones económicos.

“adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorio[s]”. Reactivo y desigual por el proceso de apertura económica unilateral que llevaron a una constante suscripción de acuerdos bi y multilaterales para expandir los mercados de exportación como estandarte de desarrollo económico; pero no se ha traducido en mayor crecimiento y sí en una mayor exclusión y desigualdad social. Parcial y contradictorio por la resistencia a adaptarse a la interrelación con otros actores internacionales (particularmente organismos civiles y empresariales o gremiales), aunque también ha fomentado el debate y, en ocasiones, el fortalecimiento en temas no tradicionales tales como los Derechos Humanos, el medio ambiente y otros.

Desde 1986 uno de los cambios más evidentes de la política exterior mexicana fue el despliegue de una política exterior económica; en principio el discurso oficial consistió en separar dos esferas al referirse a la diplomacia tradicional como la política que atendía exclusivamente los problemas tradicionales geopolíticos y, en otro plano diferente, señalar a la política económica (exterior) como pieza clave del desarrollo. Esta divergencia tácita de los temas reflejó la incapacidad del Estado mexicano para adaptarse a las nuevas dinámicas del sistema mundial contemporáneo, así como contradicciones en la forma de replantear la política exterior. Del lado económico se ejerció una política económica bilateral y reactiva con su consecuencia inmediata plasmada en la asociación económica con América del Norte, posteriormente se impulsó una estrategia más multilateral y activa, al extender toda una gama de acuerdos comerciales. Ambas estrategias encontraban importantes puntos de contacto entre la política interna y externa al asociar el desarrollo y crecimiento económico con la necesidad de vincularse con el exterior. Pero en otros asuntos que trataban los tópicos de la democracia, los derechos humanos y la seguridad, el Estado mexicano era cauteloso o pasivo y estos temas eran tratados únicamente en la esfera internacional sin repercusión de las estructuras internas (González, 2001; Iruegas, 2006). La toma de decisiones también sufrió una reestructuración, la cual fue institucional y progresiva. En un primer momento (1985), bajo las recomendaciones del ajuste estructural de los organismos internacionales, el FMI aconsejó el adelgazamiento del cuerpo diplomático. De esta forma, se desmanteló la Subsecretaría Económica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, a partir de ese momento, la entonces Secretaría de Comercio y

Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía) tomó un lugar preponderante como conductora de las negociaciones comerciales, dejando a la Cancillería mexicana la parte de la coordinación. Bajo este precedente, las misiones comerciales de México al igual que la mayoría de los países sudamericanos se conforma de una comisión multiministerial acorde a los temas de la negociación, donde los Ministerios de Economía o Finanzas son quienes lideran dichas misiones.³ Otra reestructuración burocrática de primer nivel en la toma de decisiones fue implantada por el gobierno de Salinas con la creación de la Oficina de la Presidencia de la República, integrada por cinco gabinetes especializados (economía, agricultura, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional) encabezados por los Secretarios de Estado, además de la participación del presidente y del titular de esta oficina. Con la creación de esta estructura, el tema de las negociaciones comerciales internacionales se ubicó en el gabinete de economía y no en el de política exterior (Schiavon y Ortiz Mena, 2001).

Al profundizarse la liberalización económica, la estrategia de desarrollo interno continuó ligada a la vinculación con el exterior, por lo que la política exterior económica encontró sus fundamentos en el pragmatismo y en la institucionalización de la relación bilateral⁴ con los Estados Unidos a partir de la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que también incluyó la asociación con Canadá. La institucionalización del vínculo con los Estados Unidos incluyó el alineamiento económico y el respaldo de la Casa Blanca tras los problemas financieros de 1995, así como la consolidación y difusión de la Comisión México-Estados Unidos, como la más importante en las relaciones de México con el exterior. La negociación de temas clave en el marco del TLCAN (comerciales y de inversión) facilitó la entrada a México en otras Instituciones Internacionales pero sobre todo el respaldo político a las élites gobernantes para continuar con el proyecto económico. La asociación económica con Estados Unidos y en general el

³ Es importante mencionar que en el caso mexicano, la mayor parte de las Secretarías de Estado cuenta con una Dirección de Asuntos Internacionales e inclusive algunos estados de la federación (Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro) han adecuado Direcciones de Asuntos Internacionales para coordinar los temas de política exterior en los cuales puedan incidir bajo una estrategia de diplomacia novedosa que articula las demandas de los gobiernos municipales en materia de relaciones internacionales.

⁴ Algunas acciones que ejemplifican esta institucionalización bilateral son el distanciamiento mexicano de diversos foros en los que había participado años atrás, como el Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de los 77, la coincidencia de las votaciones entre México y Estados Unidos en las Naciones Unidas entre 1985 y 1999 (González, 2001).

modelo de economía de mercado no ha conseguido mejorar las condiciones de vida de la población y muchos menos eliminar o al menos disminuir la desigualdad.

En el plano internacional, la relación con Norteamérica se concentró únicamente en Estados Unidos, dejando de lado y desaprovechando la relación con Canadá. La integración con América del Norte tampoco ha servido para realizar coaliciones y aumentar la capacidad negociadora comercial multilateral, de hecho a nivel latinoamericano, el papel que México ha desarrollado en el proceso de integración regional ha sido más de estancamiento que de partícipe líder regional.

De la política pragmática bilateral y reactiva se transitó a un pragmatismo o diplomacia activa⁵ y multilateral a partir de 1995 (González, 2001). El gobierno mexicano emprendió negociaciones con otro bloque de países desarrollados, la Unión Europea, el acercamiento no era nuevo porque el presidente Salinas antes de vincularse con Norteamérica se había acercado con Europa durante la reunión del Foro Económico Mundial de 1990, sin embargo, la reciente coyuntura de la caída del Muro y la necesidad de incorporar a los países del Este a la Comunidad Europea, no despertaron el interés europeo hacia México (Schiavon y Ortiz Mena, 2001). Para dar pie a la negociación comercial, se tenía que abrir la agenda de relacionamiento con el exterior e incluir temas políticos a los cuales el Estado mexicano aún se mantenía al margen. La liberalización política del país marchaba a un ritmo más lento que la apertura económica y el bloque europeo ponía como condición incorporar la cláusula de democratización. El formato de los acuerdos suscritos por el bloque comunitario otorgaba prioridad a la democracia y a los derechos humanos, lo cual implicó para el gobierno de Zedillo tener que ajustar o innovar el esquema de negociación que se había implementado anteriormente en el TLCAN (Schiavon y Ortiz Mena, 2001). El aprendizaje de estas negociaciones para incluir temas no tradicionales y las presiones tanto internas como externas a las cuales fue sometida la administración del presidente Zedillo, permitieron que importantes tópicos globales entraran en la agenda del país, como quedó constatado con su adhesión al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

⁵ Por diplomacia activa debe entenderse la participación de México en foros y reuniones internacionales, mas no necesariamente una política exterior definida como una política pública de largo plazo sustentada por un proyecto nacional.

Las negociaciones con el bloque concluyeron de manera satisfactoria, lo cual permitió la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) que entró en vigor en el año 2000.

El discurso de la diversificación de las relaciones con el exterior continuó a lo largo del siguiente sexenio, aunque en la realidad el acercamiento económico con los Estados Unidos era y sigue siendo el eje rector. La vocación de México por firmar acuerdos en el marco de Norte-Sur, es decir, de los países desarrollados con uno en desarrollo no ha cedido espacios, aunque también se inscriben algunos acuerdos Sur-Sur. Durante la administración de Vicente Fox (2004) se culminaron las negociaciones con Japón de un Acuerdo de Asociación Económica. Inscrito en la misma lógica que los tratados precedentes, este acuerdo parte del discurso de diversificación de exportaciones para el mercado mexicano, pero en la realidad, como se aprecia más adelante en este trabajo, en la mayoría de los casos México mantiene un déficit comercial con el resto de los socios en virtud de su enfoque hacia la economía estadounidense y son los socios comerciales los que aprovechan el potencial de la economía mexicana para insertar sus productos. A las élites gobernantes más que la asociación comercial ha interesado la atracción de capitales extranjeros como palanca de desarrollo económico. Al igual que la cascada de flujos de inversión tras la llegada del TLCAN, el bloque europeo y se esperaba que en igual medida, los capitales nipones llegaran a México.

Como se ha mencionado, la liberalización política marchó más desfasadamente que su contraparte económica, para muchos analistas la llegada al poder de un partido diferente al PRI (Partido Revolucionario Institucional) que se mantuvo por más de 70 años en el gobierno, significó una nueva era en los procesos políticos y sociales de México. Sin embargo, los factores sistémicos mundiales de continua apertura económica hacia las economías en desarrollo, la interdependencia financiera de los mercados mundiales y la interconexión de los medios de comunicación, así como los elementos propios del país de identificación con el modelo económico y la profundización de las relaciones con Estados Unidos, por mencionar algunos componentes, sólo dejaron ver un recambio en las élites

gubernamentales y no una transformación del sistema político mexicano. No obstante, se observan algunos rasgos del proceso de liberalización política, tales como la participación de actores no estatales en el sistema político, la transformación de las reglas electorales para fomentar una mejor competencia, el mejor desempeño de las instituciones legislativas y el surgimiento de fuentes de información de carácter imparcial.

El arribo al poder de un gobierno diferente en el año 2000 provocó innumerables expectativas en todas las áreas, incluyendo la política exterior. Sin embargo, el gobierno continuó profundizando la relación (y la dependencia) con respecto a los Estados Unidos. Para los fines de esta investigación, conviene detenerse un poco más a detalle para comprender las estrategias de política exterior llevadas a cabo por este gobierno, aunque fundamentalmente no marcan una diferencia sistemática con respecto a los dos periodos anteriores. La razón por la cual conviene este conocimiento más profundo responde al discurso del gobierno de profundizar la relación con el MERCOSUR.

En materia de política exterior, para el gobierno foxista (2000-2006) el objetivo del crecimiento económico fue colocado como el motor del relacionamiento externo. De acuerdo con las condiciones globales de inicios del siglo XXI, el gobierno delineó cinco objetivos prioritarios para la política exterior del Estado mexicano: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad nacional para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento (México, Presidencia de la República, 2001). Más allá de una reinterpretación de los principios tradicionales de la diplomacia mexicana, los objetivos plasmados en el PND no exponían un distanciamiento tácito con respecto a lo enunciado por los gobiernos anteriores, de hecho este documento sólo quedó como un documento

histórico al que poco se hizo referencia. En la práctica, las acciones llevadas a cabo tanto por el presidente como por los cancilleres en turno,⁶ dejaron en claro que no había un rumbo definido en materia de política exterior. Las desbordantes expectativas sobre el nuevo gobierno se tradujeron en vacíos políticos, los cuales como apunta Iruegas (2006:86), fueron más evidentes en el ámbito de la política exterior.

Uno de los ejes de la política exterior durante este gobierno fue calificar como “relación estratégica” el vínculo con los Estados Unidos y la participación de México en foros multilaterales. Sin embargo, a pesar de la cercana amistad entre los presidentes de ambos países, la relación nunca fue estratégica en ambos sentidos (Iruegas, 2006). Sobre todo después de los acontecimientos de septiembre de 2001, cuando la lucha contra el terrorismo internacional fue el objetivo central de la nación estadounidense, en detrimento de los temas clave planteados para México, principalmente la migración. En cuanto al segundo eje, si bien durante el periodo foxista se desarrollaron importantes eventos mundiales en nuestro país (como la reunión en la Paz, Baja California Sur, del Foro APEC, la reunión Ministerial de la OMC en Cancún y la cumbre de Financiación para el Desarrollo en Monterrey), México no supo emplear estos mecanismos multilaterales para balancear su posición con los Estados Unidos y mucho menos para recuperar un lugar importante en el sistema mundial.

A pesar del poco interés que mostró el vecino del norte después de emprender su cruzada contra el terrorismo internacional, México continuó colocando un énfasis en la migración e inclusive llegó a hablar de una mayor integración entre las tres naciones norteamericanas en el marco del TLCAN. A diferencia del sexenio salinista, la administración de Vicente Fox incluyó en las negociaciones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, aspectos clave de la política exterior como la migración y el narcotráfico, haciendo énfasis en el primer tema. A nivel hemisférico, en el marco de las negociaciones del ALCA, México se levantó como el portavoz de la visión estadounidense con sus pares latinoamericanos a pesar del cuestionamiento sobre las desventajas que traería un acuerdo de este tipo para la

⁶ Durante la administración presidencial de Vicente Fox, los Secretarios de Relaciones Exteriores fueron Jorge Castañeda, quien renunció en 2003 al denunciar sus aspiraciones presidenciales para el 2006, y Luis Ernesto Derbez (enero 2003-diciembre 2006).

economía nacional. Durante la Cumbre de Río de la Plata 2005, el afán del presidente Fox para convencer a los mandatarios sudamericanos sobre la conveniencia de un acuerdo hemisférico, reencendieron la sospecha de que México se encuentra más enfocado hacia América del Norte que hacia el Sur.

El manejo de la vinculación con los Estados Unidos sólo dejó consecuencias desastrosas para la relación con América Latina, una de ellas fue este diferendo con los mandatarios sudamericanos, en particular con Argentina, otra fue el conflicto por ocupar la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos donde el canciller Derbez se empeñó por lograr este asiento y, a raíz de ello, se propició un conflicto diplomático con Chile. De los ejemplos más críticos en el manejo de las relaciones con Latinoamérica fue Cuba: las tradicionales buenas relaciones que México tenía con este país caribeño se fueron deteriorando poco a poco, en parte por el protagonismo tanto del presidente como del canciller. El punto máximo del desencuentro entre los dos países se dio durante la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo realizada en Monterrey en marzo de 2002.⁷ El incidente se agudizó cuando se expuso ante los medios de comunicación mexicanos la charla telefónica entre los presidentes de las dos naciones. En parte, la reacción cubana fue producto del voto mexicano emitido en el seno de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU. Por primera vez en su historia México votó a favor de la propuesta uruguaya que denunciaba la situación de los derechos humanos y además, recomendaba la visita a la isla de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Al año siguiente, el gobierno mexicano volvió a emitir su voto favorable para la revisión de los derechos humanos en Cuba. Cuando la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado mexicano pidió una explicación sobre el comportamiento de nuestro país en las Naciones Unidas, la cancillería mexicana respondió que el gobierno consideraba una preocupación central y una obligación por parte del Estado (mexicano) la protección en materia de derechos humanos, como una reacción acorde tanto a los objetivos plasmados en el PND como a los principios

⁷ Después de dar su discurso en Monterrey, el líder cubano Fidel Castro anunció que debería abandonar la reunión por “una situación especial originada por su presencia”. Inmediatamente el canciller mexicano dejó en claro que la salida de nuestro país del mandatario cubano no tenía ninguna relación con el gobierno estadounidense.

de la política exterior mexicana y no como “un acto condenatorio ni crítico contra Cuba” (México, Senado de la República, 2003).

Por primera vez en la historia de las relaciones exteriores de México, el Senado de la República se manifestó como una institución de monitoreo y, en algunos casos, de sanción de las acciones del Ejecutivo en materia de política exterior. En el caso de la acción parlamentaria se pueden observar diferentes patrones de conducta, por un lado, existen consensos de todas las fracciones partidistas, sin importar su diferencia ideológica, sobre las acciones del Ejecutivo.⁸ Prueba de ello, en el 2004 fue cuando el gobierno mexicano decidió retirar a su embajadora de Cuba y declarar persona *non grata* al consejero político cubano en México, los grupos parlamentarios decidieron llamar a comparecencia al canciller mexicano y al secretario de Gobernación. Sin embargo, también existieron matices en la acción parlamentaria, diferencias que se relacionan con el carácter ideológico del partido en el gobierno. Por citar algunos ejemplos, con el incidente de Monterrey de 2002, la fracción priísta llamó a comparecencia al secretario de Relaciones Exteriores con motivo del abandono del presidente cubano de nuestro país. Por su parte, la fracción perredista siempre hizo un llamado para que el gobierno votara en contra de la resolución de la Comisión de los Derechos Humanos en la ONU; sin embargo, también con los eventos del 2002, los senadores del PRD, citando un desplegado del periódico estadounidense *The New York Times*, acusaron al canciller Castañeda de manipular la política exterior mexicana para servir a los intereses de otra nación (en este caso la estadounidense).⁹

Otro ejemplo del monitoreo legislativo emprendido a partir del periodo de gobierno del presidente Vicente Fox fueron las críticas por parte de la oposición en el Senado de la República en el diferendo entre los ejecutivos de Argentina y México durante la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata. Senadores de la fracción del PRD y del PRI, como

⁸ Como se apuntó anteriormente, el Senado mexicano pidió una explicación sobre el voto del gobierno a favor de las acciones que llevaría a cabo ACNUHR en la isla caribeña.

⁹ El senador del PRD Marcos Cruz Martínez, con base en el periódico estadounidense *The New York Times* del 19 de marzo de 2002, denunció las aspiraciones presidenciales del entonces canciller mexicano Jorge Castañeda, a quien también le señaló las “lamentables actuaciones” en los eventos de la ayuda mexicana hacia la isla cubana a causa del paso del huracán Michelle, el incidente de la toma de la embajada mexicana en la isla y, sobre todo, la presión para que Fidel Castro saliera del país durante la Cumbre de Monterrey, todo ello con el fin de congratularse con el sector conservador de los Estados Unidos (México, Senado de la República, “Posiciones de los Ciudadanos Senadores” *Gaceta Parlamentaria*, N° 45, martes 26 de marzo de 2002).

Raymundo Cárdenas y Manuel Barlett, acusaron la desafortunada actuación del Ejecutivo Nacional, aunque dichas declaraciones no fueron más allá de la denuncia en el recinto legislativo.

En diciembre de 2006 Felipe Calderón llegó a la presidencia de México, el breve periodo con el cual ha conducido su administración no contiene elementos que permitan realizar un análisis completo del actual desempeño de la política exterior mexicana. Sin embargo, los primeros rasgos en la ejecución de la misma, al menos en el papel, dejaban ver la prudencia con la cual se actuaría a nivel mundial. La designación de una diplomática de carrera, la embajadora Patricia Espinosa Cantellano, como titular de la Cancillería era una propuesta interesante que cambiaba la tradición del Ejecutivo en designar a un agente político que regularmente soportaba el proceso electoral previo. No obstante, esta apuesta por el personal diplomático no era congruente con el esquema completo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que la Subsecretaría para América Latina y el Caribe era ocupada por el Lic. Gerónimo Gutiérrez, quien en la administración foxista había ocupado la titularidad de la Subsecretaría de América del Norte. La designación política de este agente respondió a la forma con la cual la relación con América del Norte se había desempeñado y se habían conducido algunas negociaciones.

México requería un reacomodo en su relación con el subcontinente, de ahí la importancia de la visita a los países sudamericanos que Calderón realizó como presidente electo en octubre de 2006. A diferencia del “bono democrático” que Fox manejó igualmente en su primera gira a los países latinoamericanos, el nuevo presidente de México llegó en medio de un escándalo derivado del proceso electoral. Por ello se manejó una gira de bajo perfil que no prometiera grandes proyectos y que reforzara el sentimiento de unión latinoamericana derivado del discurso “antimuro” entre la frontera México-estadounidense. Sin embargo, no debe perderse la apuesta energética que Calderón emprendió desde un inicio, tanto a nivel de la política interna como externa. La primera parada de la gira fue en Centroamérica, región con la cual no existían diferencias sino afinidades pero con quien se propuso el proyecto de interconexión eléctrica y refinería petrolera, además de un gaseoducto con Colombia y Venezuela que tendría que atravesar la región centroamericana.

El primer proyecto también incluiría a estos dos países andinos y crearía un anillo energético, en tanto que en el segundo estarían involucrados más de \$6,000 millones de dólares (CNN expansión, 2007).

La segunda parada fue Sudamérica, que incluyó a Argentina, Brasil, Perú y Chile. Con los dos últimos había una identificación pragmática relacionada con el comercio y las inversiones mexicanas realizadas, particularmente con Perú en el caso de inversiones. Con Argentina y Brasil había diferencias ideológicas al ser estos dos países afines a la izquierda y tener enfrente a un presidente mexicano más conservador. A pesar de las fuertes inversiones mexicanas, en el discurso de la política exterior mexicana, los desencuentros diplomáticos entre Argentina y México pesaban en la agenda. Sin embargo, tanto Kirchner como Calderón se mostraron pragmáticos en su encuentro. De igual forma que en Brasil donde Calderón se reunió con el presidente Lula, además del presidente de Petrobrás, José Sergio Gabrielly de Azevedo, y el ministro de Industria y Comercio Exterior, Luiz Fernando Burlan.

La política exterior con América Latina apostó hacia un mejoramiento de las relaciones con la región, pasando por la adopción del peso geoeconómico que tiene México en la región, de acuerdo con lo expresado por la cancillería mexicana (Gutiérrez, 2007a). Asimismo, la política exterior se mantenía unida al factor económico, en virtud del deseo de aprovechar eficientemente los acuerdos y vínculos comerciales establecidos con la región, a fin de que sirvieran a los objetivos de crecimiento y empleo. Para el nuevo titular de la región de América Latina y el Caribe, las líneas estratégicas de la región pasaban por la cooperación con los países del Caribe y el compromiso con el desarrollo económico y social con Centroamérica (Gutiérrez, 2007a). El MERCOSUR fue considerado como un foro regional donde el gobierno mexicano tendría que hacer una evaluación del tipo de participación que se tendría antes de tomar cualquier otra decisión. La misma estrategia sería aplicada para los casos de la Organización de Estados Americanos, la Asociación de Estados del Caribe o el Sistema de Integración Centroamericana.

No es la intención de este trabajo dar un diagnóstico completo de la política exterior mexicana desde el cambio de modelo económico y las transformaciones políticas que el país ha tenido, ya que para ello habría que realizar un análisis de las relaciones de México con el sistema mundial. Sin embargo, sí es posible detectar los factores que son comunes en las negociaciones a partir del esquema analítico propuesto e implementarlo para la región latinoamericana, en particular para la región mercosureña. En este sentido para algunos analistas (Luiselli y Rodríguez, 2006), la relación con América Latina debe ser replanteada en virtud del progresivo alejamiento con la región. El viraje de la política exterior mexicana hacia el área económica ha sido evidente, arrastrando con ello un acercamiento más profundo con América del Norte, en particular con los Estados Unidos y dejando de lado la diversificación de las relaciones exteriores con otras regiones del mundo. La dispersión de la toma de decisiones de la política exterior efectivamente ha tenido lugar, la Secretaría de Economía ha pasado a ocupar una posición preponderante (consecuencia del viraje de la política exterior) en las negociaciones con otros socios, en detrimento del tradicional liderazgo que ejercía la Cancillería. Ello no debe interpretarse como una señal equívoca dado que el poder estatal se extiende por toda una red transgubernamental que interviene en los actuales procesos de la política global y que permiten al Estado mexicano acoplarse a las nuevas dinámicas del sistema mundial.

Dentro de esta nueva red de poder, el Estado mexicano también ha ido reconociendo la participación de otros actores no estatales, aunque estos últimos no siempre invoquen la participación estatal, excepto cuando encuentran dificultades para insertarse en otro territorio. Sin embargo, en las comitivas presidenciales tanto de México como de sus contrapartes, la presencia de representantes empresariales es importante. La voluntad política puede servir como contrapeso al énfasis económico de la política exterior para diversificar las relaciones con otros países, aunque regularmente el acercamiento ocurre por motivos económico-comerciales.

El replanteamiento de las relaciones con América y el acercamiento con MERCOSUR no basta con la voluntad política de los jefes de estado, la necesidad de diversificar mercados de exportación, incrementar flujos de capital o declaraciones plasmadas en documentos

oficiales,¹⁰ sino que deben seguir toda una estrategia acorde a un proyecto nacional reflejado en una política exterior global coherente con visión de largo plazo, sin respuestas reactivas y coyunturales o medidas temporales y paliativas.

3.2 Tendencia general de la balanza comercial y flujo de inversiones de México

Este apartado muestra el comportamiento de la balanza comercial de México para posteriormente enfatizar la relación económico-comercial con los países del MERCOSUR. El análisis se realizó de acuerdo con las bases de datos de la Secretaría de Economía (2007) sobre el comportamiento de las exportaciones e importaciones totales mexicanas hacia diferentes países y regiones del mundo. En primera instancia el análisis otorga un panorama general de la balanza comercial en el periodo de 1993 hasta el primer semestre de 2007. En seguida se aborda la cuestión de las inversiones extranjeras directas en el país.

Norteamérica es la región integrada por los países de Estados Unidos y Canadá y representa la mayor importancia comercial para México: mientras que en el periodo que abarca de 1993 al primer semestre de 2007, el promedio del peso de las exportaciones de México hacia Norteamérica es de 87.89%, una situación parecida se observa con respecto a las importaciones, ya que el 66% provienen de Norteamérica.

Si se analiza tanto las exportaciones e importaciones totales mexicanas, es decir, donde se incluye la relación comercial con los bloques económicos¹¹ y los países considerados en la base de datos de la Secretaría de Economía (2007), se puede apreciar un saldo deficitario de

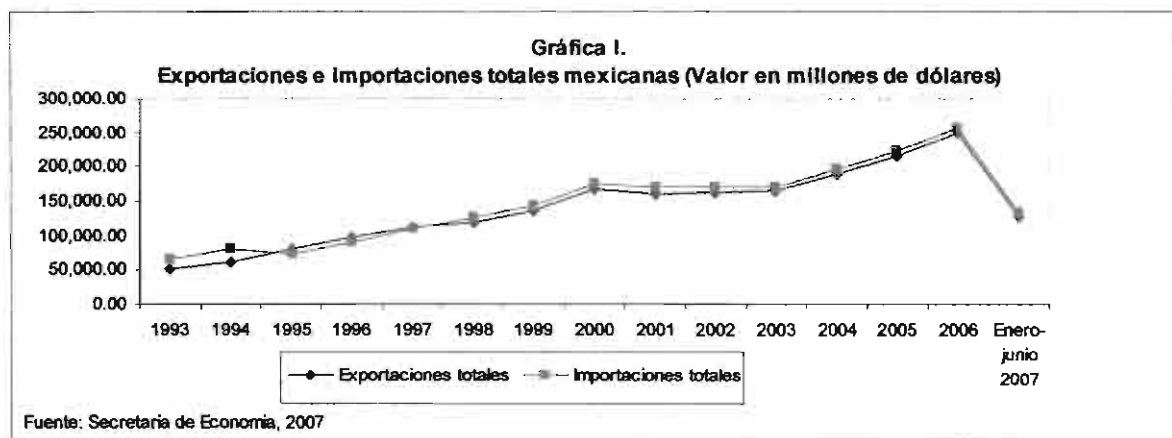
¹⁰ El Plan de Desarrollo 2007-2012 coloca a América Latina y el Caribe como la región prioritaria para las relaciones exteriores de México: “la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región. Es necesario fortalecer, de manera responsable, los espacios de interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país” (México, PND, 2007).

¹¹ Los bloques comerciales que se consideran en este análisis son los siguientes: Norteamérica, ALADI (dentro de este bloque se considera al MERCOSUR), Centroamérica (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Letonia, República Checa y República Eslovaca), Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega y Suiza), NIC’s (Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur), Japón, Panamá, China, Israel y el resto del mundo.

la balanza comercial, a favor de las importaciones. A continuación se ilustra el valor de la balanza comercial en el Cuadro I.

Cuadro I			
Exportaciones e importaciones totales mexicanas, 1993-2007			
Exportaciones totales		Importaciones totales	
Año	Valor (en millones de dls.)	Año	Valor (en millones de dls.)
1993	51,832.00	1993	65,366.50
1994	60,817.20	1994	79,345.90
1995	79,540.60	1995	72,453.10
1996	96,003.70	1996	89,468.80
1997	110,236.80	1997	109,808.20
1998	117,539.30	1998	125,373.10
1999	136,361.80	1999	141,974.80
2000	166,120.70	2000	174,457.80
2001	158,779.70	2001	168,396.40
2002	161,046.00	2002	168,678.90
2003	164,766.40	2003	170,545.80
2004	187,998.60	2004	196,809.70
2005	214,233.00	2005	221,819.50
2006	249,997.20	2006	256,130.40
Enero-junio 2007	127919.7	Enero-junio 2007	132953.4

Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México, 2007

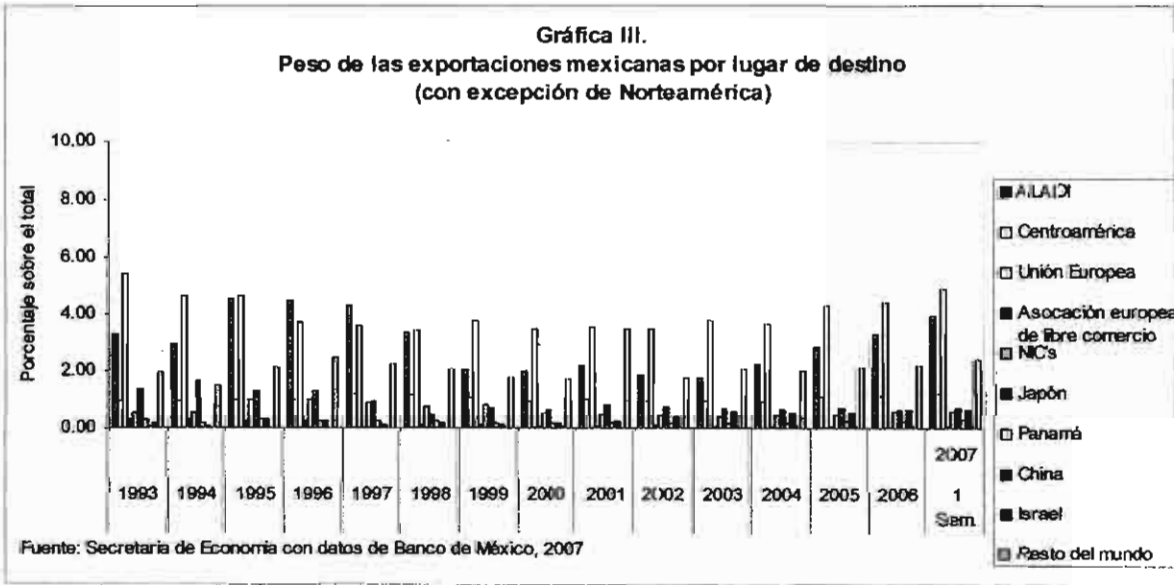


El comportamiento de la balanza comercial de México identificado a través del cálculo de las tasas de variación se encuentra representado en la Gráfica II. De 1992 a 1998, las tasas de crecimiento relativo mantuvieron ritmos diferentes, con una caída abrupta en la tasa de variación de las importaciones totales en el año de 1995, como consecuencia de los problemas que afrontó la economía mexicana. Posteriormente, a partir del año 1999, ambas

tendencias mantienen un comportamiento similar hasta el año 2006 y es de esperarse que al finalizar 1997 también se registre un comportamiento parecido en ambas tasas de variación.



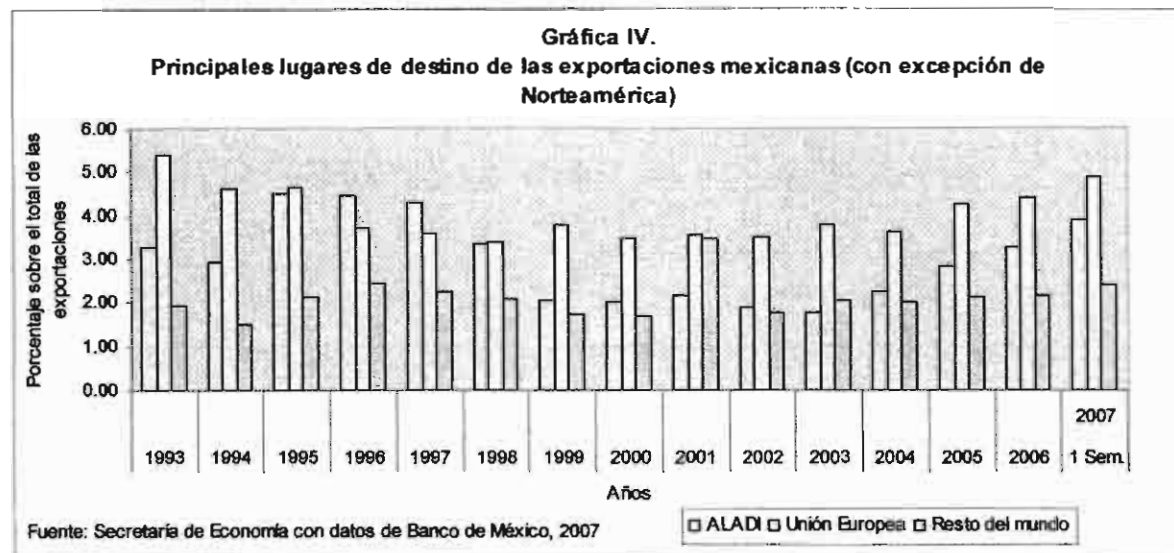
Si se analiza el caso de las exportaciones totales mexicanas, se encuentra que el principal socio comercial está representado por la región de Norteamérica, seguida por la Unión Europea, ALADI y el resto del Mundo. La Gráfica III muestra los principales lugares de destino de las exportaciones mexicanas donde se encuentran las diferentes áreas del mundo; mientras que la Gráfica IV expone los tres principales lugares de destino de las exportaciones, con excepción de Norteamérica.



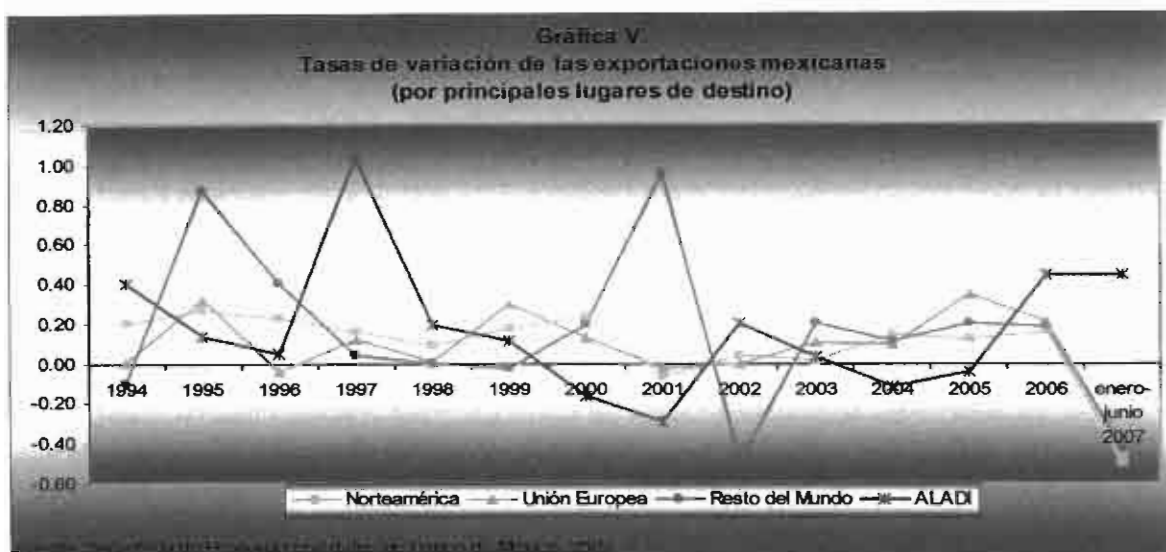
Cuadro II
Proporción de las exportaciones mexicanas según los principales lugares de destino
(con excepción de Norteamérica)

Pais	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	enero- junio 2007
ALADI	3.27	2.91	4.52	4.46	4.29	3.35	2.05	2.01	2.17	1.89	1.77	2.24	2.83	3.27	3.93
UE	5.39	4.62	4.67	3.70	3.61	3.39	3.78	3.49	3.56	3.49	3.77	3.63	4.27	4.40	4.90
Resto del mundo	1.94	1.49	2.13	2.46	2.23	2.08	1.74	1.71	3.49	1.77	2.07	2.02	2.13	2.16	2.40

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2007



Con excepción de los años 1996 y 1997, en el periodo comprendido entre 1993 y el primer semestre de 2007, la Unión Europea se ha mantenido como el segundo lugar por regiones hacia donde se dirigen las exportaciones mexicanas. Por su parte, la región latinoamericana de ALADI ha fluctuado entre la segunda y tercera posición, alternándose con el resto del mundo. Este comportamiento puede complementarse cuando se observan las tasas de crecimiento relativo de los principales lugares de destino de las exportaciones mexicanas, incluyendo la región de Norteamérica.



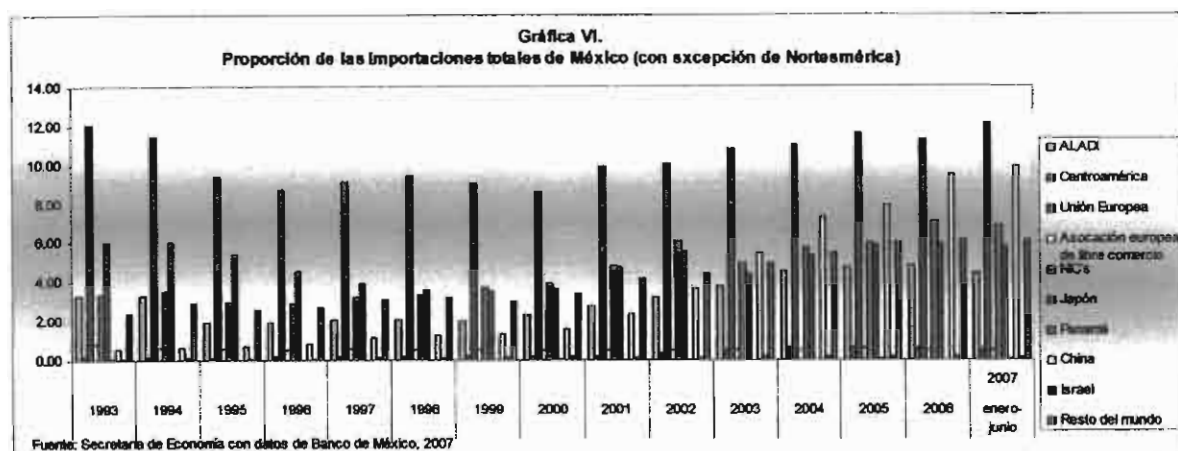
El crecimiento más importante de las exportaciones mexicanas hacia ALADI se registró en el año 1997, un argumento que quizás podría explicar este crecimiento está asociado a la recuperación por parte de la economía mexicana después de la crisis financiera del año 1995. Sin embargo, a partir de 1998 las exportaciones nacionales registraron una caída considerable hasta el año 2002; estas caídas posiblemente se asocian a las consecuencias de la crisis brasileña (1998), la desaceleración de la economía estadounidense que trajo implicaciones para la economía mundial y la crisis financiera en Argentina (2001). Posteriormente, se observa una leve recuperación para los años 2005 y 2006.

Por lo que se refiere a las importaciones provenientes de diversos lugares y bloques económicos, se observa que el principal socio comercial es nuevamente Norteamérica,¹² seguido siempre de la Unión Europea. El tercer lugar es un aspecto interesante en la balanza comercial mexicana. Como se puede apreciar en la Gráfica VI, hasta el año 1998 Japón ocupaba la tercera posición,¹³ sin embargo, en los últimos cuatro años la presencia china ha crecido notablemente dentro de la balanza comercial de México. Este comportamiento debería conjuntarse con el desplazamiento que ha tenido la economía mexicana de segundo a tercer lugar dentro de la economía estadounidense, donde también

¹² Debido a la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en 1994, Norteamérica es el principal socio comercial en la balanza comercial de México.

¹³ Debe resaltarse el desplazamiento que ha tenido Japón como un importante socio comercial con México, contrario a lo que podría pensarse después de la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países.

es China quien ha desplazado a México en la importancia comercial con la principal economía del mundo.



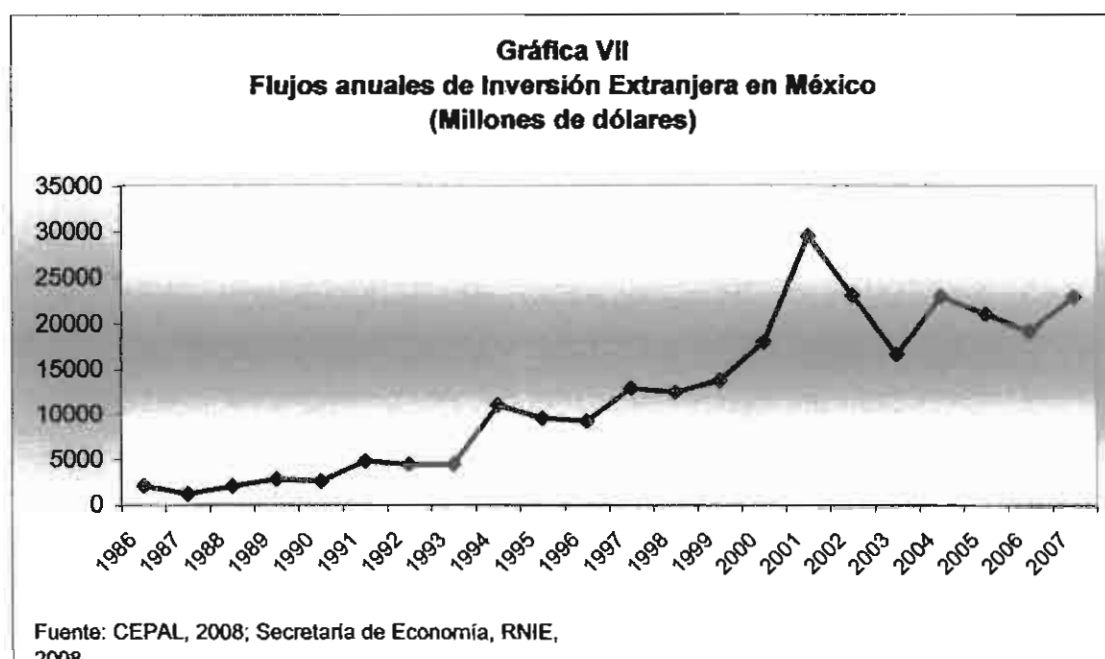
Otro aspecto interesante que debe resaltarse es que la proporción de las importaciones provenientes de Norteamérica han mostrado una disminución en los últimos años, ello puede ser explicado por la diversificación de los mercados de origen de las importaciones y, principalmente, por el crecimiento de la economía china a nivel mundial. Lo cual refleja que en tanto los socios comerciales de México aprovechan los instrumentos que mejoran la relación comercial, la economía mexicana no necesariamente actúa en corresponsabilidad.

Por su parte, las importaciones provenientes de ALADI mantuvieron un crecimiento casi constante en los años de 1995 a 1999. A partir del año 2000 reportan un crecimiento constante y es de esperarse que en el año 2007 hayan continuado con este aumento significativo dentro del mercado mexicano.

Con respecto al flujo de capitales, contabilizados como Inversión Extranjera Directa,¹⁴ el panorama no es tan diferente al presentado en la balanza comercial. Como puede apreciarse en la Gráfica VII si se considera que la apertura de la economía mexicana comenzó de manera fáctica a partir de 1986, los flujos anuales de inversión extranjera son constantes hasta 1994, fecha en la cual inicia el TLCAN y donde los capitales extranjeros aumentan de forma considerable, logrando registrar su nivel máximo en el año 2001 (\$29,483.3 millones

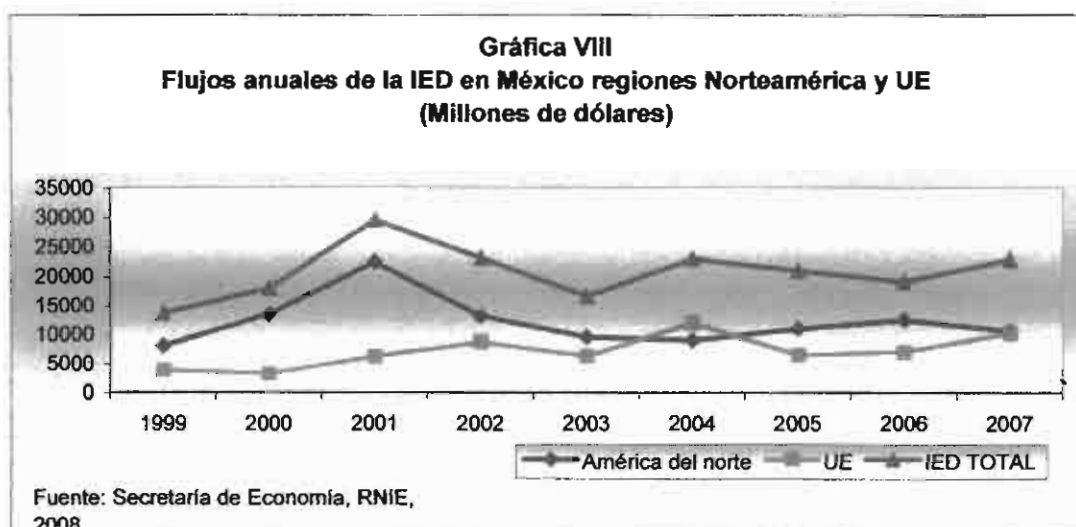
¹⁴ La información estadística presentada en este trabajo se obtuvo del Banco de México, del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) y de la CEPAL. Los montos notificados corresponden a las importaciones de activo fijo, nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías que básicamente han sido notificadas al RNIE.

de dólares). Durante estos siete años, la entrada de capitales es masiva y se ubica principalmente hacia la industria manufacturera. Como se mencionó en el caso de la recepción de capitales en América del Sur, la entrada de montos de inversión a México (y en general a la región Centroamericana) se caracteriza por la búsqueda de mano de obra barata en industrias de perfil maquilador que colocan sus productos de venta en la región de Estados Unidos y Canadá. Aunque la recepción de capitales desde 1994 ha estado por arriba de los \$10,000 millones de dólares, en México la inversión extranjera no ha echado sus raíces en la industria mexicana, ya que el 95% de los insumos que utilizan estas empresas son de importación y sus productos sólo se maquilan en el territorio mexicano para ser vendidos en el extranjero (Foucras, 2008). Es decir, no ha existido una política pública de aprovechamiento de estos recursos aunque tampoco puede negarse la existencia de fuentes de empleo e infraestructura creada a partir de estas inversiones.



La misma tendencia que se observa en la balanza comercial es proyectada en la captación de flujos de inversión extranjera. La región de Norteamérica y particularmente los Estados Unidos, junto con la Unión Europea son los mayores inversores en México. Estados Unidos comenzó su tendencia como importante inversor desde la firma del TLCAN, sin embargo, el tope de los flujos de capital fue en el año 2001, posiblemente relacionado con la desaceleración económica que vivió aquella nación. Posteriormente, en la Gráfica VIII se observa una ligera tendencia decreciente de la inversión estadounidense en México con una

aportación anual de poco más de \$9 mil millones dólares en el año 2004; la tendencia se recuperó para los dos siguientes años, pero ha tenido una baja en 2007 con \$10, 600 millones de dólares. En cuanto al bloque europeo se puede apreciar que a partir del funcionamiento del TLCUE, los capitales europeos llegaron a México aunque en menor cantidad que los provenientes de Norteamérica cuando se firmó el acuerdo comercial. Estos capitales han mantenido un ritmo de crecimiento, con excepción de los años 2003 y 2005 donde se registraron flujos anuales de casi \$6 mil millones de dólares. El mejor año de recepción de inversión europea fue 2004 con casi \$12 mil millones dólares y posteriormente el 2007 con \$10,200 millones de dólares.

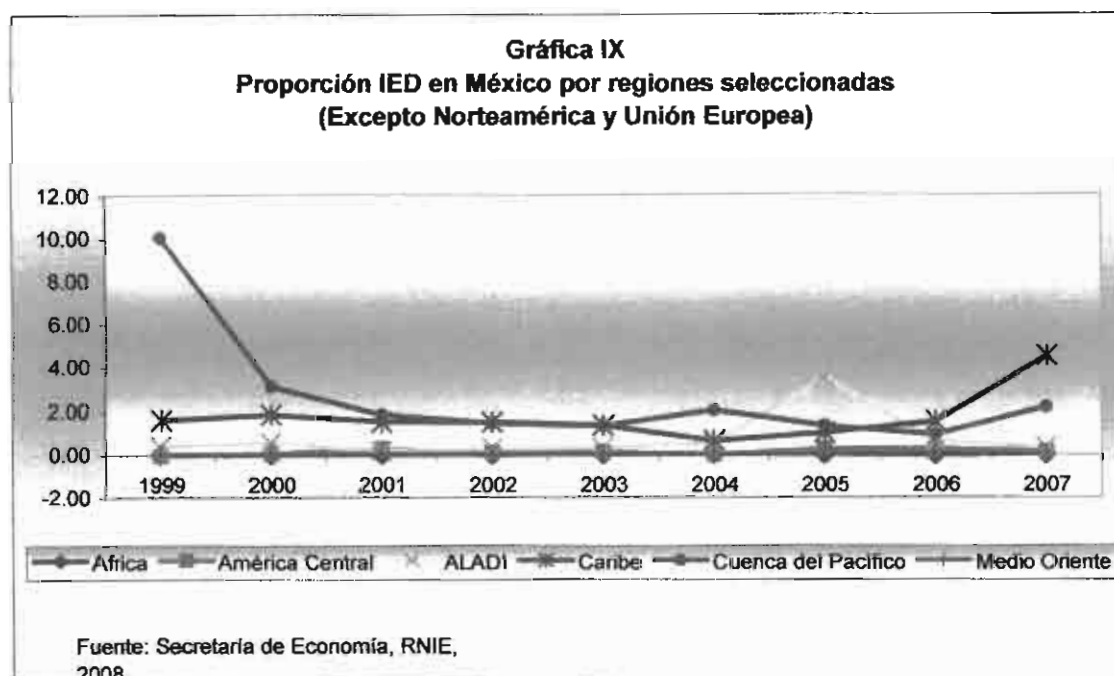


De acuerdo con la información estadística de la Secretaría de Economía para el periodo 1999-2007 y dejando de lado las aportaciones de Norteamérica y la Unión Europea, las cuales en promedio representan más del 85% de la IED en México, existen otras regiones que también invierten en este país. La Gráfica IX presenta otras regiones¹⁵ que también han aportado cantidades representativas para la inversión en México. Una de las regiones que llegó a alcanzar el 10% del total de la IED fue la Cuenca del Pacífico (más de \$1 mil

¹⁵ Las regiones presentadas en la Gráfica IX son: África (Argelia, Cabo Verde, Egipto, Etiopía, Kenia, Liberia, Libia, Marruecos, Mauricio, Nigeria, Sudáfrica, Togo, Zaire y Zimbabwe), América Central (MCCA más Belice y Panamá), ALADI, Caribe (Antillas Holandesas, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Isla Caimán, Cuba, República Dominicana, Guayana, Guayana Francesa, Haití, Jamaica, Martinico y Tobago, Montserrat, Puerto Rico, Surinam, Islas Turks y Caicos, Islas Vírgenes, Trinidad y Tobago y Aruba), Cuenca del Pacífico (Australia, Brunei, Corea, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Taiwán y Papua Nueva Guinea) y Medio Oriente (Arabia Saudita, Bahrein, Chipre, Irak, Irán, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, Siria y Yemen Democrática) (SE, RNE, 2008).

millones dólares en 1999), sin embargo, después del año 2000, la región se ha mantenido con registros que fluctúan alrededor del 2% de la IED total. El Caribe también ha sido una región que ha mantenido sus flujos de capital entre el 1.50 y 2%, no obstante que para el año 2007 logró aportar recursos que representaron el 4.50% de la IED en México.

La región latinoamericana de ALADI en el año 2005 registró el 3.5% de la IED total de México, es decir, más de \$700 millones de dólares. No obstante, durante el periodo analizado, la región ha mantenido registros por debajo del 1%, lo cual la sitúa como la tercera región de importancia dentro de la Gráfica IX en aportación de capitales de inversión en México.



3.3 1991-1997: el intento por no romper los lazos tradicionales

El marco normativo de la relación comercial entre ambos actores está circunscrito a la ALADI, por lo que sólo es posible encontrar extensiones de los acuerdos bilaterales que forman parte del patrimonio histórico o que bien se han ido suscribiendo desde la aparición del bloque. Previo a la constitución del MERCOSUR, México mantenía dos Acuerdos de Complementación Económica (Nº 5 y Nº 6) con Uruguay y Argentina y uno más de Alcance Regional (de renegociación del patrimonio histórico) con Paraguay, los tres

firmados en el periodo de 1984 a 1987. Sin embargo, a raíz de la constitución del MERCOSUR y el TLCAN, México enfrentó conflictos con sus pares latinoamericanos en el sentido de haber suscrito un acuerdo con países no miembros de la ALADI. Brasil denunció a México la aplicación de la cláusula del artículo 44 del Tratado de Montevideo (1980), la cual establece que las ventajas, inmunidades y privilegios que los países apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro de ALADI, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros. Tal como se explicó en el primer capítulo, México encontró una salida política con los miembros de ALADI, una de sus consecuencias fue la suscripción del G3 pero también el gobierno mexicano decidió iniciar negociaciones con los países del MERCOSUR para suscribir un acuerdo comercial.

Una de las cuestiones más importantes que deben considerarse en el análisis MERCOSUR - México es que este país no puede ser Estado parte del mecanismo de integración subregional MERCOSUR, en virtud de que el Artículo 1 del Tratado de Asunción señala el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones. México al ser parte del TLCAN responde a una lógica económico-comercial totalmente diferente e incompatible con el diseño del MERCOSUR, en cuanto a mayor apertura. Por ello, México sólo puede aspirar a ser Miembro Observador o quizás Estado Asociado, como lo es el caso chileno. De esta manera, podría mantener su autonomía e independencia de su lógica comercial.

A partir de 1995 y teniendo en cuenta el conflicto derivado del artículo 44 del Tratado de Montevideo, la propuesta de las negociaciones consistió en renegociar los acuerdos comerciales previos bajo la estructura de "4 + 1", a fin de conciliar las compensaciones derivadas del marco normativo de ALADI. La idea central de las negociaciones era lograr un punto de acuerdo que permitiera encontrar la conciliación sobre las concesiones comerciales que México había extendido a sus nuevos socios norteamericanos y que debía equilibrar con respecto a sus tradicionales socios latinoamericanos. Sin embargo, la concreción del TLCAN fue interpretado por varias de las naciones latinoamericanas como un gesto de delimitación de los nuevos intereses mexicanos centrados en su modelo de

economía de mercado, pero que evidentemente también abarcaban un giro de sus relaciones internacionales. Basado en el nuevo modelo económico de apertura, México deseaba llegar a un acuerdo con sus contrapartes sudamericanas que incluyera la liberalización comercial pero que también contemplara otros rubros, como servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversión. Para el MERCOSUR, existían tres factores que dificultaban el proceso de negociación con México: el bajo nivel de volumen comercial entre ambas partes, el diferente nivel de preferencias otorgadas por México a los socios del bloque y la competencia existente de los productos exportados por México a Estados Unidos contra los productos exportados a ese destino por los integrantes del MERCOSUR (Boletín MERCOSUR, 1999).

MERCOSUR englobó las negociaciones con México en el marco de ALADI y definió que para diciembre de 1997 debería concluir un acuerdo de plurilateralización de las preferencias bilaterales existentes con este país. En primera instancia, los acuerdos bilaterales con México terminaban su vigencia en septiembre de 1997, sin embargo se otorgó una prórroga por tres meses más bajo la expectativa de alcanzar un ACE de estructura “4 + 1”, como se mencionó previamente. Después de lograr este acuerdo se dejaría para el futuro la negociación de acuerdo de libre comercio; durante el primer semestre de 1997 se realizaron rondas de negociación en Monterrey y Montevideo, se tenía la esperanza de poder firmar un acuerdo comercial entre este bloque y México. MERCOSUR demandaba un acuerdo “4 + 1” con bilateralidades excepcionales, en tanto que México propuso un criterio más flexible con concesiones bilaterales específicas; además Brasil manifestó sus inconformidades con respecto a los sectores electrónico y automotriz en los cuales enfrentaba una clara competencia con México, aunque también se presentaron conflictos en otros sectores productivos como lo eran los bienes agropecuarios y agroindustriales (INTAL, 1997). El choque de ambas posturas cerró la posibilidad de lograr el acuerdo planteado en un inicio, México claramente había adoptado una posición de apertura comercial más amplia — aunque en términos prácticos se inclinaba por la preferencia norteamericana—y con una mínima participación del Estado en la economía, en tanto que MERCOSUR, encabezado por Brasil, pugnó por un modelo más neo-desarrollista que fortalecía el mercado interno a

través de la vía de integración subregional y con un aparato estatal competitivo. Es decir, las posturas y estrategias de inserción internacional se encontraban en puntos diferentes.

A ello se sumó la postura de la Subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales de Argentina que planteaba que las principales divergencias se daban en las preferencias arancelarias concedidas en forma bilateral a Paraguay y Uruguay por parte de México (como los textiles) y que pretendían ser extensivos al bloque. Los argentinos demandaron el arancel que pagaban en productos como el aceite (10%), frente al impuesto arancelario pagado para estos productos de parte de la economía estadounidense (6%). Las partes técnicas lograron puntos comunes en lo que se refería a las listas de productos, acceso a mercados, origen y procedimientos aduaneros, normas técnicas, normas fito y zoosanitarias, solución de controversias, administración del acuerdo, prácticas desleales, subsidios y salvaguardas (Boletín MERCOSUR, 1999). Sin embargo, para el segundo semestre las negociaciones se daban por fracasadas. La imposibilidad de alcanzar el planteamiento original llevó al Consejo Mercado Común, en su reunión N° XIII de diciembre de 1997, a aprobar las prórrogas de los acuerdos bilaterales aún vigentes, es decir, tomar la negociación bilateral en vista de la imposibilidad de avanzar en bloque.

3.4 1997-2002: la negociación bilateral y la apariencia por seguir juntos

La decisión del Consejo Mercado Común terminó con el ideal de negociar un acuerdo económico-comercial en bloque. La creación del G3 con Colombia y Venezuela inspiró al gobierno mexicano por continuar su negociación en bloque, sin embargo, en el caso del MERCOSUR la estrategia no funcionó. La meta de tener un acuerdo “4 + 1” se vio truncada y si tuviera que realizarse una evaluación sobre cuál fue la parte que perdió más con el distanciamiento, quizás se podría apuntar a México. Bajo la estrategia de un juego de poderes, la posición del MERCOSUR era el estandarte dictado por la diplomacia brasileña que involucró sus intereses empresariales más importantes para impedir que se tocaran sectores sensibles (electrónica y automotriz). La propuesta brasileña no cedió y en lugar de ello cambió hacia un juego bilateral, donde los actores más pequeños del MERCOSUR se quedaban sin apoyo de la mayor economía subregional. En sentido más amplio, las

negociaciones fallidas con el MERCOSUR y la aceptación de México por negociar bilateralmente también confirmaron la sospecha de que este país había ya decidido sus intereses en el sistema mundial y prefería a toda costa el acuerdo comercial con Norteamérica. No obstante, habrá que recordar que durante este periodo (1997-2000) México inició un esfuerzo por diversificar sus mercados de exportación, en particular con el bloque europeo. Nuevamente la estrategia de México en negociaciones económico-comerciales era bajo un enfoque Norte-Sur que ya le había resultado provechoso; en tanto que MERCOSUR, aunque también mantenía abiertas las negociaciones con Europa, impulsaba con mayor énfasis la estrategia Sur-Sur de la visión brasileña de inserción mundial.

Al gobierno mexicano no le quedó otra opción más que seguir la resolución del Consejo Mercado Común para no finalizar sus relaciones con MERCOSUR; sin embargo, habrá que apuntar que pese a la Decisión CMC 32/2000, México es el único país con el cual los Estados parte pueden realizar negociaciones bilaterales. El primer paso fue la renovación del Acuerdo de Complementación Económica N° 6 con Argentina firmado originalmente en 1993 y renovado de 1998 a 2001. La renegociación incluyó las preferencias arancelarias de México a Argentina a modo de compensación por las preferencias otorgadas a su vez por México en el marco del TLCAN, para los sectores alimenticio, maquinarias, equipamiento y químicos (INTAL, 1998). México decidió otorgar compensaciones a Argentina en la importación del aceite de girasol, a través de una reducción del 10 al 5% del arancel, como compensación por la vigencia del TLCAN. Después de ello se renovó el ACE N° 6 donde se otorgaron 28 preferencias arancelarias a productos argentinos (té, chocolates, galletas, bienes de capital). El acercamiento con Argentina fue mucho más fácil en virtud de cierta identificación ideológica de las élites gobernantes; es decir, para el gobierno de Menem no existía diferenciación alguna sobre la forma en la cual los países debían insertarse a la globalización económica (modelo de economías abiertas), además de que era pública su intención por querer ser parte de la integración comercial con América del Norte, como forma de reposicionar al país sudamericano y encontrar definitivamente el contrapeso a la influencia brasileña. Para algunos críticos, la facilitación del camino negociador para México estuvo relacionada con la falta de precisión de una estrategia integral que

identificara de manera precisa los intereses de la nación argentina, ya que por un lado si bien la existencia del MERCOSUR permitiría la incorporación de este país a la globalización, por otro lado también limitaría la capacidad para desarrollar negociaciones comerciales independientes (Bouzas, 2003). Es decir, para Argentina MERCOSUR representaba una forma práctica de ingresar a la globalización y la prueba estaba en los beneficios económicos y el aumento del comercio a nivel intrarregional a mediados de los noventa, pero también la concreción de la Unión Aduanera dotaba a Brasil de una mayor influencia regional, por lo que necesitaba un peso de su mismo tamaño para equilibrarse y ese requisito podía ser cubierto por la economía mexicana.

En principio Paraguay y Uruguay renegociaron por un lapso de seis meses. En el caso de Paraguay es una relación que México tiene olvidada al menos en el plano económico-comercial (véase Anexo II), este olvido posiblemente está fundamentado en la inestabilidad política que esta pequeña nación manifestó durante la pasada década y por las pocas posibilidades de inserción comercial de los productos mexicanos al mercado paraguayo. Pero con la finalidad de no interrumpir los flujos comerciales entre ambos países, los gobiernos paraguayo y mexicano continuaron suscribiendo diferentes prórrogas de las preferencias arancelarias con vigencia hasta el 2001. La relación con Uruguay es diferente al resto de los países miembros del MERCOSUR. Si bien existen recambios en las élites gobernantes desde la restauración de la democracia en este país, la identificación con México no hace un distingo ideológico. El *path dependence* en las relaciones México-Uruguay ha tenido un peso específico en las negociaciones comerciales, el historial de las relaciones está basado en el tema del exilio desarrollado durante la época dictatorial, lo cual ha permitido el acercamiento entre ambas naciones. No obstante, la transición gobernante de Sanguinetti a Batlle (1999-2000) no significó un cambio estructural en el modelo económico del país, inclusive el presidente Batlle es quien consolida el modelo de economía de mercado y con ello, entonces, sí se encontraría una identificación de las élites gobernantes uruguayas y mexicanas para avanzar y profundizar el acuerdo vigente en el marco de ALADI.

El ACE N° 5 fue ampliado en varias ocasiones, como se mencionó previamente, después de 1997 se amplió por seis meses más y su última vigencia tuvo lugar en el año 2001 para ser sustituido por el Tratado de Libre Comercio que firmaron los presidentes de ambas naciones en 2003, dando lugar a la suscripción del ACE N° 60. El anterior ACE N° 5 es el antecedente más importante del actual tratado comercial entre las dos naciones, la profundización del ACE tuvo lugar a raíz de las negociaciones de diciembre de 1999 y alcanzó una vigencia indefinida, las cuales concluyeron con la liberalización de gravámenes para Uruguay de casi el 90% del universo arancelario y para México de alrededor del 70%, además se incorporaron normas sobre acceso, salvaguardas, normas sanitarias y técnicas, prácticas desleales, reglas de origen y solución de controversias. Esta ampliación del acuerdo explica en parte por qué para la economía uruguaya fue benéfica esta nueva negociación, ya que se mejoró la posición de los sectores productivos de esta nación sudamericana: los tejidos de lana lograron un incremento de una cuota de \$8 millones y medio de dólares, se alcanzó el pago de un arancel para la introducción de la carne y también se estableció una cuota de 4,400 toneladas para el caso de los quesos (Gianelli, 2004).

Con respecto a Brasil, la situación económica-comercial con México pasó por un periodo de enfriamiento en las relaciones, inclusive expresadas a nivel presidencial durante 1997-2000, aunque no fue impedimento para que se suscribieran a nivel bilateral otros tratados (véase Anexo II). El comercio entre ambos países se regía por el marco de ALADI de Preferencia Arancelaria Regional que introducía márgenes lineales apenas del 20%, ello debido a que las relaciones comerciales entre ambos países no tenían mayores preferencias arancelarias debido a que el ACE N° 9 había expirado en 1997. Además este gobierno sudamericano tenía concentrados sus esfuerzos en la recuperación de su economía a raíz de la devaluación de la moneda nacional. En el plano externo la posición brasileña impedía tomar una definición común a nivel del bloque de MERCOSUR en las negociaciones con México: por un lado, el gobierno argentino proponía retomar las relaciones para regular las relaciones comerciales preferenciales y, por otro lado, el gobierno brasileño hacía énfasis en la consecución de una zona de libre comercio. En realidad la oposición de Brasil era una manifestación de desacuerdo con Argentina por haber negociado desde 1998 las

preferencias comerciales, acusando a los argentinos de una falta de “solidaridad negociadora” con el bloque (INTAL, 2000).

El sector brasileño, a través de la Confederación Nacional de la Industria, fue quien se opuso a la renovación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 9,¹⁶ ya que los empresarios cariocas demandaban un desinterés de la parte mexicana debido a su cómoda posición dentro de las preferencias estipuladas en el TLCAN y los acuerdos bilaterales con MERCOSUR, los cuales otorgaban elevados márgenes, por ejemplo: para entrar a Brasil los tubos de acero mexicano tenían que pagar entre el 60 y 80% menos de arancel que terceros países y los aceros planos, en algunos casos, tenían hasta el 100% de preferencia (Boletín MERCOSUR, 1999). Con la finalización de dicho acuerdo, durante el primer semestre de 1998 las exportaciones de México a Brasil cayeron en 16.2%, con lo que el superávit mantenido se revirtió a favor de la economía sudamericana. De esta forma entró en vigencia la Preferencia Arancelaria Regional de ALADI, además de que las importaciones brasileñas de productos mexicanos quedaron sujetas al pago adicional del Flete a la Mariana Mercante, del 25% sobre el valor del flete marítimo (Gazeta Mercantil en Boletín MERCOSUR, 1999).

Asimismo, a raíz del acuerdo alcanzado entre Argentina y México, los industriales brasileños temían que se produjera una triangulación de los productos mexicanos, producidos en zonas de maquila y que entraran a Brasil con un arancel cero. De hecho, la producción de la maquiladora mexicana fue la razón por la cual los industriales brasileños detuvieron las negociaciones para los electrodomésticos y línea blanca producidas en esas zonas mexicanas. Otros reclamos al gobierno argentino fueron sobre el daño que se provocaba a las ventas de empresas brasileñas, algunos productos que entraran a México con una tarifa reducida sólo podrían ser producidos con azúcar argentina o mexicana, dejando fuera el azúcar brasileña, ya que los argentinos argumentaban que era producido con subsidios indirectos otorgados al alcohol; además algunas chapas y aceros mexicanos tendrían mayor facilidad para entrar a Argentina que los productos brasileños.

¹⁶ Este acuerdo preveía la concesión de parte de Brasil de elevados márgenes de preferencia, que en algunos casos llegaba a superar el 80%, pero no era tan generoso respecto a las concesiones mexicanas.

Pese a estos conflictos que detuvieron las negociaciones comerciales bilaterales, durante la Reunión de Ministros de ALADI en 1998, la entonces canciller Rosario Green, manifestó su deseo de superar las dificultades emanadas de la competencia directa en sectores similares de ambas economías e invitó al Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luiz Felipe Lampreia para reanudar las negociaciones.

Paradójicamente, con el apoyo de Itamaraty y el sector empresarial brasileño se reiniciaron las negociaciones bilaterales enfocadas en el sector automotriz. Los sectores empresariales tenían por objetivo lograr un acuerdo que triplicara el intercambio de automóviles. Ambas partes lograron en abril de 2000 un acuerdo que estableció un tope de 40,000 unidades anuales para el primer año y 10,000 adicionales para el segundo año; los aranceles brasileños intracuota se reducirían de 35 a 8% y los mexicanos bajarían de 23 a 8% (INTAL, 2000). Las negociaciones pasaron por momentos difíciles, originados por la definición de las reglas de origen. Brasil no deseaba que México introdujese a su mercado vehículos manufacturados con partes e insumos provenientes del exterior y no del territorio mexicano. Las negociaciones solo lograron acodar entre un 30 y 40% de las posturas arancelarias de un total hasta ese momento de 1,400 ítems, la parte mexicana deseaba preferencias en el sector electrónico y el gobierno brasileño quería la inclusión de las carnes y productos de marroquinería en las negociaciones. La intención era concluir un acuerdo de mayor profundidad que posteriormente permitiera retomar las negociaciones en bloque del formato “4 + 1”; y aunque se avanzaba lentamente en la liberalización comercial, las negociaciones pudieron abarcar otros temas tales como la propiedad intelectual, la solución de controversias y los mecanismos de salvaguarda.

La profundización del acuerdo con Uruguay, el restablecimiento del acercamiento con Brasil y la llegada al poder de un nuevo presidente en México fueron elementos que impulsaron al Consejo Mercado Común a manifestar en una resolución su deseo de reimpulsar la negociación con el gobierno mexicano de la forma “4 + 1” y que abarcara una zona de libre comercio, pese a las complejidades de cada una de las relaciones bilaterales y del bloque en su conjunto.

Para 2001 el panorama sombrío de la situación económica de las economías sudamericanas se hacía evidente. Brasil aún se encontraba en una fase de recuperación económica, mientras que Argentina y Uruguay entraban en una turbulencia financiera que afectaba seriamente sus estructuras económicas y paralizaba la actividad institucional del MERCOSUR. Las alteraciones unilaterales del AEC, explicadas anteriormente en este trabajo, de parte de los gobiernos argentino, uruguayo y paraguayo debilitaron la imagen del MERCOSUR e impidieron la posición negociadora común frente a terceros. La agenda externa del bloque sudamericano al inicio del siglo XXI no contemplaba a México entre sus prioridades, puesto que delante de la negociación mexicana se encontraban los enfrentamientos con los Estados Unidos en torno al ALCA y el impasse de las negociaciones con Europa.

La crisis argentina y la modificación de las medidas arancelarias tomadas por este gobierno fueron la causa por la cual no se pudiera ratificar, por parte de México, la firma del 13 Protocolo Adicional al ACE N° 6 sobre el establecimiento común de solución de controversias, así como tres protocolos más sobre la ampliación de ventajas bilaterales arancelarias, preservación de preferencias, normas técnicas, medidas sanitarias, requisitos específicos de origen y el trato preferencial al sector automotriz (INTAL, 2001).

Con Paraguay y Uruguay el intercambio comercial continuó gracias a los acuerdos alcanzados antes de que el plazo para las negociaciones bilaterales caducara (junio de 2001). Como se ha mencionado, con el primero se prorrogaron las preferencias arancelarias hasta diciembre de 2001, en tanto que con Uruguay se había puesto en marcha en marzo de 2001 la profundización del ACE N° 5.

El problema medular eran las negociaciones con Brasil, ya que a pesar del restablecimiento de las negociaciones y la instalación del nuevo gobierno mexicano, en febrero de 2001 no se pudo llegar a ninguna conclusión debido a las divergencias de las dos posturas en torno a los sectores químico y agrícola. No obstante, en marzo de 2001 los países concluyeron 110 posiciones arancelarias para los sectores automotriz y de neumáticos. Estas conclusiones

fueron protocolizadas en el marco de ALADI como el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 9 (Renegociación del Patrimonio Histórico), el cual mencionaba en su Artículo 10 que terminaría su vigencia cuando entrara en vigor un acuerdo entre México y MERCOSUR.

La limitación del acuerdo alcanzado imposibilitó la ampliación de las negociaciones de un acuerdo preferencial comercial entre el bloque y México. El resultado de las negociaciones entre 1998 y 2001 era el siguiente: la mejor profundización comercial se logró con Uruguay, donde se cubría casi el total del universo arancelario, con Argentina y Paraguay se alcanzó una cobertura entre el 20 y 30% de los ítems arancelarios, mientras que ni siquiera un 15% se había logrado con Brasil (Clavijo, 2001). Institucionalmente, el MERCOSUR decidió que las negociaciones con este país se retomarían hasta el 2002, lo cual dejaba de manifiesto dos cuestiones. La primera estuvo relacionada con el arribo de un nuevo gobierno mexicano, el cual a pesar del discurso motivador y plasmado en su PND de privilegiar las relaciones con América Latina no tuvo una estrategia clara para ampliar las negociaciones con la principal economía del MERCOSUR, aunque fue un mérito haber concluido un acuerdo en el sector de autopartes y dejó abierta la puerta para futuros acercamientos con el bloque, además de sentar las bases para el posterior ACE N° 55 con MERCOSUR y ACE N° 53 con Brasil. La intención de la administración foxista en el papel era el acercamiento con América Latina, a través del MERCOSUR y enfocándose con Brasil, aunque en la práctica el principal interés siguió siendo la región norteamericana. Uno de los aciertos tanto del gobierno como de la clase empresarial mexicana fue ampliar y profundizar las relaciones en el sector automotriz. El acercamiento entre los gobiernos brasileño y mexicano tuvo el empuje de los dirigentes empresariales transnacionales, básicamente de la Volkswagen quienes lograron sobrellevar los desencuentros diplomáticos para que los dirigentes abrieran la puerta para renegociar las preferencias arancelarias en el sector de autopartes. Esta misma lógica, como se podrá observar más adelante, se aplicará para la negociación del ACE N° 6 con Argentina.

La segunda de las cuestiones manifiestas en la paralización de las relaciones entre ambos actores viene del lado del MERCOSUR. La agenda exterior del bloque sudamericano eliminó

de las preferencias el acercamiento con México, para dar paso a las negociaciones hemisféricas (del ALCA) y con la Unión Europea. Pero también la eliminación temporal de la asociación con México estuvo determinada por la parálisis institucional derivada de las crisis financieras de Argentina y Uruguay, así como la proyección de Brasil en negociaciones multilaterales que desatendieron sus intereses regionales. Estas acciones proyectaron en la escena mundial un debilitamiento institucional del MERCOSUR y la percepción de una mayor dificultad para encontrar posiciones comunes dentro del bloque. El ajuste del MERCOSUR, o como muchos le han llamado “el relanzamiento del MERCOSUR”, estará determinado con la posterior confluencia ideológica del arribo al poder de gobernantes afines: Lula, Kirchner y Vázquez.

Como se pudo apreciar, durante el periodo de 1997-2002 existió una semiparalización en las negociaciones aún cuando se establecieron contactos a nivel bilateral, no obstante las divergencias entre las partes no permitieron la construcción de un acuerdo similar al que estableció MERCOSUR con Chile. Además de las perspectivas sostenidas tanto por México y MERCOSUR en esta segunda fase, de acuerdo con Clavijo (2007), lograr la transición de los ACE hacia un TLC implicaba la homogenización de las relaciones existentes en cuanto a acceso a mercados y reglas de comercio conforme al sistema multilateral de libre comercio. Sin embargo, el telón de fondo si bien se encontraba enmarcado por este sistema de la OMC, también existía un escenario inmediato que eran las negociaciones del ALCA.

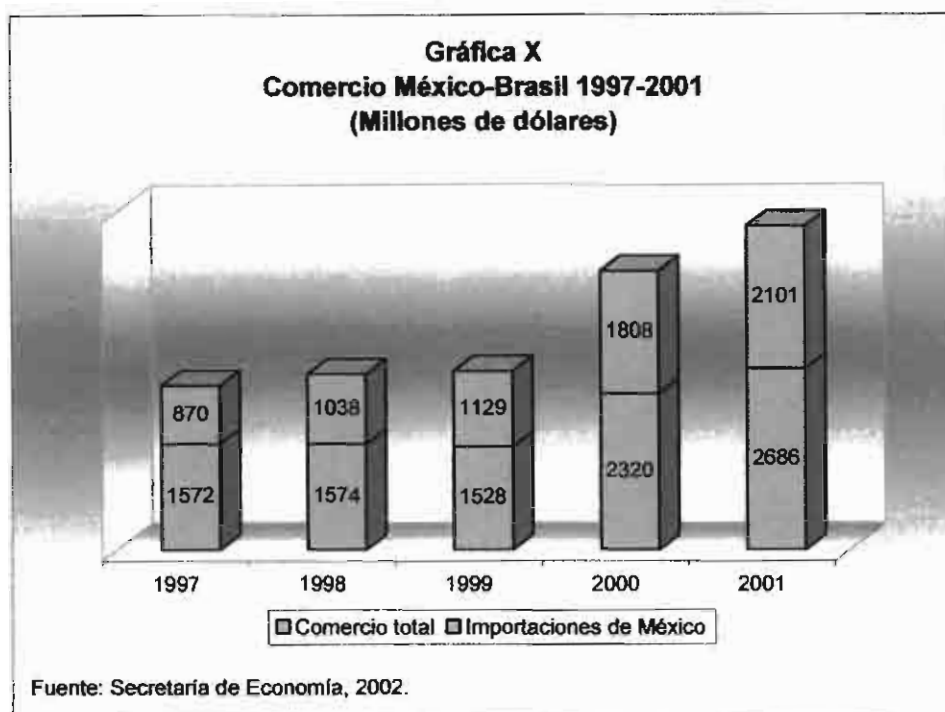
3.5 2002-2006: propuestas, asociaciones y desencuentros entre MERCOSUR y México

El gobierno mexicano replanteó las relaciones con MERCOSUR a partir del año 2002, partiendo de un acuerdo con el socio más importante del bloque: Brasil. En junio de 2002, previo a la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que se realizaría en el mes de julio, los gobiernos de los presidentes Cardoso y Fox alcanzaron un acuerdo comercial donde las economías latinoamericanas más grandes de la región se concederían preferencias arancelarias en más de 795 productos, de los cuales eran 150 agrícolas y 645 industriales (Embajada de México en Uruguay, 2002). Este acuerdo buscaba beneficiar el comercio de productos químicos, bienes de capital, la industria metal mecánica, fotográfica, celulosa y

el sector agroalimentario. La implementación de este acuerdo dejó sin vigencia el anterior marco comercial entre ambos países (Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 9 y sus protocolos adicionales), además de que se incluyeron regulaciones en cuanto a normas técnicas, procedimientos de evaluación de conformidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen,¹⁷ salvaguardias, prácticas desleales de comercio y solución de controversias. El acuerdo comercial fue concretizado en la forma de un ACE y pretendía dar paso a un posterior acuerdo automotor entre ambas naciones, donde se calculaba que, al menos en el primer año de funcionamiento, el intercambio anual de vehículos fuera de 140 mil unidades, con una reducción de los aranceles del 8 al 1% (News BBC, 2002).

Las cifras estadísticas de la Secretaría de Economía de México respaldaron la necesidad de llegar a un acuerdo con Brasil (véase Gráfica X). Políticamente había existido un enfriamiento en las relaciones entre ambos países, aunque el crecimiento comercial aumentó en 71% o en casi mil millones de dólares de 1997 a 2001. Ello reveló que aunque a nivel de las élites políticas gobernantes no existían acuerdos formales, la dinámica comercial de las empresas continuaba vigente y fue el factor que impulsó la sustitución del acuerdo de alcance parcial hacia un ACE, en virtud de que el primero resultaba insuficiente para la ampliación de los mercados regionales de comercio.

¹⁷ Sobre el régimen de origen, uno de los puntos más preocupantes para los negociadores brasileños, quedó establecido que los productos se consideran originarios de acuerdo a tres parámetros. El primero es que sean producidos enteramente en el territorio de una o ambas partes, a partir de materiales que se clasifican como procedentes de los países signatarios por ser obtenidos totalmente de ellos. El segundo establece que sean elaborados con materiales no originarios, pero a través de un proceso de producción realizado, enteramente, en el territorio de una o ambas partes. Y el tercero es que tengan cierto contenido regional o determinado proceso productivo (Embajada de México en Uruguay, 2002).



El ACE N° 53 entre México y Brasil (en vigor en abril de 2003) además de fomentar el intercambio comercial, dejó abierta la puerta para la entrada de flujos de inversión entre los dos países. Para la Cancillería mexicana la adopción de este acuerdo fue interpretada como la salida política y el pretexto para retomar las negociaciones con el bloque MERCOSUR; mientras que para la Secretaría de Economía de México era un logro haber obtenido un acuerdo de esta naturaleza. En tanto que Itamaraty observó ese acuerdo como la forma para incrementar el comercio bilateral, aunque en el discurso también plantearon el impulso a las negociaciones de libre comercio entre MERCOSUR y México.

La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR se realizó en julio de 2002 en la ciudad de Buenos Aires. En esa ocasión los mandatarios sudamericanos invitaron a su contraparte mexicana para que participara como invitado especial de dicha reunión. El resultado obtenido un mes antes en las negociaciones con Brasil le permitió al presidente Fox tirar la carta para negociar dos acuerdos: uno de Complementación Económica entre México y MERCOSUR y, un segundo, sobre el sector automotor. Del lado económico, la oportunidad para poder concretizar este segundo acuerdo permitiría la exportación por parte de México de 50 mil unidades valuadas en \$250 millones de dólares. Para el gobierno mexicano, el

Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR se enfocaba en tres objetivos esenciales: la creación de un área de libre comercio, mediante la desgravación arancelaria y de todo tipo de restricciones, con el fin de expandir y diversificar el comercio y la inversión; el establecimiento de un marco jurídico que garantizara la regulación entre los actores; y la creación de un marco normativo para impulsar las inversiones recíprocas, además de promover la cooperación y complementación económica (Derbez, 2004).

El contexto de esta reunión es importante para entender el acuerdo entre México y MERCOSUR. Los gobernantes en turno de los países sudamericanos tuvieron cierta identificación ideológica con el mandatario mexicano: Eduardo Duhalde en Argentina, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Jorge Batlle en Uruguay y Luis González de Paraguay. No obstante, más importante que las afinidades ideológicas la situación económico-financiera de la región era el tema de debate en la citada reunión. A MERCOSUR y principalmente al gobierno argentino le interesaba mantener una relación cordial con México para que el gobierno mexicano sirviera como una especie de intermediador o, mejor dicho, de soporte político ante los Estados Unidos y los organismos internacionales (Baig, 2002; Gudynas y Da Cruz, 2002). Para el presidente Duhalde, quien también ostentaba la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, el objetivo principal era lograr una posición común entre todos los países para encarar las negociaciones con el FMI y el departamento del tesoro estadounidense debido a que el MERCOSUR poco lograría ante Washington, mas no así la intermediación del mandatario mexicano. Pocas eran las esperanzas para encontrar una posición común del bloque, los diez años de existencia habían demostrado que la coordinación política entre los miembros no era uno de los pilares básicos de la integración subregional. Sin embargo, si este fue el escenario, el gobierno mexicano aprovechó la ocasión para negociar y salir adelante con la firma del ACE y el acuerdo automotor.

La posición manifestada por el Ejecutivo mexicano fue diferenciar las condiciones económicas bajo las cuales se encontraban económicamente, por un lado México y en el otro extremo, las naciones del MERCOSUR. El presidente Fox manifestó que dada la fortaleza de la economía mexicana “todos trataban de asociarse a ella” (Venegas, 2002), el

primer paso era concretar el libre comercio con los países del MERCOSUR como el preludio para crear el ALCA, es decir, la estrategia del Ejecutivo mexicano era la asociación con MERCOSUR para llegar a las negociaciones hemisféricas y finalizar el acuerdo del continente. El mandatario mexicano también hacía alusión de la importancia de los acuerdos firmados con Brasil (ACE N° 53) y una serie de acuerdos regionales con Argentina: “los acuerdos bilaterales firmados... les dan el acceso prácticamente inmediato al mercado mexicano, de productos clave para ellos y que les va a llevar dólares de manera significativa, además que les sostiene la planta productiva, destacando la cuestión automotriz y los lácteos, de los cuales Argentina es un gran productor” (Venegas, 2002). El compromiso del gobierno mexicano era, entonces, crear la zona de libre comercio con el bloque sudamericano e incrementar sustancialmente el comercio entre ambas partes, el cual no llegaba ni al 3% en el 2002.

Lo expuesto en estos dos últimos párrafos expresa diferentes visiones de la asociación MERCOSUR-México. MERCOSUR atravesaba por una fase total de debilitamiento a raíz de las crisis financieras de Argentina y Uruguay que se reflejaban en el descenso del comercio intrarregional y la incapacidad para concertar posiciones comunes. Sin embargo, la aceptación por parte de los cuatro países para iniciar las negociaciones del futuro ACE si bien reflejó una posición consensuada también dejó en evidencia que el previo acuerdo con Brasil fue la luz verde para el inicio de las negociaciones en bloque y la postura argentina de tener un respaldo político frente a la Casa Blanca y los organismos financieros internacionales. Desde la perspectiva mexicana se manejaron posiciones más favorecedoras. Como se mencionó, el acuerdo con Brasil fue un éxito político para el Ejecutivo mexicano y aunque el crecimiento económico no era en cifras lo que el presidente anunciaba, al menos gozaba de una estabilidad económico-financiera diferente del resto de las economías sudamericanas. En este sentido, existió una mejor posición para los negociadores mexicanos que para los sudamericanos; el presidente Fox dejaba en claro que el acercamiento con MERCOSUR tenía como elemento fundamental el convencer a las economías de la región de la necesidad de concretar las negociaciones en el ALCA.

En la cumbre de Buenos Aires quedó firmado el Acuerdo de Complementación Económica N° 54 entre MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos y se iniciaron las negociaciones bajo el esquema de “4 + 1” para la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 55 entre MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos (septiembre de 2002). El primero contempló la creación de un Área de Libre Comercio mediante la desgravación arancelaria y no arancelaria para el comercio recíproco y el establecimiento de un marco normativo para la promoción de inversiones de ambas partes. Dentro de este ACE N° 54 se previó el establecimiento del ACE N° 55 y de una Comisión administradora (conformada por el GMC del MERCOSUR y la Secretaría de Economía de México). Este acuerdo estará vigente hasta que sea sustituido por un Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes. El ACE N° 55 se enfocó en el libre comercio del sector automotriz y de sus sectores productivos.¹⁸ El acuerdo permite la aplicación de disposiciones comerciales y legales compatibles con las normas del sistema multilateral de comercio hacia las importaciones. Asimismo, se contempla el periodo de transición hacia el libre comercio desde la entrada en vigor del acuerdo hasta el año 2011, de acuerdo con lo plasmado en los apéndices bilaterales. Es decir, se negociaron cupos anuales bilaterales para la entrada de vehículos sin pago de arancel donde en el primer año se ofrece un acceso preferencial para 396,000 vehículos hasta llegar a 534,000 en el quinto año. El tratado también contempla especificaciones en cuanto al régimen de origen, normas técnicas y la solución de controversias, en tanto que la administración del mismo corre a cargo del Comité automotor. Al igual que el anterior acuerdo, este ACE será sustituido por un Acuerdo de Libre Comercio entre MERCOSUR y México.

Una vez asentados los cimientos sobre los cuales se desarrollaría la nueva relación comercial entre MERCOSUR y México, Uruguay dio el primer paso para concluir las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio bilateral. Si bien durante la Cumbre para el Financiamiento realizada en marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, México, ambos gobiernos se habían comprometido a profundizar el ACE N° 5, 4 meses más tarde durante la

¹⁸ Los vehículos contemplados por el acuerdo son: automóviles, vehículos de carga, ómnibus (autobuses de pasajeros), carrocerías, remolques y semiremolques, tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola y maquinaria vial autopropulsadas. En tanto que las autopartes son piezas, conjuntos, subconjuntos y neumáticos necesarios para la producción de los vehículos.

visita de Fox a Montevideo se anunció el compromiso de negociar en torno a un TLC bilateral. El proceso de negociación duró 14 meses y su conclusión fue anunciada durante la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Cancún, en septiembre de 2003. El nuevo acuerdo fue firmado en noviembre de 2003 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra Bolivia durante la Cumbre Iberoamericana.

Para Uruguay este instrumento ha representado uno de los acuerdos más importantes firmados bilateralmente con un país latinoamericano, ya que incorpora elementos relacionados con el segundo regionalismo, tales como los servicios, propiedad intelectual y solución de controversias entre Estados y particulares. El único sector que quedó fuera de las negociaciones es el de compras del sector público, en virtud de los compromisos establecidos por Uruguay en el marco de MERCOSUR. México representaba un importante consumidor de carnes, textiles de lana y lácteos, principales productos que el mercado uruguayo podía ofrecer. En el caso de los tejidos de lana y lácteos aún quedaron algunas cuotas establecidas, por ejemplo, para los tejidos de lana en tres años alcanzaría una cuota ampliada de más de 2 millones de metros cuadrados; mientras que los lácteos en el rubro de quesos se amplió a 6,600 toneladas. La entrada de carne quedó sujeta un 7% de arancel, además del reconocimiento sanitario por parte de las autoridades mexicanas. En el sector industrial quedó liberalizado totalmente y se establecieron algunas excepciones en el sector agropecuario de parte de México (Gianelli, 2004).

Durante el proceso de negociación, la parte uruguaya aceptó el ofrecimiento del gobierno mexicano para negociar el tema de los servicios a través de listas negativas y dejar un capítulo independiente el modo de prestación que tiene que ver con las inversiones. Es decir, una forma muy parecida a la establecida dentro del TLCAN. Ambos gobiernos esperan que esta forma de negociación pueda tener efectos benéficos en sectores como la entrada temporal de personas de negocios, servicios profesionales, financieros y en telecomunicaciones.

El mercado mexicano representaba la puerta de entrada para Norteamérica, especialmente en la opción del gobierno del presidente Batlle de poder establecer un TLC con los Estados

Unidos. Tras la entrada en vigor de este Tratado quedó sin efecto el ACE N° 5 que habían suscrito ambos gobiernos. El TLC entró en vigor en julio de 2004 y su última modificación se realizó en agosto de 2005.

Otro de los países con los cuales México intentó apresurar las negociaciones de un TLC fue Argentina. México invitó al presidente Eduardo Duhalde a una visita de Estado días antes de que finalizara su mandato en mayo de 2003. La intención del gobierno mexicano era cerrar las negociaciones de este acuerdo de liberalización comercial en el marco de su visita. De acuerdo con las fuentes del gobierno mexicano, en primera instancia se involucraría la eliminación asimétrica de aranceles para los productos químicos, petroquímicos, plásticos, cueros y derivados, maderas, textiles, alimentos y software. Aunque no se incluían productos del sector agrícola, tema que era uno de los más importantes para el gobierno argentino (Presidencia de la República, 2003). Después de la Cumbre de Presidentes realizada en julio de 2002, el gobierno mexicano se apresuró a tener tres rondas de negociación con Argentina para firmar el TLC bilateral antes de que Duhalde dejara la presidencia. Dos de esas negociaciones se realizaron en México y una más en Argentina, en estas ocasiones los funcionarios públicos también contaron con la representación por parte de sus principales cúpulas empresariales.¹⁹ No obstante, pese a la visita y la premura de México en las negociaciones, dicho TLC no fue firmado; los presidentes se limitaron a la suscripción de una Declaración sobre la Negociación de un Tratado de Libre Comercio entre ambos países.

En abril de 2004, el gobierno mexicano manifestó su interés por adherirse como miembro asociado del MERCOSUR,²⁰ anteponiendo sus propósitos políticos para participar en el diálogo gubernamental de los países del bloque antes que el reforzamiento de su vinculación económica. La propuesta se realizó después de la visita del canciller mexicano a Brasil. En Asunción, Paraguay el Dr. Derbez manifestó las intenciones del gobierno

¹⁹ En octubre de 2002 la cancillería argentina y Bancomext organizaron una Ronda Internacional de Negocios para vincular las actividades empresariales de las regiones de México y MERCOSUR, donde además de la participación de instituciones públicas y privadas, se procuró la participación y creación de vínculos permanentes de negocios, alianzas estratégicas, transferencia de tecnología y cooperación interempresarial.

²⁰ Como se mencionó previamente en este trabajo, el estatus de Miembro Asociado dentro del MERCOSUR sólo lo tienen países como Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador y consiste en un trato comercial preferencial, aunque sin los beneficios de los que gozan los miembros de pleno derecho o Estados parte del MERCOSUR.

mexicano para pertenecer al bloque sudamericano: “Necesitamos con toda claridad avanzar en el proceso de integración regional con una visión de bloques abiertos que favorezcan, incluso, una amplia concertación hemisférica para competir frente a las potencias que se están formando” (Derbez, 2004). La intención mexicana era clara: entrar políticamente a un bloque de naturaleza económica para influir en el proceso hemisférico de libre comercio. De esta forma, el camino quedaba limpio para que el gobierno mexicano en la XXVI Cumbre del MERCOSUR celebrada en Puerto Iguazú, Argentina, presentara formalmente esta solicitud, a lo cual los mandatarios del bloque respondieron que el estatus de Miembro Asociado sería concedido una vez que se firmara el Tratado de Libre Comercio entre ambas partes.

El contexto de 2004 era totalmente diferente al que México había encarado dos años antes. Argentina y Uruguay habían salido de la crisis y se encontraban en plena fase de recuperación económica, sobre todo los gobiernos habían cambiado en la mayoría de los países: Néstor Kirchner gobernaba Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva era presidente de Brasil, Nicanor Duarte de Paraguay y sólo Jorge Batlle seguía en Uruguay. Las dos principales economías del bloque eran gobernantes afines hacia una ideología diferente a la sostenida por el presidente mexicano Vicente Fox. Tanto Kirchner como Lula eran más prudentes en la visión de la economía de mercado, principalmente Lula que ponía énfasis en un modelo más desarrollista basado en un fortalecimiento del Estado como eje reactivador de la actividad económica productiva. Ambos gobiernos manifestaban una posición reacia a la firma del ALCA en la forma planteada por el gobierno estadounidense, sin tomar en cuenta las especificidades y asimetrías de las naciones participantes.

Pese a la importancia que representaba para el gobierno mexicano su intención de ser Miembro Asociado, el país no fue representado en esa ocasión por el presidente Fox sino por el canciller en turno, el Dr. Luis Ernesto Derbez. A pesar de que la solicitud de incorporación al MERCOSUR se realizó sobre el énfasis por parte del gobierno mexicano de la pertenencia de este país a América Latina y a su proceso integracionista, existieron algunos pronunciamientos de que México era utilizado por Estados Unidos para manejar el camino de las negociaciones del ALCA. Sin embargo, si bien Estados Unidos no necesitaba

de México puesto que tenía el poder necesario para actuar sin intermediaciones, parecería que el gobierno mexicano hizo suya esa atribución. Este argumento puede corroborarse con las palabras del entonces coordinador de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Economía, Fernando de Mateo: “La negociación con el ALCA es básicamente una negociación con MERCOSUR”, por lo que un acuerdo con este bloque subregional cubriría la parte más importante de las expectativas de México en el ALCA, de acuerdo con lo expresado por el gobierno mexicano (SELA, 2004).²¹ La cancillería mexicana mantenía una postura muy semejante: el entonces subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dr. Miguel Hakim, mencionó que para el gobierno mexicano lo que interesaba del acercamiento con MERCOSUR era la integración política: “es como si fuera un trampolín para consolidar la estrategia del ALCA” (Presidencia de la República, 2004). La cancillería reconocía el peso de la complementación económica que implicaba la relación comercial con Norteamérica, por lo que resaltaban la importancia del diálogo político que la representación mexicana podría realizar siendo Miembro Asociado del MERCOSUR y su posible participación dentro de las instituciones del bloque, como el Foro de Consulta y Concertación Política. La estrategia política de la cancillería mexicana hizo énfasis en la necesidad de participar dentro de este último organismo, ya que es un foro que analiza tópicos de interés regional, básicamente en temas de política externa y de la agenda política común (Galié, 2004), es decir, donde se podría mantener una influencia sobre la visión regional en torno al ALCA.

De los discursos presentados por parte del gobierno de México se puede observar por un lado, la disgregación del enfoque de relaciones exteriores que mantenía el gobierno mexicano y, por otro lado, la estrategia de vinculación con MERCOSUR para concretar el ALCA. Desde la perspectiva de la toma de decisiones en materia de política exterior estaba claro que existía una dispersión en este proceso, ya que la Secretaría de Economía era el principal actor en las negociaciones, en detrimento de la posición tradicional que desde hace más de 10 años la cancillería había dejado de ejercer. Aunque la asociación con MERCOSUR tenía un propósito político (es decir, despejar las negociaciones en el marco del ALCA), la estrategia seguida por el gobierno mexicano era concretar un acuerdo comercial

²¹ Es importante destacar que este mismo negociador fue quien anunció en 2002 el ACE N° 53 con Brasil.

con MERCOSUR para tener presencia dentro del bloque y ejercer algún tipo de influencia a favor del ALCA. El gobierno mexicano sabía que del lado económico-comercial el acuerdo no sería utilizado para diversificar el mercado de exportaciones mexicanas, aunque los socios comerciales sí lo aprovechan. Sin embargo, la apuesta de la cancillería era no dejar de lado la relación bilateral con los países sudamericanos puesto que observaba que la negociación en bloque era un camino difícil. De hecho esta es la estrategia que el gobierno mexicano ha continuado impulsando hasta este momento.

Dentro de MERCOSUR, el gobierno mexicano contaba con el respaldo de Uruguay. Durante la realización de la Cumbre en Puerto Iguazú, el presidente Batlle resaltó la importancia de la presencia de México como posible Miembro Asociado. Más allá de una buena tradición diplomática entre ambos países, el gobierno de Uruguay veía en México la conexión para acceder a la región norteamericana. A pesar de haber pasado la crisis financiera, Uruguay seguía manteniendo su inconformidad con respecto al trato de las asimetrías dentro y fuera del MERCOSUR. En este último plano uno de los propósitos del gobierno uruguayo era poder negociar con los Estados Unidos para firmar un TLC, de manera que atraer a México hacia el ámbito sudamericano, además de que permitiría un equilibrio de fuerzas con Argentina y Brasil, le permitiría contactar de forma más sencilla a la Casa Blanca. El presidente Batlle criticó la Decisión 32, por medio de la cual los países del MERCOSUR sólo pueden negociar en bloque, mientras que los Estados Asociados, como Chile, podían acceder a otros mercados. Es decir, el gobierno uruguayo continuaba defendiendo su interés bilateral con los Estados Unidos y visualizaba en la propuesta mexicana una buena oportunidad para lograrlo; de tal forma, que delegaba la responsabilidad del acceso de México como Miembro Asociado a los gobiernos de Argentina y Brasil: al primero, en cuanto al verdadero funcionamiento de la Comisión de Acceso propuesta por el gobierno argentino y al presidente Lula el cumplimiento de su compromiso de negociar rápidamente el acuerdo de libre comercio con México (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2004).

No obstante las intenciones mexicanas del 2004, el siguiente año significó un retroceso político para México. En el marco de la IV Cumbre de las Américas, el mandatario mexicano Vicente Fox expresó que la concreción del ALCA podía realizarse con 29 países,

lo cual dejaba fuera a los cuatro países del MERCOSUR y Venezuela. Para ese momento la viabilidad de llegar a un borrador del ALCA era imposible pero al parecer ningún asesor se lo advirtió al gobernante mexicano: el presidente Bush había abandonado la cumbre sin éxito y Hugo Chávez enfatizaba la crítica hacia el proyecto. Las señales eran claras: la postura del MERCOSUR era de desconfianza hacia la propuesta planteada por la Casa Blanca y, pese a que sólo eran cinco los países reticentes, entre ellos estaba la potencia regional más importante que era Brasil.

La insistencia del presidente Fox por firmar el borrador estadounidense llevó a que el mandatario argentino cancelara la reunión bilateral entre ambos Ejecutivos, Brasil fue más condescendiente con la cancillería mexicana y aceptó la reunión bilateral. Brasil no sólo aprovechó que uno de sus miembros se enfrentara al gobierno mexicano, sino también los conflictos diplomáticos entre Venezuela y México. Itamaraty aceptó la reunión con el gobierno mexicano demostrando el juego político que podía establecer y dejar en claro que Brasil lo único que le interesa de México es el acercamiento bilateral, más no su participación en la zona sudamericana.

Después del incidente diplomático con Argentina, en la Cumbre de Presidentes de MERCOSUR realizada en diciembre de 2005 no se registró la presencia del presidente Vicente Fox pero tampoco del titular de la cancillería mexicana, su lugar fue ocupado por la entonces embajadora en Montevideo, Perla Carvalho Soto. México sabía que existía un distanciamiento importante con uno de los mayores socios del MERCOSUR, pero también tenía que admitir que Venezuela gozaba del camino para que fuera aceptado como miembro del bloque, lo cual también significaba un inconveniente, puesto que ambos países habían retirado a sus embajadores después del incidente de Mar del Plata. A pesar de no estar presentes, el gobierno mexicano acudió a su fiel aliado dentro del bloque, el gobierno del Uruguay. A través de una carta dirigida al presidente Tabaré Vázquez, el gobierno mexicano resaltaba nuevamente su deseo por ser parte de MERCOSUR para crear economías de escala y para contribuir “al fortalecimiento de América Latina y su posicionamiento en la escena internacional” (Carlsen, 2005). Para algunos analistas sudamericanos, el nuevo enfoque de la política exterior mexicana hacia Sudamérica centrado en el fortalecimiento de

la democracia fue interpretado como una nueva estrategia por llevar el discurso estadounidense hacia naciones que tenían otro enfoque sobre la liberalización económica y comercial y mayormente dirigido hacia un proyecto económico regional y nacional, como la que encabezaban los gobiernos mercosureños.

México y Argentina sabían que no era posible tener un distanciamiento diplomático continuo, por ello las estructuras negociadoras de ambos gobiernos se reunieron previamente a la XXX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que se realizaría en la ciudad de Córdoba, Argentina en julio de 2006. Para junio de ese año, las Secretarías de Comercio y Economía de Argentina y México celebraron una reunión en la ciudad de México, teniendo como pretexto una profundización del intercambio comercial. La ampliación del ACE N° 6 consistió en una liberalización de más del 50% del comercio bilateral (Morales, 2006). El encuentro también sirvió para que ambos gobiernos sondearan en qué punto se encontraban las relaciones después del incidente de Río de la Plata y ello abrió el camino para que el canciller Derbez estuviera presente en la Cumbre de Córdoba, Argentina.

Otra estrategia realizada por la cancillería mexicana, previa a la Cumbre que se realizaría en Argentina, se encauzó en el fortalecimiento bilateral; el titular de Relaciones Exteriores de México visitó Brasil y Uruguay (además de Chile y Perú) con el objetivo de convencer sobre la pertinencia del ingreso mexicano al MERCOSUR. Con Paraguay, país con el que existe el menor acercamiento, se acordó el intercambio comercial centrado en la carne y motocicletas ensambladas en aquel país, además de posibles reducciones arancelarias como incentivo del incremento comercial (el cual en el 2004 llegaba a los \$48 millones de dólares). Sin embargo, la contraparte paraguaya también deseaba convencer al cuerpo diplomático mexicano para atraer mayores inversiones en este pequeño país.

En Brasil, la visita más importante para la cancillería mexicana, Derbez reiteró la posición de México de ser parte de América Latina e inclusive mencionó que “A México sí le importa el sur”, prueba de ello sería su empeño por lograr consolidar el acuerdo con el bloque que le permitiera acceder a la calidad de Miembro Asociado. Tanto Derbez como su contraparte Celso Amorim habían coincidido anteriormente en un foro mundial en Viena y,

al parecer, la labor diplomática de ambos cancilleres consistió en trabajar nuevamente el acercamiento con el bloque, tras el conflicto entre los mandatarios argentino y mexicano. No obstante, Brasil dejó en claro el proceso al cual debería sujetarse México para incorporarse al MERCOSUR. Otro aspecto sobre la relación bilateral abordó el tema del Consejo de Seguridad donde ambas naciones tienen visiones diferentes. Por un lado, Brasil siempre ha anhelado la reforma institucional de las Naciones Unidas para asegurar un puesto dentro del Consejo de Seguridad y proyectar su liderazgo regional, en tanto que México, aunque también es partícipe de modificación institucional, le incomoda que sea Brasil quien represente a América Latina.

En la reunión en la ciudad de Córdoba fue el secretario de Relaciones Exteriores de México quien acudió en representación del gobierno. Nuevamente en esta ocasión la cancillería mexicana manejó la doble estrategia del fortalecimiento bilateral y la incorporación económica-política al mecanismo regional. El discurso político de ambas partes era manifestar su deseo de que México participara como Miembro Asociado de MERCOSUR: de parte del titular de la Comisión de Representantes de MERCOSUR, Carlos Álvarez, expresaba su compromiso por que al final de la Presidencia *Pro Tempore* a cargo de Brasil, México adquiriera este estatus; sin embargo, también dejaba en claro la necesidad de firmar el acuerdo de libre comercio con el bloque como requisito esencial. Para el secretario de Relaciones Exteriores estaba claro que el objetivo de México era concluir este proceso antes del cambio de poder en este país. México enfrentaba una serie de retos en el 2006 en su intención de asociarse con el bloque sudamericano: el primero era conseguir el estatus antes de finalizar la administración del presidente Fox y demostrar que, pese a los lamentables desencuentros con los países sudamericanos, ése no era un obstáculo para que México formara parte del MERCOSUR; el segundo consistía en el diseño de una estrategia que convenciera al futuro integrante del bloque, Venezuela, con quien no existía una buena relación; y el tercer reto con mayor peso era convencer a Brasil de la importancia de estar presente en el bloque que, por definición brasileña, representaba la zona de influencia de este país sudamericano. Previamente en Rusia, tanto Fox como Lula habían sostenido una reunión en el marco de la Cumbre del G8, donde el presidente brasileño declaraba diplomáticamente la intención por avanzar en las negociaciones entre el bloque y México.

En ocasión de esta reunión en Rusia la estrategia de Brasil más que enfatizar en la asociación regional era la relación bilateral,²² mas no comercial a nivel del bloque MERCOSUR, a la vez se develaba el objetivo de esta nación sudamericana: los sistemas energéticos.

El objetivo de Lula era encontrar un aliado adicional ante un posible desacuerdo con Venezuela. Ese aliado en el continente sólo podía ser México, con quien Venezuela no mantenía una buena relación. En Rusia, el gobierno brasileño manifestó su objetivo de crear un gaseoducto e interconectar los sistemas energéticos del cono sur; en tanto que México mantenía la intención de un tendido energético que cubriera la zona mesoamericana, incluyendo la colaboración de Colombia en proyectos de refinería, gasificadora, oleoducto y conexión eléctrica (El Universal, 2006). Como se mencionó en este trabajo, estos proyectos fueron expresados en la primera gira del nuevo presidente electo de México en octubre de 2006.

3.6 2007: acercamiento bilateral entre los actores

Pese a la voluntad política para avanzar en el proceso de transición de Miembro Observador a Miembro Asociado, la administración foxista no concluyó dicho proceso. Los relevos de nuevas administraciones a finales de 2006 para México y durante el primer semestre de 2007 para Argentina revelaron que el camino para constituirse como Miembro Asociado no sería tan corto como se había previsto por parte del predecesor gobierno mexicano. La nueva administración acogió una nueva estrategia de política exterior; en primer lugar, la evaluación sobre la conveniencia de las condiciones y el tipo de participación que se tendría como Estado asociado y, en segundo lugar, el desarrollo del fortalecimiento bilateral para el camino de negociación con el MERCOSUR. Como se estableció en páginas anteriores, el actual gobierno mexicano entre sus objetivos de crecimiento económico del país destaca el

²² Previo a la salida del gobierno de Vicente Fox, la parte negociadora brasileña propuso la ampliación del ACE N° 53. La propuesta consistió en la inclusión de todo el universo arancelario en la cobertura del acuerdo, con un margen de preferencia lineal del 20% y, para las mercancías incluidas dentro del margen de preferencia en ALADI, un margen de preferencia del 30%, preservando eventuales preferencias más profundas que están establecidas en el Acuerdo o fueron concedidas por las partes (Cámara México-Brasil, 2008).

desarrollo de una propuesta energética, la cual en el plano de las relaciones internacionales del país proyecta un vínculo muy estrecho entre la política interna y la política exterior.

México ha intentado reestablecer las relaciones diplomáticas con Venezuela, país que si bien hasta el primer semestre de 2008 todavía no es un Estado parte del MERCOSUR, sí influye dentro del bloque. México está consciente de que una posible adhesión como Estado Asociado pasaría también por el visto bueno del gobierno venezolano, aunque la posición determinante está en manos de Brasil. Las primeras declaraciones de la nueva canciller, Patricia Espinosa, fueron en el sentido de reconocer la participación de Venezuela dentro del MERCOSUR y guardar cierta prudencia para continuar la participación como observador del bloque. La visión de México en colocar mayor atención al cuidado de las relaciones bilaterales antes que a la asociación en bloque tuvo su correlato en la comprensión de que era preferible conservar el acercamiento con cada uno de los Estados partes. Este cambio de visión también estuvo relacionado con la aceptación por parte del gobierno mexicano de las dificultades que enfrentaban las negociaciones hacia un TLC en conjunto debido a la diferente perspectiva en temas como los servicios, la propiedad intelectual y la protección de las inversiones, además de las especificidades en temas sectoriales (como la agricultura, la industria, etc.); es decir, en el fondo de las negociaciones persisten las divergencias tradicionales manifestadas desde 1997 (Gutiérrez, 2007b). Por primera vez en la historia de las relaciones entre ambos actores, el gobierno mexicano manifestaba que no se podía decidir el planteamiento de la política hacia el MERCOSUR, sin una evaluación objetiva de las condiciones para la participación como Miembro Asociado, es decir, de las consecuencias de una eventual liberalización comercial para algunos de los sectores económicos y productivos más sensibles a la competencia sudamericana, como el sector agrícola (Gutiérrez, 2007a). Ello implicaba un reconocimiento de la inexistencia de condiciones comerciales sobre las cuales se pudiera sustentar una negociación ampliada en el marco de un tratado de libre comercio entre MERCOSUR y México.

Con esta nueva visión y después del fracaso del proceso del ALCA, México se quedaba sin argumento para participar dentro del MERCOSUR; por ello, la cancillería mexicana realizó

este cambio estratégico y aceptaba la dificultad para negociar en bloque, pero tampoco podía desligarse de manera sencilla. Transitar del estatus de Miembro Observador a Miembro Asociado, como se ha dicho, implica un TLC con el bloque, pero comercialmente para México ¿Qué beneficios traería consigo este tipo de acuerdo? Como se podrá observar en el siguiente apartado, México mantiene un déficit comercial con MERCOSUR; en segundo lugar las economías brasileña y mexicana son altamente competitivas entre sí y aunque la introducción de los productos mexicanos al MERCOSUR mejoraría la desviación de comercio provocada por Brasil, evidentemente a este país no le conviene tener un competidor, pero a las naciones pequeñas de Paraguay y Uruguay sí les beneficiaría; para Argentina y, en menor medida, para Paraguay y Uruguay la presencia mexicana tendería hacia un balance en la influencia regional brasileña, pero este último aspecto tampoco conviene a la nación sudamericana más grande. Tanto comercial como políticamente el camino de las negociaciones no es fácil y quedan demasiados aspectos que deben resolverse. El replanteamiento de la política exterior con MERCOSUR introduce elementos que procuran un equilibrio entre ambos actores, con una participación y desarrollo efectivo de las plantas productivas, así como una negociación política que no altere los intereses particulares, en especial con Brasil. Otro de los cambios evidentes en la política exterior hacia MERCOSUR durante el 2007 ha sido una mayor participación por parte de la Cancillería y, en general del cuerpo diplomático mexicano, en detrimento del protagonismo que había desarrollado la Secretaría de Economía e, inclusive, el Ejecutivo. Sin embargo, esta hipótesis todavía es muy prematura para poder corroborarse, ya que se requiere de la evaluación conjunta del periodo sexenal.

Del lado de los países del MERCOSUR también se moderaron las posiciones y se convino en la relación bilateral, aunque discursivamente las autoridades gubernamentales continuaban colocando énfasis en la integración de México al bloque. La experiencia de 2006 hacia atrás ha dejado de manifiesto las diferentes visiones que tienen ambos socios y que la integración como miembro pleno de México a este proceso regional no puede realizarse, tal como lo manifestó el ex presidente argentino Raúl Alfonsín (2007): las iniciativas de diálogo y negociación en la región deben existir pero con el gobierno mexicano “se busca la mayor asociación posible, pero no la integración”.

Durante el primer semestre de 2007 debió existir el primer acercamiento oficial entre el nuevo gobierno del presidente Calderón con los mandatarios del MERCOSUR durante la XXXIII Cumbre del MERCOSUR. No obstante, el jefe del Estado mexicano no acudió. En su representación asistió la titular de la Secretaría de Energía, Georgina Kessel. La secretaria estuvo acompañada del subsecretario para América Latina y el Caribe, Gerónimo Gutiérrez, el embajador de México en Paraguay, Ernesto Campos, y dos funcionarios públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Energía. La presencia de la titular de Energía no es de sorprender si se recuerda que uno de los puntos de convergencia entre la política interna y externa del presidente Calderón son los energéticos, por ello, en el discurso que dirigió esta funcionaria a los mandatarios y representantes sudamericanos se destacó el tema de los retos energéticos como un punto medular de la agenda exterior mexicana (Gobierno de México, S.R.E., 2007). Otro aspecto que resalta de la representación diplomática mexicana es la ausencia de algún funcionario de la Secretaría de Economía, aunque es posible que haya acudido el representante mexicano ante ALADI que pertenece a este Ministerio.

El segundo encuentro del proceso de negociación en bloque ocurrió en julio de 2007 en la ciudad de Montevideo, Uruguay para incorporar el Primer Protocolo Adicional al ACE 55, por medio del cual se modificó el artículo 5. La modificación contempló la ampliación de la liberalización gradual para los vehículos de carga máxima superior a 8 845 kg y ómnibus hasta julio de 2020, previamente contemplada para junio de 2011, y teniendo que definir en diciembre de 2009 los programas, modalidades, cupos y plazos para el libre comercio. La modificación no contempla las demás disposiciones asentadas en el artículo 3 del ACE 55 (automóviles, vehículos de carga inferior o igual a 8 845 kg, carrocerías, remolques y semiremolques, tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola y autopropulsada). Por lo que se refiere a las autopartes (inciso “h” del artículo 5), el Protocolo establece que las partes acordarán el periodo de transición para el libre comercio y durante dicho periodo el comercio se regulará de acuerdo con los Apéndices Bilaterales previstos en materia de acceso a mercados, preferencias arancelarias y reglamentos técnicos. Los Apéndices Bilaterales pueden modificarse en cualquier momento e incorporar a los ámbitos de

aplicación los productos automotores contemplados. Este protocolo adicional sólo ha entrado en vigor para México y Uruguay (Diario Oficial de la Federación, 2007b).²³

Como parte de la estrategia bilateral paralela al proceso de evaluación al bloque, México invitó a los presidentes de los países más grandes del MERCOSUR entre julio y agosto de 2007. En el discurso los mandatarios refrendaron su entusiasmo por la inclusión de México al mecanismo regional, sin embargo, el fondo real de las visitas fue el fortalecimiento de la relación bilateral a nivel político y, sobre todo, económico. Con Argentina se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica que estableció un Consejo presidido por las cancillerías de los países para mantener el diálogo político, otro foro para involucrar a la sociedad civil (académica, empresarios y sociedad) y el fortalecimiento comercial y de inversiones. Brasil aprovechó el nuevo enfoque de la política exterior mexicana para dejar en claro que la prioridad estaba en la relación bilateral y éste fue el tono de la gira realizada a México por parte del presidente Lula en agosto de 2007.²⁴

El último contacto realizado en 2007 entre México y MERCOSUR fue en diciembre, en la Cumbre de los Jefes de Estado de MERCOSUR, a diferencia de la reunión realizada seis meses antes, sí contó con la presencia de la canciller mexicana en sustitución del presidente mexicano. En esa ocasión la embajadora Espinosa ya no habló de ninguna integración como Miembro Asociado, en vez de ello, se refirió a un mayor acercamiento político y comercial del MERCOSUR a partir del establecimiento de reglas claras y equitativas para los sectores y actores involucrados (Embajada de México en Argentina, 2007).

En conclusión, el actual gobierno del presidente Calderón evalúa las condiciones económico-comerciales bajo las cuales puede establecerse un tratado de libre comercio con los integrantes del MERCOSUR. Ya no existe la premura para alcanzar el estatus de Miembro Asociado, sino que se privilegia la asociación bilateral dentro de la agenda exterior con los

²³ El ACE 55 también contempla un Protocolo Adicional al Apéndice I que entró en vigor entre Argentina y México en junio de 2007.

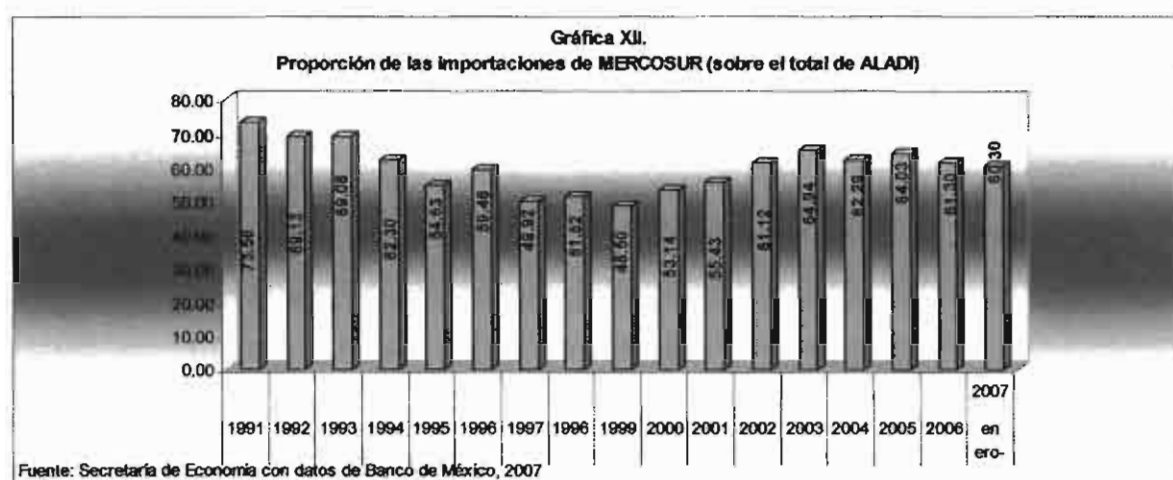
²⁴ Celso Amorim, canciller brasileño y uno de los críticos al proceso de asociación de México al MERCOSUR, había mencionado en mayo de 2007 que el establecimiento de reglas claras debían completarse para que México se integrara al bloque, además de que la circunscripción de la economía mexicana a la región norteamericana era incompatible con los deseos por integrarse al MERCOSUR. Este mismo argumento fue sostenido por Aurelio García, asesor del presidente Lula (*Reforma*, 2007).

países sudamericanos. Hasta el primer semestre de 2008, México conserva con Argentina y Brasil su asociación económico-comercial bajo la estructura de un ACE, con Uruguay existe un TLC y con Paraguay un Acuerdo comercial de Alcance Parcial en el marco de ALADI. Es decir, existen diferentes grados de acercamiento y vinculación entre la economía mexicana y sus contrapartes sudamericanas. Con el bloque de MERCOSUR, la relación se regula bajo los ACE N° 54 y 55 suscritos dentro de la regulación de ALADI.

3.7 Comercio e inversión con el MERCOSUR

La asociación entre México y MERCOSUR tiene su esencia en los elementos económico-comerciales, como se apuntó anteriormente. La eventual formalización de México como Estado Asociado de este bloque sudamericano tendría que concretarse bajo la estructura de un Tratado de Libre Comercio que, según se mencionó en este estudio, poco beneficiaría al mercado mexicano. Para comprobar esta hipótesis de la poca pertinencia sobre este acuerdo con los países sudamericanos es necesario observar la trayectoria comercial entre ambos en el periodo de 1991 al primer semestre de 2007. Posteriormente se observarán las inversiones realizadas recíprocamente en estos mercados económicos, donde de manera contraria a lo que sucede en el ámbito comercial, las economías tanto de México como del MERCOSUR son beneficiarias de los flujos de capital que reciben. En el análisis de las inversiones es rescatable este elemento como eje articulador y de fortalecimiento de la relación MERCOSUR-México, en primer lugar a través del fomento y garantía legal hacia los capitales y, en un futuro, como un recurso que pueda potencializar la construcción de cadenas productivas.

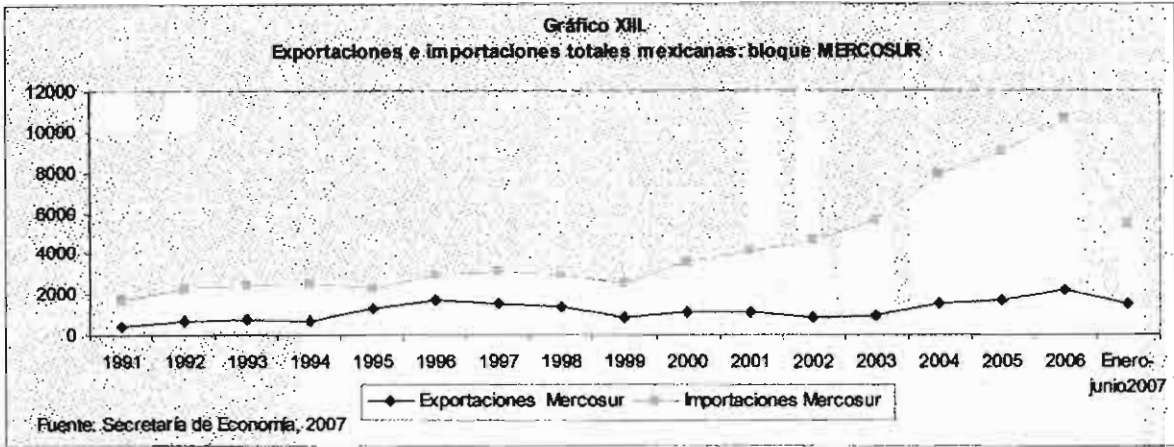
Durante el periodo estudiado, el promedio de las exportaciones hacia aquella región es de 34.14% sobre el total de ALADI. Mientras que en el caso de las importaciones es de 60.04% sobre el total de ALADI. A nivel general, las exportaciones hacia el MERCOSUR representan apenas el 1% (1.03%) y las importaciones provenientes del MERCOSUR registran casi el 2% (1.94%) en ambos casos son cifras promedio sobre el total de las exportaciones e importaciones mexicanas en el periodo 1991-2007. Las Gráficas XI y XII muestran la proporción tanto de exportaciones como de importaciones sobre el total del ALADI.



La Gráfica XIII revela el comportamiento histórico tanto de importaciones como de exportaciones mexicanas hacia el bloque MERCOSUR. En esta gráfica se puede apreciar el saldo deficitario de la balanza comercial mexicana a favor de las importaciones provenientes de estos cuatro países, así como el crecimiento por parte de estos bienes en los últimos seis años. En tanto que las exportaciones permanecen casi estables sin registrar ningún ascenso o descenso importante que altere de manera significativa la relación entre ambos componentes.

Es preciso mencionar que México mantiene una balanza comercial deficitaria, con excepción de los años 1995, 1996 y 1997, con los países del MERCOSUR por más de \$33 millones de dólares en el periodo de 1991 al primer semestre de 2007. Por países existe este

saldo deficitario a favor de Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que en el caso de Paraguay el saldo es a favor de México por poco más de \$8 millones de dólares.



Por el lado de las exportaciones se aprecia un pico de crecimiento, cercano al 50% de las exportaciones totales hacia ALADI en el año 1993. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el intercambio por exportaciones permanece en alrededor de 35% del comercio con ALADI. Inclusive en los dos últimos años el peso no llega ni siquiera a 28 puntos porcentuales.

Si se realiza una combinación entre las tasas de crecimiento relativo entre las exportaciones totales y las exportaciones dirigidas hacia el MERCOSUR, se puede apreciar el comportamiento diferenciado que mantienen ambas tendencias (véase Gráfica XIV). Mientras que las tasas de variación de las exportaciones totales mantienen un crecimiento más o menos estable, las tasas de crecimiento relativo de las exportaciones hacia los países del MERCOSUR presentan un comportamiento más variable.



Mientras que en conjunto las exportaciones mexicanas hacia ALADI crecieron en el año de 1997 (véase Gráfica III), en el caso de las exportaciones hacia MERCOSUR el punto más

importante de crecimiento se dio en el año de 1995, probablemente como consecuencia de la caída en el valor del peso mexicano debido a la crisis financiera. Posteriormente se observan importantes caídas en las tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas hacia esta región sudamericana en los años 1999 y 2002, en ambos casos puede ser atribuido a las crisis brasileña y argentina respectivamente, y puede ser que en menor medida también por los problemas económicos financieros del Uruguay. Asimismo, si bien el valor de las exportaciones hacia la región ha crecido de \$419 millones de dólares en 1991 a casi \$1,500 millones de dólares en el 2007, debe recordarse que se registró un crecimiento conjunto de las exportaciones totales y su proporción se dispersó hacia otras regiones (Unión Europea y resto del mundo), por lo que el crecimiento aunque en volumen y tasa de variación son significativos, no lo es así en cuanto a su proporción sobre el total de exportaciones hacia ALADI.

Cuadro III			
Exportaciones e importaciones mexicanas: bloque MERCOSUR			
Exportaciones MERCOSUR		Importaciones MERCOSUR	
Año	Valor (en millones de dls.)	Año	Valor (en millones de dls.)
1991	419.1	1991	1262.7
1992	667.4	1992	1558.3
1993	767.2	1993	1684.7
1994	681.1	1994	1860.5
1995	1283	1995	972.7
1996	1670.4	1996	1241.8
1997	1549	1997	1537.5
1998	1304.9	1998	1606.4
1999	873.9	1999	1640.7
2000	1100	2000	2473.9
2001	1082.3	2001	3048.1
2002	818.5	2002	3786.3
2003	899.1	2003	4704.2
2004	1480.1	2004	6402.2
2005	1642.4	2005	7309.6
2006	2193.1	2006	8345.5
Enero-junio2007	1490.3	Enero-junio2007	3922.7

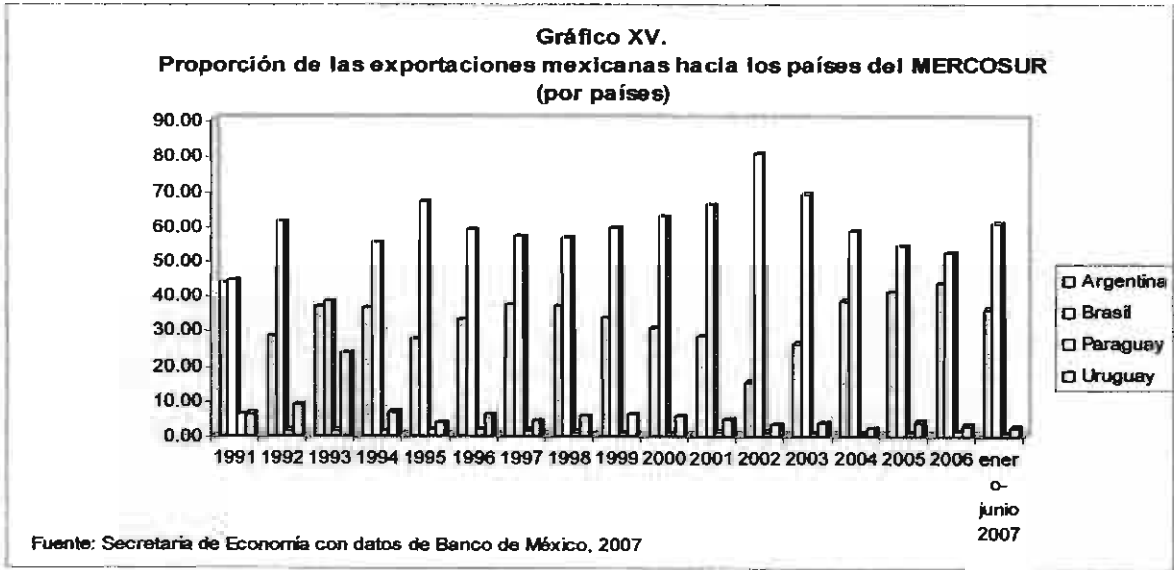
Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2007

También se puede apreciar la proporción de las exportaciones mexicanas hacia cada uno de los países que integran el bloque económico de MERCOSUR, así como sus respectivas tasas de crecimiento relativo. Debido al peso e importancia que tienen las economías argentina y

brasileña, tanto dentro del bloque comercial como a nivel regional, las exportaciones mexicanas han tendido a dirigirse hacia estos dos puntos de destino. Uno de los puntos a resaltar es que a pesar de que existe un Acuerdo de Libre Comercio firmado entre México y Uruguay en el año 2004, las exportaciones hacia este país no han registrado un crecimiento significativo, por el contrario, en el año de 1991 se tenía un registro de 23.40% sobre el total de exportaciones hacia el MERCOSUR, y en el año 2006 el registro fue apenas del 3%. El comportamiento de estas tendencias se resume en el Cuadro IV y las Gráficas XV y XVI.

Cuadro IV																
Tasas de variación de las exportaciones mexicanas hacia cada uno de los países del MERCOSUR																
País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	enero-junio 2007
Argentina	0.04	0.50	-0.12	0.42	0.57	0.05	-0.17	-0.39	0.15	-0.10	-0.59	0.88	1.42	0.18	0.42	-0.44
Brasil	1.21	-0.28	0.29	1.29	0.14	-0.10	-0.16	-0.30	0.33	0.04	-0.08	-0.06	0.39	0.03	0.29	-0.21
Paraguay	-0.57	0.14	-0.17	1.09	0.49	-0.23	-0.40	-0.42	0.21	0.17	-0.25	-0.08	0.27	0.32	0.90	-0.54
Uruguay	1.21	2.06	-0.74	0.06	1.12	-0.40	0.17	-0.27	0.15	-0.17	-0.49	0.32	0.08	0.76	0.01	-0.41

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2007



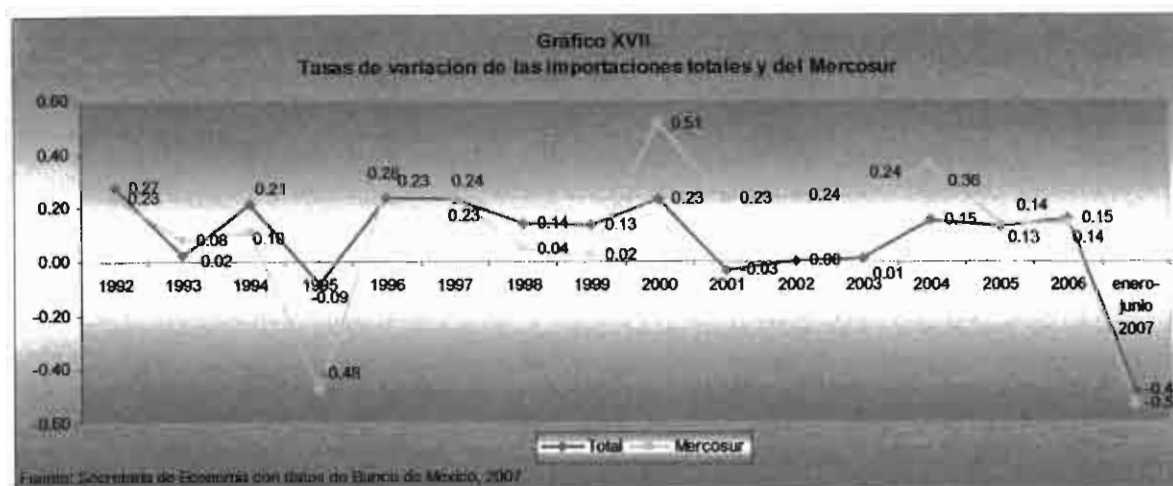


Los principales productos exportados de México hacia Argentina son: teléfonos celulares, partes y accesorios de vehículos, productos químicos orgánicos (ácido tereftálico y sus sales), unidades de procesamiento de información digital y productos farmacéuticos. Para Brasil se exportan: partes y accesorios de vehículos, productos y medicamentos farmacéuticos, motores de émbolo, pigmentos y colorantes, así como vehículos. A Paraguay se exportan fibras sintéticas o artificiales, tarjetas con chip, partes y accesorios de vehículos, teléfonos celulares y tequila. Por su parte, México le vende a Uruguay: teléfonos celulares, tarjetas con chip, vehículos recolectores de basura, productos químicos orgánicos y vehículos tractores.

Por el lado de las importaciones se observa su evolución en la Gráfica XIII y como se mencionó anteriormente, una tendencia de crecimiento significativa desde el año 2000. El valor de las importaciones provenientes de la región de MERCOSUR se ha incrementado desde el año 1999 de \$1.2 millones de dólares a poco más de \$8.3 millones de dólares en el 2006. Sin embargo, como también se mencionó, el total de las importaciones de ALADI si bien ha crecido, este aumento no ha sido tan significativo como otras importaciones provenientes de la región asiática, particularmente China.

Como se muestra en la Gráfica XII la proporción de las importaciones provenientes del MERCOSUR tienen su punto máximo en el año 1991 y en el 2006 se observa una disminución de casi 10 puntos sobre el total de las importaciones provenientes de ALADI. Si se comparan las tasas de crecimiento relativo entre las importaciones totales y las importaciones

provenientes de MERCOSUR, se observa que, a diferencia de lo que pasa con la Gráfica XIV, las tasas de variación en ambos casos mantienen comportamientos variables. Ello se explica porque los mercados de importación mexicanos se han diversificado y, como también se mencionó, el paulatino crecimiento de la economía china ha ido desplazando los lugares tradicionales de las importaciones, en detrimento de las importaciones provenientes de América Latina y particularmente del bloque del MERCOSUR.



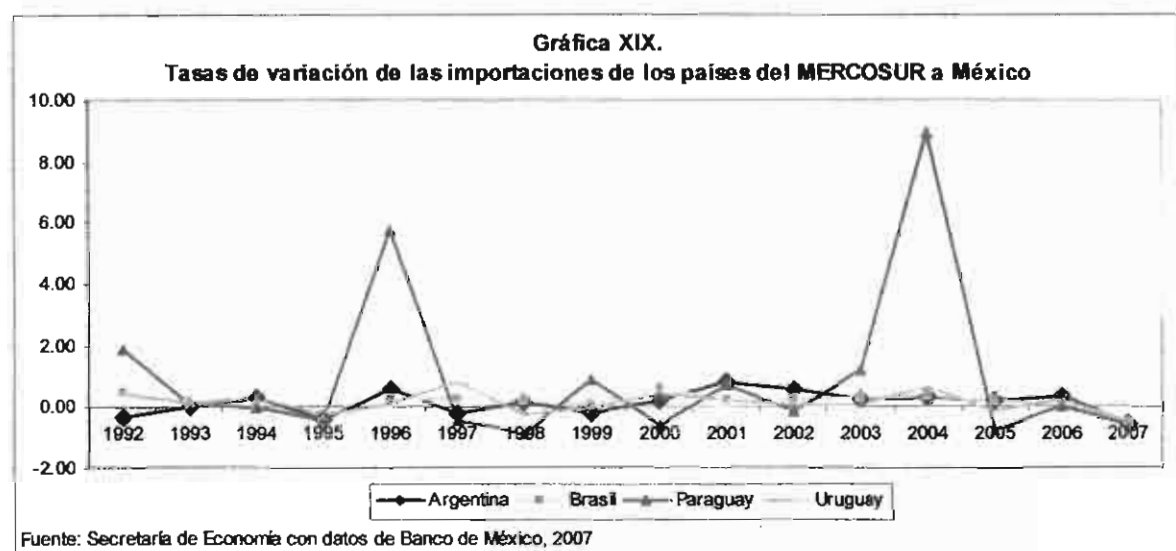
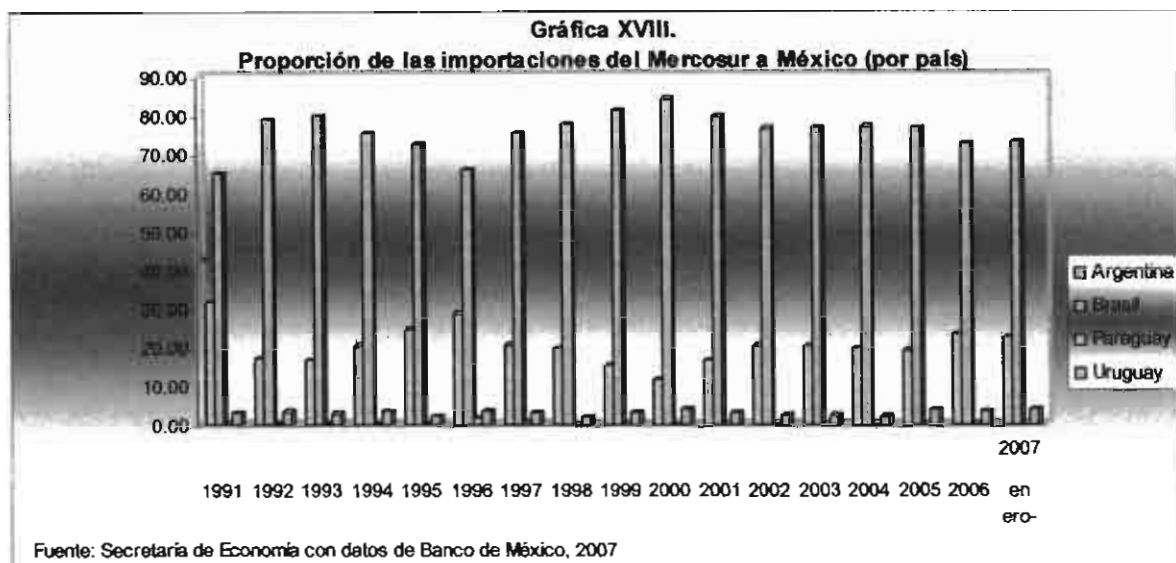
Las tasas de crecimiento relativo de las importaciones provenientes del área de MERCOSUR sufren su peor momento en el año de 1995, al igual que las tasas de variación de las importaciones totales. Ello puede ser entendido por la crisis financiera que atravesó la economía mexicana durante ese periodo. En el año 2001 se registró el mejor crecimiento de este indicador para el caso de las importaciones mercosureñas, duplicando el valor alcanzado en el caso de las exportaciones mexicanas hacia aquella región y del total de las importaciones (0.26 y 0.23 respectivamente) durante el mismo año. Si bien, como consecuencia de la desaceleración de la economía estadounidense se frenó el crecimiento relativo de las importaciones totales, en el caso de las importaciones provenientes del MERCOSUR existió una disminución pero fue menos acentuada que con respecto a las importaciones totales.

Durante los siguientes dos años, este indicador permaneció constante (0.24), a pesar de la crisis financiera en dos de los países (Argentina y Uruguay). En el año 2004 se registró un leve incremento de 0.36, sin embargo, un año más tarde este indicador se reduce casi a la

mitad para los dos siguientes años y posiblemente en el 2007 se registre una tasa de crecimiento relativo, semejante a la de los años anteriores.

Al igual que en el caso de las exportaciones, es posible observar el peso de las importaciones provenientes de cada uno de los países que integran al MERCOSUR, así como sus respectivas tasas de crecimiento relativo (véase Gráficas XVIII y XIX). La importancia por países en cuanto a la proporción de importaciones que recibe la economía mexicana por parte de las naciones mercosureñas está explicada por el peso que tiene cada una de estas economías nacionales dentro del bloque económico. La economía brasileña figura como el principal socio comercial con México, en cuanto a la balanza comercial. Mientras que las exportaciones mexicanas hacia Brasil han tenido un comportamiento más variable, con importantes caídas (en los años de 1993 y recientemente en el 2006, véase Gráfica XV), el caso de las importaciones se ha mantenido por encima del 70% (sobre el total de ALADI) a lo largo del periodo 1991-2007, con excepción de los años 1991 y 1996, aunque estas caídas no han sido muy profundas porque registraron el 65 y 66% en cada año.

Argentina se presenta como el segundo socio comercial. El comportamiento de las importaciones provenientes de este país sudamericano, al igual que el de las pequeñas economías del MERCOSUR, es más variable que con respecto a los productos brasileños. La proporción de las importaciones argentinas fluctúa entre el 30% y poco más del 10% en el periodo de 1991-2007. Por su parte, se observa una muy escasa presencia de las importaciones paraguayas, que en algunos casos no llega ni al 1%; para el caso de las importaciones uruguayas, a pesar del Acuerdo de Libre Comercio con México, la proporción en la balanza comercial de México sobre el total que representa el MERCOSUR dentro de ALADI, con dificultades llega apenas al 4%.



En cuanto al comportamiento de las tasas de crecimiento relativo de las importaciones de cada uno de los países, se puede observar en la Gráfica XIX que tres de los países (Argentina, Brasil y Uruguay) mantienen un comportamiento más estable que con respecto a Paraguay. Las tasas de crecimiento tienen una disminución en el año de 1995 y posteriormente una recuperación al siguiente año. Después de 1997 y como consecuencia de la crisis brasileña, este indicador para el caso de Brasil sufre una desaceleración y se recupera en el año 2000. En el caso de las crisis financieras argentina y uruguaya, a partir del año 2001 se registró una caída para este indicador para los dos países sudamericanos. En ambos casos, estas tasas de crecimiento tuvieron una recuperación aparente en el 2004, y al siguiente año volvieron a descender.

Como se aprecia en el Cuadro III, el valor de las importaciones provenientes de MERCOSUR se ha incrementado desde 1991 de más de \$1,200 millones de dólares a poco más de \$8,300 millones de dólares para 2006. Como se mencionó previamente, la balanza comercial de México está a favor de estos cuatro países: medido en términos de valor, el conjunto de las importaciones mercosureñas es casi cuatro veces el valor total de las exportaciones mexicanas registradas en el 2006.

Los principales artículos importados de Argentina son: gasolinas, vehículos, partes y accesorios de vehículos, aceites y manufacturas de hierro. Es interesante observar que en el último año cayó la importación de cueros y pieles argentinas. Los principales productos provenientes de Brasil son: accesorios y partes de vehículos, vehículos automotores, minerales de hierro, mercancías para la industria siderúrgica y neumáticos. Los productos que vende Paraguay a México son: aceites, maderas, productos farmacéuticos, fibras sintéticas y semillas de ajonjolí. De Uruguay se adquieren: aceites utilizados en la industria alimentaria, preparaciones alimenticias diversas, leches y productos lácteos, principalmente quesos, y cueros y pieles.

Del intercambio comercial hasta aquí analizado puede observarse que México concentra sus relaciones comerciales con las dos mayores economías del MERCOSUR, donde tanto las importaciones como las exportaciones contienen un alto valor agregado. Como menciona Lerman (2006), el intercambio entre estos mercados latinoamericanos no ocurre el fenómeno de las economías emergentes o menos desarrolladas, donde lo que prepondera son las materias primas o productos de escaso valor agregado. No puede decirse lo mismo con respecto a las economías menores del MERCOSUR, con quienes el comercio está establecido por el intercambio de productos primarios, en tanto que México vende productos con mayor valor agregado, inclusive el tratado de libre comercio firmado entre Uruguay y México no es utilizado eficazmente por ambas economías. Asimismo, pese a la voluntad de las élites políticas de la mayoría de los países involucrados por querer incorporar a México como parte del MERCOSUR, en el plano comercial son los países sudamericanos quienes han aprovechado en mayor medida los acuerdos suscritos,

principalmente a partir del año 2002 donde se observa un aumento en el valor de las importaciones, lo cual acrecienta el déficit de la balanza comercial mexicana. Este hecho revela que las economías sudamericanas han diversificado de mejor forma sus mercados de exportación y los empresarios buscan optimizar sus beneficios a través de los diferentes instrumentos suscritos a nivel bilateral. En contraste, el mercado mexicano no se ha diversificado hacia las economías sudamericanas y los empresarios mexicanos no encuentran atractivos estos mercados, quizás por desconocimiento de los instrumentos suscritos por el gobierno²⁵ y que facilitan la entrada de algunos productos o bien porque la distancia geográfica sigue siendo un factor de peso para la comercialización de productos de empresarios mexicanos. Asimismo, existen diversos retos que enfrentan los exportadores mexicanos dentro de los mercados sudamericanos, tales como una mayor competencia debido a la diversificación de la oferta importadora de estas economías, donde los productos europeos y los brasileños cuentan con estándares elevados de calidad, precio y oportunidad. Para que el exportador mexicano pueda acceder a estos mercados es necesario contar con asesoría e información oportuna respecto al funcionamiento y características esenciales de los consumidores, además de que no basta con la información sobre aranceles y documentación, sino que se requieren estrategias de distribución, envase y embalaje de ciertos productos y una estrategia adecuada del sistema de logística que considere fletes de transporte, consolidación de cargas y utilización de zonas libres que le permitan al productor mexicano ser más competitivo.

3.8 El movimiento de las inversiones en los mercados de MERCOSUR y México

3.8.1 Inversiones mexicanas en el MERCOSUR

Sin duda alguna, las inversiones provenientes de países en desarrollo fuera del marco regional no se encuentran en las primeras posiciones dentro del MERCOSUR. Sin embargo,

²⁵ Un aspecto interesante que debe mencionarse es que durante el periodo 2002-2006, Bancomext, realizó diversos seminarios para promover entre los empresarios mexicanos los mercados de exportación sudamericanos. Tanto dentro del territorio mexicano como a través del esfuerzo conjunto entre las oficinas de las Consejerías Comerciales de México en Argentina y Brasil, así como de las representaciones diplomática de México en los cuatro países sudamericanos se realizaron eventos y seminarios para que el empresariado mexicano conociera los mercados del MERCOSUR. Las evidencias de estos eventos fueron encontradas en la página electrónica de Bancomext, <http://www.bancomext.mx>

con respecto a las inversiones mexicanas hechas en estos países es conveniente mencionar que están ubicadas bajo el contexto de la fusión y translatinización de empresas. Bajo este enfoque de la CEPAL sobre la translatinización de capitales, la lógica de los inversores mexicanos ha respondido a un patrón de ampliación y búsqueda de mercados. A partir de la primera mitad de la década de los noventa, algunas grandes empresas mexicanas empezaron una dinámica de internacionalización hacia los mercados latinoamericanos, mediante procesos de fusión y compra de empresas en la región. Para algunos analistas, esta tendencia ocurrió gracias a las disposiciones sobre inversión contenidas en los acuerdos comerciales y los llamados APPRIS o Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (Garrido, 2001).²⁶ Como puede observarse en el Cuadro V no sólo a nivel de la región de MERCOSUR, sino latinoamericano, las empresas con capital mexicano se han dirigido hacia los sectores automotriz, minería, agrobiotecnología, producción de alimentos y bebidas, cemento, textiles y confección, servicios turísticos, químico y telecomunicaciones.

Cuadro V		
Principales empresas mexicanas establecidas en MERCOSUR		
Empresa	País/Países	Sector
FEMSA	Argentina	Alimentos y bebidas
Grupo Bimbo	Argentina, Brasil y Uruguay	Alimentos y bebidas
Grupo ICA	Argentina	Construcción
Mabesa	Argentina y Brasil	Químico
DINA	Argentina	Automotriz
Grupo Posadas	Argentina y Brasil	Turismo
Lubritech	Argentina	Químico
Grupo Martín	Argentina	Alimentos
Peñoles	Argentina	Minería
Televisa	Argentina	Editorial
Grupo Lorena	Brasil	Alimentos y bebidas
Levadura Azteca	Brasil	Alimentos y bebidas
Helvex	Brasil	Construcción
Grupo Cosa	Brasil	Textil y confección
Farmacias el Fénix	Argentina	Farmacéutico
Farmacias Similares	Argentina	Farmacéutico
Cemex	Argentina	Construcción
Vitro	Argentina y Brasil	Vidrio

²⁶ Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) son tratados internacionales en materia de Inversión Extranjera Directa estructurados para fomentar y otorgar protección jurídica a los flujos de capital dirigidos a los sectores productivos. Algunos elementos que contienen estos acuerdos son la definición de inversión, promoción y admisión, ámbito de aplicación, tratamiento de las inversiones, expropiación, transferencias, solución de controversias y disposiciones finales (Dirección General de Inversión Extranjera, 2008)

Dako electrodomésticos	Brasil	Electrodomésticos
Sucos del Valle do Brasil	Brasil	Bebidas
Rassini-NHK Autopeças S.A.	Brasil	Automotriz
Mexichem	Brasil	Químico
Electro Manganês	Brasil	Químico
CIE	Brasil	Entretenimiento
Cinetransformer	Brasil	Entretenimiento
Dalka do Brasil Ltda.	Brasil	Construcción
Cablens do Brasil	Brasil	Automotriz
Yasaki	Brasil y Uruguay	Automotriz
Marketing Group do Brasil	Brasil	Estudios de mercado
SNT Corá	Paraguay	Entretenimiento
América Móvil	Paraguay	Telecomunicaciones
American Assist	Paraguay	Servicios
Telmex/América Móvil	Argentina, Brasil y Uruguay	Telecomunicaciones

Fuente: Consejería Comercial de México en Argentina y Brasil, Bancomext; Lerman, 2003; Santamarina, 2003; Senado de la República, 2008.

De acuerdo con la información proporcionada por las Embajadas de México en Buenos Aires y Montevideo, hasta enero de 2007, las empresas mexicanas habían invertido más de \$2,000 millones de dólares en Argentina, sin contabilizar las últimas inversiones realizadas por Telmex que ascienden a casi \$2,000 millones de dólares. Además de Telmex, actualmente existen más de 40 compañías mexicanas, entre las que destacan FEMSA, Electra, Bimbo, ICA, Grupo Posadas, Mabesa y DINA. Esta presencia convierte a Argentina en el quinto destino de las inversiones mexicanas realizadas en América Latina. Grupo Bimbo ingresó a este país en 1993, con una planta propia, y en 2003 adquirió el 30% de la Compañía de Alimentos Fargo, S.A., con lo que 10 años más tarde contaba con el 19% de la participación en el mercado de pan empacado de aquel país (Grupo Bimbo, 2005). Por su parte, la presencia de Telmex en Argentina llega a 80 localidades que concentran un importante porcentaje de la población de aquel país, con ello los ingresos registrados para el año 2006 alcanzaron casi los \$1,250 millones de pesos mexicanos. Además de Telmex Argentina, esta empresa opera con dos subsidiarias más: Telchtel LMDS Comunicaciones Interactivas —empresa proveedora de servicios de datos, de la cual adquirió el 60% de sus acciones en el año 2000—y Metrored Telecomunicaciones S.R.L. (Telmex, 2007). Esta última fue adquirida por Telmex en 2004 a un precio de \$12.5 millones de dólares y provee servicios de datos e Internet. América Móvil por su parte también tiene presencia en el mercado de telecomunicaciones argentino, ya que compró en el 2003 la compañía celular CTI y por la cual pagó \$200 millones de dólares.

Por su parte, a diciembre de 2007, la inversión de México en Uruguay era de \$93.7 millones de dólares, lo cual representa poco menos del 0.3% de la inversión mexicana total en América Latina, es decir, Uruguay ocuparía el lugar número 17 entre los países de la región para la inversión mexicana. Las empresas que se ubican en este país son las siguientes: en el sector de telecomunicaciones están Telmex Uruguay (voz, datos e imagen) y CTI Móvil (Servicios de comunicación inalámbrica), la primera con presencia desde 2001 y la segunda desde 2004. En el sector de alimentos se encuentran: Panificadora Bimbo desde 2006, INLACSA productos lácteos desde 2005, Grupo Modelo desde 1999, Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma-Grupo FEMSA desde 2001, Compañía Tequilera Arandas con presencia desde 2006, y Casa Herradura instalada en Uruguay desde 2003. En el sector de servicios financieros está Thesis Uruguay Administradora de Fondos de Inversión desde el 2004. En el sector de restaurantes y comida se encuentran la Hacienda las Palomas desde 2001 y La Lupita, restaurante instalado desde 1997. Las compañías de aviación Aeroméxico y Mexicana también se encuentran dentro de este país desde 2007 y 2003 respectivamente. Otras empresas como Mabesa Uruguay (dedicada al cuidado de la piel desde 2003), Zermat Uruguay (cosméticos con presencia desde 2006), Publicidad rentable (desde 2007) y Yasaki Uruguay (arneses automotrices desde 2006) también se encuentran en este país.

Entre 1999 y 2002 la inversión mexicana en Brasil pasó de \$115 millones de dólares a \$224 millones de dólares; de 2000 a 2002 la inversión se multiplicó cuatro veces hasta alcanzar \$1,054 millones de dólares. Entre 2000 y 2004, la inversión realizada por Telmex y América Móvil en Brasil ascendió a \$5,600 millones de dólares, lo cual representó el 73.69% del capital mexicano en este país; (Rosas, 2008). Al 2005 la cantidad de flujos mexicanos en esta economía ascendía a \$6.5 mil millones de dólares (Cámara México-Brasil, 2008). Sin embargo, la cantidad de inversión acumulada difiere dependiendo de la fuente que sea consultada y a falta de un sistema de monitoreo en estos países que reflejen una contabilización exacta de sus flujos. Por ejemplo, la Agregaduría Comercial de México en Brasil reporta que al 2007 las inversiones mexicanas crecieron un 62.2% para obtener un acumulado de \$16,545 millones de dólares (*El Economista*, 2008).

En el sector de servicios, uno de los principales rubros de inversión mexicana, Telmex es la empresa que ha dirigido sus flujos de capital hacia este país sudamericano. En 2007 América Móvil adquirió el 95% de la brasileña BSE por \$180 millones de dólares y más tarde compró la también compañía celular BCP por \$625 millones de dólares (Cardoso y Zúñiga, 2006; Lerman, 2006). Para 2007, la mexicana Telmex tomó control del 97.46% de las acciones de Embratel (brasileña), en ese mismo año Embratel consiguió casi el 40% de las acciones de Net Serviços (operadora de televisión por cable) y Vivax, con lo cual esta telefónica mexicana puede llegar a más de 8 millones de casas con el servicio de voz, datos y video. Estas acciones de expansión representaron en el 2006 más de \$42,000 millones de pesos mexicanos de ingresos para la empresa mexicana (Telmex, 2007). En febrero de 2007, Telmex anunció una inversión de \$600 millones de dólares para el mercado brasileño y \$200 millones de dólares más repartidos entre Chile, Colombia, Perú y Argentina con el fin de ampliar los servicios de transmisión de voz y datos vía su subsidiaria Winmax (<http://anchirem.org> 2007). Con las inversiones realizadas por Telmex en Brasil durante 2006, de acuerdo con la Agregaduría Comercial de México en aquel país, los capitales mexicanos de inversión superaron los \$10,200 millones de dólares (*El Economista*, 2008). Sin embargo, a pesar de toda esta red de inversiones, ni América Móvil ni Telmex tienen el control del mercado brasileño, al menos en el rubro de telefonía celular es la española Telefónica, a través de su filial Vivo, quien controla el mercado de este país sudamericano.²⁷ También en el campo de servicios pero de tipo financiero se encuentra la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, empresa que ha incursionado a través de microcréditos en el norte de Brasil y que cuenta con 13 sucursales, con una cartera de 23 mil clientes y que equivalen a \$15 millones de dólares (*El Universal*, 2008a).

Otras empresas mexicanas establecidas en Brasil son el Tecnológico de Monterrey, Domino's Pizza, Dulces Lorena y Bimbo (Lerman, 2006). Esta última en el año 2001

²⁷ La competencia por el mercado regional está encabezado por los dos gigantes telefónicos, por un lado Telmex y América Móvil que adquirieron la división latinoamericana de AT&T por \$207 millones de dólares en 2003, lo cual le abrió las puertas al consorcio mexicano en los países de Colombia, Chile, Perú, Brasil y Argentina. En tanto que en ese mismo año, la española Telefónica adquirió las acciones de BellSouth en Latinoamérica, con lo cual entró a los mercados venezolano, colombiano, ecuatoriano, uruguayo y consolidó sus posiciones en América del Sur y Centroamérica. Se calcula que la primera domina el 16% de la telefonía fija y el 30% del servicio celular, mientras que la europea controlaría el 24% y 40% respectivamente. (<http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&ID=845> consultado el 11 de enero de 2008).

compró el 100% de las acciones de capital contable de la compañía Plus Vita Ltda.,²⁸ lo cual significó una operación de \$63.5 millones de dólares y una participación del 20% en el mercado de pan empacado en 2004 (Grupo Bimbo, 2001 y 2005).

Las principales empresas mexicanas se encuentran asentadas en San Paulo, tales como América Móvil, Telmex, FEMSA, Mexichem y cie. De ellas destaca al igual que Telmex, la presencia de FEMSA que en 2006 logró la adquisición de la cervecera brasileña Kaiser. La embotelladora y distribuidora mexicana ha enfocado sus esfuerzos para invertir en infraestructura y logística dentro de sus planes de expansión. Aunque otras empresas tales como Grupo Bimbo, Mabesa o Yasaki además de estar establecidas en esta provincia tienen presencia en los estados de Río de Janeiro, Recife, Paraná y Bahía. Otros lugares que también cuentan con empresas mexicanas son Campinas, Santa Catarina, Minas Gerais y Valinhos, en estos lugares se encuentran Dako electrodomésticos, Mabesa, Electro Maganês y Dalka do Brasil respectivamente.

Durante el primer trimestre de 2008, Grupo Salinas anunció un ambicioso plan de inversión en Brasil a cinco años por \$2 mil millones de dólares. De realizarse esta inversión este corporativo mexicano contaría con más puntos de venta que los establecidos en México (1,600 unidades de venta), incluidas las operaciones bancarias de Banco Azteca (*El Universal*, 2008b).

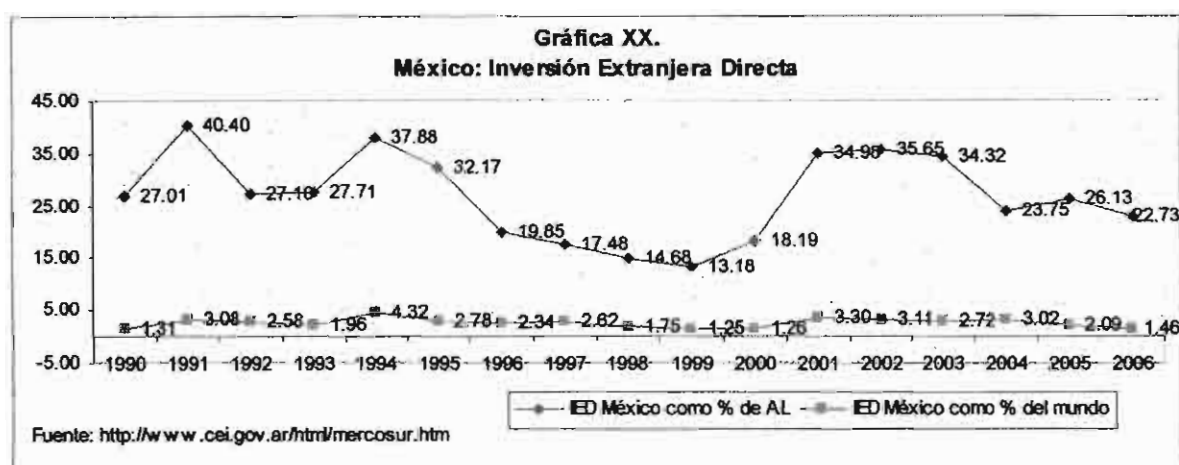
Paraguay es el único país que no tiene inversiones significativas de capitales mexicanos. Aunque las inversiones mexicanas se contabilizan en \$78 mil dólares, lo cual ubicó a este país como el décimo noveno destino de las inversiones mexicanas en América Latina y el Caribe (Senado de la República, 2008). Sin embargo, en un estudio realizado por Bancomext para incentivar la inversión en la región de MERCOSUR se señala a Paraguay como un lugar propicio para la inversión en los sectores de alimentos y bebidas, muebles, químico, farmacéutico y de autopartes (Santamarina, 2003). Uruguay está localizado como un país donde puede invertirse en los sectores de alimentos y bebidas, químico,

²⁸ Plus Vita es una empresa de panificación que manejaba algunas de las marcas más reconocidas y tradicionales de Brasil, tales como Pullman, Plus Vita, Ana Maria, Muffs y Van Mill.

farmacéutico y eléctrico/electrónico. Por su parte, en la economía argentina se apuntan los sectores de alimentos y bebidas, textil y confección, imprenta y editorial, químico, farmacéutico, materiales de construcción, maquinaria y equipo, eléctrico/electrónico/ y automotriz y autopartes. Para la inversión en la economía brasileña se señalan los sectores de alimentos y bebidas, textil y confección, químico y farmacéutico, industrias metálicas, y electrónico/eléctrico. El estudio también menciona que los empresarios mexicanos tienen posibilidad de realizar alianzas estratégicas en los siguientes sectores de las economías sudamericanas: agropecuario, metalmecánica, autopartes, maquinaria agrícola, *software*, servicios, turismo y servicios financieros (Santamarina, 2003).

3.8.2 Inversión de MERCOSUR en México

Desde la apertura de la economía mexicana, México se ha beneficiado de la recepción de los flujos de capital externos. La Gráfica XX muestra la tendencia que ha tenido la economía de este país en el periodo 1990-2006, en un comparativo del porcentaje de la recepción de los flujos mundiales y los que llegan a América Latina.



La importancia que tiene la IED para México es debido al papel que desempeña como una de las principales fuentes de financiamiento del déficit comercial —otras fuentes son la renta petrolera, las remesas y las exportaciones de la industria maquiladora— además de que ha sido un elemento de la modernización e integración para el aparato productivo en México (Galindo, Loria y Mortimore, 2007). Tradicionalmente la IED ha llegado a México en busca de mano de obra barata, es decir, tienen la ventaja de la eficiencia por los bajos costos laborales. Sin embargo, desde la perspectiva internacional de la Organización de las

Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la economía mexicana develó una pérdida de competitividad como receptor de la IED a nivel mundial durante el periodo 1994-2000. Durante ese periodo, México obtuvo su máxima recepción de flujos de inversión con 4.32% de la IED a nivel mundial y el 37.88% de la recibida en la región latinoamericana, contra un 2.38 y 20.93% de la que recibió la región del MERCOSUR a nivel mundial y latinoamericano respectivamente (véase Gráfica XXX, Capítulo II). Como receptor de la IED a nivel mundial, la economía mexicana tuvo un ligero repunte durante los años 2001, 2002 y 2004, con 3.20, 3.11 y 3.02% respectivamente, pero sin alcanzar los registros del año de 1994. Como receptor de las inversiones hacia la región latinoamericana, México se mantuvo con niveles entre el 34 y 35% para el periodo 2001-2003, posteriormente de 2004 a 2006 recibió entre el 22 y 26%.

Con respecto a la inversión realizada por los países del MERCOSUR en México, la información utilizada en este trabajo de investigación fue obtenida a partir de los registros proporcionados por la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía de México para el periodo 1994-2007.²⁹ Durante este periodo, el promedio de participación del MERCOSUR ha sido del 0.42% de la inversión total recibida por México. De acuerdo con la Gráfica XXI, la inversión acumulada del MERCOSUR permaneció por debajo de los \$200 mil dólares hasta el año 2001, el promedio de los flujos anuales de inversión entre 1994 y 2000 fueron de poco más de \$24 mil dólares. En la gráfica se observa un despliegue de la inversión acumulada, la cual registra en el año 2005 la cantidad de \$914 mil dólares y para el periodo 2001-2007 el promedio de la inversión anual es por

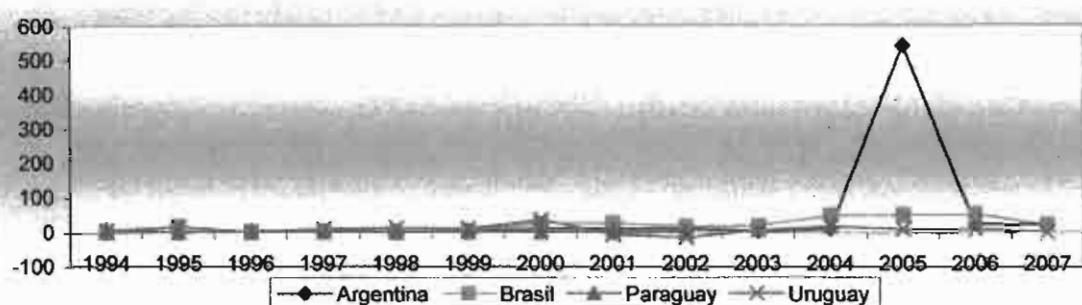
²⁹ Para realizar la contabilización de los flujos de inversión provenientes del MERCOSUR es necesario tomar en consideración la nota que realiza la Secretaría de Economía de que para el periodo 1994-1998 la IED se integra con los montos notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), más las importaciones de activo fijo realizadas por sociedades maquiladoras. A partir de 1999 se incluyen además los conceptos de nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías, que se han notificado al RNIE. Cabe mencionar que esta información no incluye toda la inversión notificada por inversionistas del MERCOSUR, debido a que no se incluyen las inversiones que se realizan las empresas del MERCOSUR a través de sus filiales en otros países, pues el país de la inversión se clasifica con base en la nacionalidad del inversionista extranjero y no respecto del origen primario de los recursos. En el mes de diciembre de 2005 el RNIE llevó a cabo una depuración del padrón de empresas con IED, al excluir del padrón tanto a las empresas canceladas como a las empresas que no han reportado actividad durante los últimos diez años. Cabe señalar que dicha depuración se reflejó únicamente en el número de empresas registradas, pues los montos de inversión no se afectan debido a que éstos se integran con los flujos netos de IED (entradas y salidas de inversión para un periodo) y por tanto ya incluyen los cambios operativos de las empresas.

arriba de los \$117 mil dólares anuales. La tendencia de los flujos anuales es modificada con respecto al anterior periodo, 1994-2000 debido a que en 2005 existió una inversión de \$600 mil dólares, cantidad extraordinaria a la que anualmente recibe México de parte de los países sudamericanos. Por lo que, de acuerdo con la Secretaría de Economía, durante el periodo 1994-2007 la inversión acumulada de los países del MERCOSUR a México ha sido de \$1,036, 872 millones de dólares.



El comportamiento de los flujos de inversión por cada uno de los países integrantes del MERCOSUR se observa en la Gráfica XXII, con excepción de la inversión realizada por Argentina en el año 2005, las cantidades invertidas en México han sido por debajo de los \$100 mil dólares anuales. Inclusive, en los años 2001 y 2002, existió una tendencia negativa en el caso uruguayo posiblemente asociada con la crisis financiera de aquel país que obligó a los inversionistas a replantear o abandonar algunos proyectos fuera de su territorio. Es importante mencionar que para Paraguay no existen sobre inversiones realizadas en México en el periodo 1994-1998, con lo que la inversión por bloque para ese lapso sólo contabiliza a las restantes tres naciones. Esta gráfica también permite apreciar que los capitales brasileños han tenido una participación significativa con respecto a los otros estados del MERCOSUR durante los últimos cuatro años, de hecho entre 2004 y 2006, el promedio de la IED brasileña fue muy cercana a los \$50 mil dólares anuales.

Gráfica XXII
IED anual de Mercosur en México
(Miles de dólares)

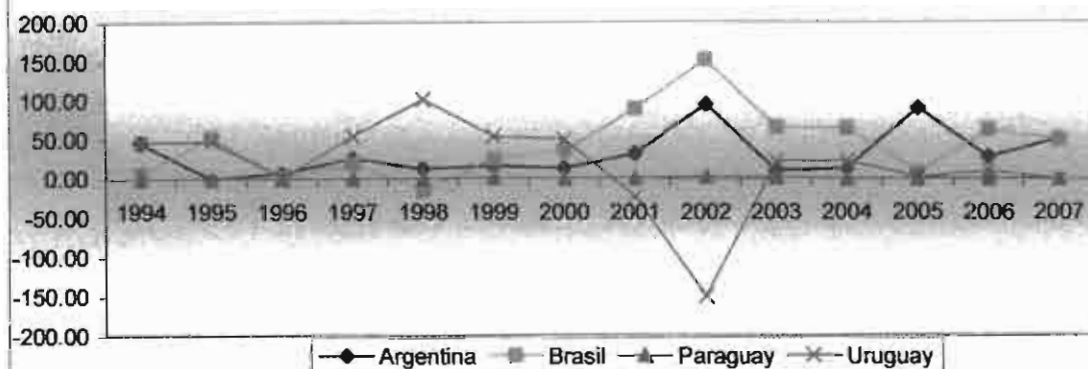


Fuente: Secretaría de Economía, RNIE, 2008

La participación detallada de cada uno de los Estados parte del MERCOSUR sobre el total de la inversión realizada anualmente en México se aprecia en la Gráfica XXIII. En el periodo 1994-2000, no fueron los capitales brasileños los de mayor participación dentro de la economía mexicana, sino que Uruguay tuvo una intervención mayoritaria. Como se señaló anteriormente, los capitales uruguayos descendieron durante los dos años siguientes, y durante 2003-2007 se ubican en tercer lugar, inclusive se registró una tendencia negativa para el último año. Las inversiones brasileñas tuvieron una discreta participación durante la década de los años noventa, sin embargo, a partir de 1999 han tenido un mejor desempeño, de hecho entre 2001 y 2007 Brasil ha sido el país que mayormente ha invertido en México, con excepción de 2005, donde Argentina sobresalió como principal inversionista del MERCOSUR en México.³⁰ De manera muy semejante a lo que ocurre con el comercio, Paraguay es la economía con menor participación en México.

³⁰ En esta gráfica se considera la proporción de los capitales de cada uno de los países con respecto al total de la inversión del MERCOSUR. Como se mencionó, los capitales uruguayos registraron una tendencia negativa durante 2001 y 2002 (-23 y -150% respectivamente), por ello los registros de las inversiones argentinas y brasileñas son superiores.

Gráfica XXIII
Proporción de la IED anual de Mercosur en México
(sobre el total de IED del Mercosur)



Fuente: Secretaría de Economía, RNIE, 2008.

La información proporcionada por la Secretaría de Economía permite clasificar los flujos de inversión realizados por los países del MERCOSUR en México y ubicarlos por sectores, ramas productivas y hasta la localización por entidad federativa. Al último trimestre de 2007 existían 1466 empresas con capitales provenientes de las naciones mercosureñas, es decir, el 3.7% del total de sociedades de inversión foránea en México (Secretaría de Economía, RNIE, 2008). La mayor parte de estas empresas (983) son de capitales argentinos cuyo mayor capital está ubicado en la industria del hierro y el acero. Le siguen 305 empresas de capitales brasileños dedicadas en mayor proporción al comercio, seguidas de las que se dedican a la industria manufacturera y a los servicios (hoteles, restaurantes, profesionales, técnicos y personales) y asentadas principalmente en el Distrito Federal. A finales de 2007 se anunció una inversión importante por poco más de \$100 millones de dólares de parte del consorcio brasileño Grupo Gerdau para adquirir el 49% de Corsa Controladora (planta siderúrgica y de laminados, instalada en el Estado de México), así como un acuerdo para invertir otros \$400 millones de dólares con el mismo grupo para crear una nueva planta siderúrgica alrededor de la ciudad de México (Cámara México-Brasil, 2008). Otra empresa brasileña que también ha anunciado planes de inversión en Aguascalientes es Borrachas Vipal, el mayor fabricante de productos para neumáticos y cámaras de aire y que anunció un plan de inversión por \$40 millones de dólares para la construcción de una planta. La instalación de esta empresa permitiría el aprovechamiento del mercado mexicano para entrar directamente a los Estados Unidos.

Uruguay tiene 146 empresas con mayor actividad en el sector de los servicios, hoteles, restaurantes, profesionales y personales, así como la industria manufacturera. La mayoría de las empresas uruguayas se localizan en el D.F., aunque algunas empresas dedicadas al sector de servicios financieros, administración y alquiler se localizan en el Estado de México. Las empresas paraguayas asentadas en México son 32 y están localizadas en los estados de Jalisco y Tamaulipas, además del D.F., y cuyo sector productivo es el comercio, aunque también existen algunas dedicadas a los sectores de servicios (financieros, de administración, profesionales, hoteles, restaurantes y personales). Algunas de las principales empresas mercosureñas asentadas en territorio mexicano se presentan en el Cuadro VI.

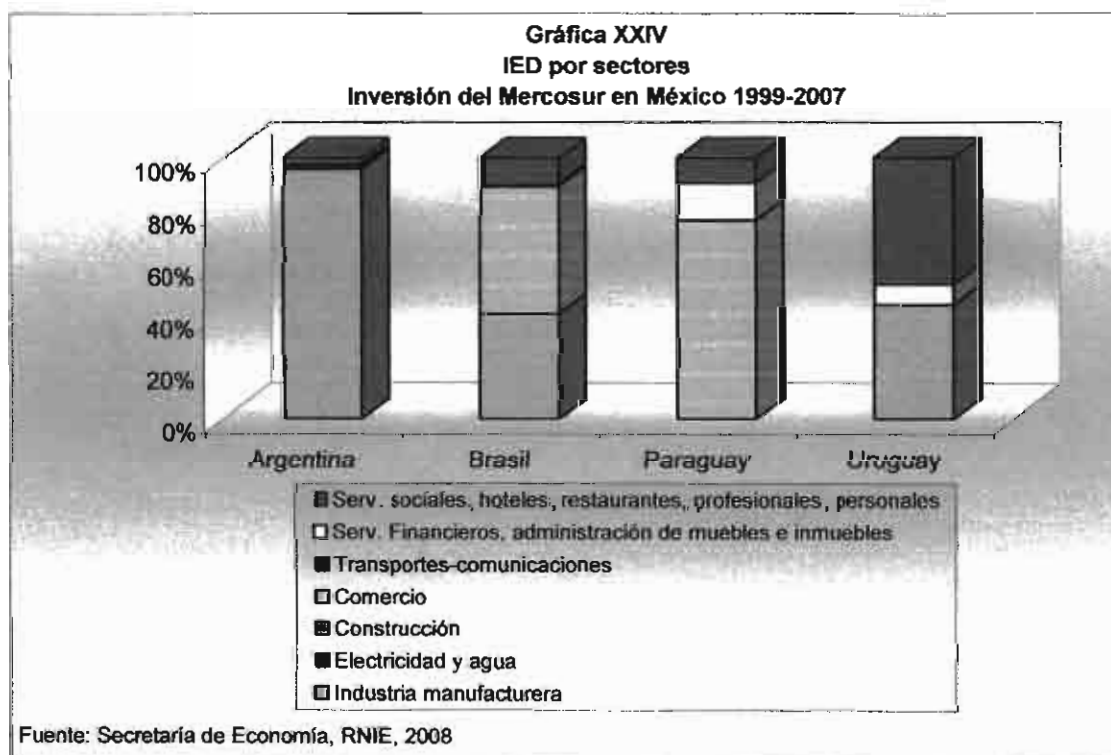
Cuadro VI
Principales empresas del MERCOSUR establecidas en México

Empresa	País/Países	Sector
Grupo Arcor	Argentina	Alimentos
Division Internet & Intranet de Copy Show	Argentina	Tecnologías de Información
Grupo Technit	Argentina	Construcción/siderurgia
Southern Cross Group	Argentina	Servicios
Impsat	Argentina	Telecomunicaciones
Asequim	Argentina	Adhesivos industriales
Bagó	Argentina	Farmacéutica
Krupp Siderúrgica, S.A.	Brasil	Automotriz
Andrade Gutiérrez	Brasil	Construcción
Aon Affinity	Brasil	Servicios
Aspen Procwork	Brasil	Tecnologías de Información
Aunde Coplatex do Brasil	Brasil	Textil/Automotriz
Azeléia, S.A.	Brasil	Calzados
Boxgraphia Pojetos Gráficos	Brasil	Gráficos
Buscar	Brasil	Automotriz
Camargo Correa	Brasil	Construcción
Cinex	Brasil	Muebles
Cipatex	Brasil	Máquinas
Datasul	Brasil	Software
Coleminas	Brasil	Textil y confección
Elco do Brasil	Brasil	Eléctrico y electrónico
Gol Linhas Aéreas	Brasil	Aviación civil
Grupo Ultra	Brasil	Químico
Guarany Ind. E Com Ltda.	Brasil	Equipos agrícolas
Intelbras	Brasil	Telecomunicaciones
Itautec	Brasil	Eléctrico y electrónico
Ltm Ind. E chicotes eléctricos	Brasil	Eléctrico
Marcopolo S.A.	Brasil	Automotriz
Marisol	Brasil	Textil y confección
Microsiga software	Brasil	Software

Multivisão Ind. E. Com Ltda.	Brasil	Muebles
Natura	Brasil	Cosméticos
O Boticário	Brasil	Perfumería
Odebrecht	Brasil	Construcción
Petrobrás	Brasil	Petrolero
Poloplast	Brasil	Plástico
Prensas Schuler S.A.	Brasil	Metal mecánico
Resinas Industrias Químicas	Brasil	Químico
Scania do Brasil S.A.	Brasil	Automotriz
Stefanini	Brasil	Software
Ting Ind. E Com Ltda.	Brasil	Alimentos
Tramontana	Brasil	Artículos para el hogar
Vedat Tampas Herméticas	Brasil	Plástico
Walter Torres Jr.	Brasil	Construcción
Pastelerías El Pinar	Uruguay	Alimentos
Tecnolingk S.A.	Uruguay	Tecnologías de Información
Urudata	Uruguay	Tecnologías de Información

Fuente: Consejería comercial de México en Argentina y Brasil, Bancomext; Lerman, 2006.

De acuerdo con la Gráfica XXIV, los países del MERCOSUR invierten en cuatro sectores en México: la industria manufacturera, el comercio, los servicios financieros y otros servicios sociales. Las entidades federativas que acaparan estos capitales son Nuevo León con más de \$536 mil dólares y el Distrito Federal con \$375 mil dólares, mucho más atrás se encuentra Querétaro y el Estado de México con \$11 mil dólares y \$8,800 dólares respectivamente.



Por ramas productivas el Cuadro VII permite apreciar que la industria del hierro y el acero y el comercio de productos no alimenticios son las ramas más beneficiadas de los capitales provenientes de las naciones del MERCOSUR. Como ya se mencionó, la industria del hierro y el acero se sitúa en la primera posición a raíz de la inversión proveniente de capitales argentinos en el año 2005 (\$533 mil dólares) ubicada en el Estado de Nuevo León. La industria automotriz se encuentra colocada hasta el sexto lugar, lo cual es interesante apreciar si se considera la existencia del acuerdo de complementación económica realizado entre los Estados miembros del MERCOSUR y México.

Cuadro VII Principales ramas económicas receptoras de inversión del MERCOSUR Periodo 1999-2007			
Nº	Ramas	Monto (miles de dólares)	Part. %
1	Industria básica del hierro y del acero.	536,300	56.15
2	Comercio de productos no alimenticios al por mayor.	128,400	13.44
3	Fabricación de cemento, cal, yeso y otros productos a base de minerales no metálicos.	70,000	7.33
4	Prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados.	62,500	6.54
5	Elaboración de otros productos alimenticios para el consumo humano.	47,700	4.99
6	Industria automotriz.	28,600	2.99
7	Industria farmacéutica.	22,900	2.40
8	Fabricación de otras sustancias y productos químicos.	15,400	1.61
9	Otros servicios inmobiliarios	9,000	0.94
10	Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal	8,300	0.87
11	Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor	8,000	0.84
12	Otras industrias manufactureras	4,400	0.46
13	Confección de prendas de vestir	3,000	0.31
14	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	2,800	0.29
15	Comunicaciones	1,400	0.15
16	Elaboración de productos de plástico	1,400	0.15
17	Otras	5,000	0.52
	Total	955,100*	100

* Representa la inversión acumulada por sectores para el periodo 1999-2007, recuérdese que la inversión total acumulada considerada al inicio de esta sección es \$1,036,872 millones de dólares considerada para el periodo 1994-2007.

Fuente: Secretaría de Economía, RNIE, 2008.

3.9 Panorama general de las inversiones MERCOSUR-México

La inversión es sin duda un elemento de trascendencia en la asociación entre MERCOSUR y México. El argumento de que México y Brasil se encuentren entre las 15 principales

economías del mundo ha impactado favorablemente en la negociación política para los actores involucrados, lo cual se refleja en el nivel de inversión realizado tanto por otros países, como entre ellos mismos. Aunque de manera cuantitativa los capitales mexicanos son mayores dentro del funcionamiento de las economías sudamericanas, el proceso de inversión de los mercados sudamericanos en México también ha ido en ascenso de manera paulatina, sobre todo por parte de Argentina y Brasil. Si dentro del intercambio comercial no existe una presencia notable de los productos mexicanos en los mercados mercosureños, no puede afirmarse lo mismo en el caso de las firmas mexicanas. Como menciona Oropeza (2004) “la diplomacia empresarial ha ido más adelante que la diplomacia oficial”. Si en este trabajo se ha discutido sobre una política pragmática ejercida a nivel Estatal, el pragmatismo de los empresarios también ha mostrado rasgos específicos, sobre todo porque esta diplomacia ha sido innovadora y mucho más dinámica que las acciones estatales. Los negocios empresariales plasmados en las cifras de inversión acumulada en ambos mercados se han destacado por encima del intercambio comercial y la voluntad política de los gobiernos. Inclusive las firmas de acuerdos de protección recíproca de inversiones por parte de los gobiernos, cuentan con un importante aliento y presión de la gente del sector privado.

Los empresarios saben que el contacto a nivel gubernamental es imprescindible para facilitar el camino del comercio y las inversiones. Por ello es que las giras presidenciales y las comisiones negociadoras tienen representantes públicos y privados para buscar y facilitar la interrelación y fomentar las inversiones en los mercados. Sin embargo, a nivel bloque México no tiene suscrito ningún APPRIS, aunque con Argentina y Uruguay sí existen este tipo de acuerdos. Con el primero, el acuerdo se firmó en noviembre de 1996 y entró en vigor a partir de julio de 1998; mientras que con el segundo Estado el acuerdo fue suscrito en junio de 1999 y entró en vigor en julio de 2002. En ambos casos los empresarios mexicanos han aprovechado estos tratados ya que sus negocios se han expandido de forma interesante dentro de estas economías sudamericanas, principalmente durante los primeros años del siglo XXI. Con Brasil no existe un acuerdo de esta naturaleza, pese a la presencia de importantes firmas brasileñas en México y mexicanas en territorio brasileño. Este vacío jurídico requeriría de una acción gubernamental por parte de ambos países, así como del

empuje empresarial para fomentar un mayor acercamiento entre los gobiernos y que otorgue certeza jurídica a las inversiones recíprocas.

Las estrategias empresariales mexicanas y sudamericanas han ocurrido dentro de este fenómeno de translatinización de empresas señalado por la CEPAL. Las inversiones de estos actores han seguido el patrón de búsqueda y ampliación de mercados regionales. Un aspecto interesante en estas inversiones recíprocas es que los capitales mexicanos realizan sus principales inversiones en el sector de telecomunicaciones, productos alimenticios y bebidas, servicios turísticos y construcción. Estos mismos sectores se encuentran entre las principales actividades productivas en las cuales invierten los capitales sudamericanos en México, aunque en menor intensidad que las inversiones mexicanas en Sudamérica. La conjunción de inversiones en sectores similares podría propiciar el desarrollo de futuras cadenas productivas que, sumado al hecho de que tanto las naciones más grandes del MERCOSUR como México intercambian comercialmente productos con un alto valor agregado, serían factores importantes en el desarrollo de una relación mucho más alentadora.

4. Política exterior de los países sudamericanos y la bilateralidad con México

En este trabajo se ha podido observar que dentro de la relación entre los países del MERCOSUR y México, el acercamiento bilateral tiene un papel importante debido a la estructura gubernamental de este mecanismo de integración regional y las diferentes estrategias desplegadas por el gobierno mexicano a lo largo del periodo 1991-2007. Si el trasfondo de la asociación MERCOSUR-México tiene un factor bilateral, el análisis quedaría incompleto si no se introducen los primordiales acercamientos y distanciamientos que existen entre los actores. La última parte de este trabajo de investigación indaga la relación bilateral entre México con cada uno de los países del MERCOSUR. El análisis bilateral toma en consideración el desarrollo (cambios y continuidades) de la política exterior de los países para entender las estrategias que han llevado a estos actores a tener un acercamiento o distanciamiento con México. El estudio presentado sobre la política exterior de los cuatro países no pretende ser exhaustivo, sino que se enfoca en los principales vectores que rigieron las administraciones que abarca el periodo analizado. El análisis también intenta ser complementario para entender la forma en la cual el MERCOSUR ha desarrollado su agenda exterior.

Asimismo, es conveniente considerar que la separación entre las etapas presidenciales responde al hecho de que las políticas exteriores se encuentran reguladas jurídicamente por los marcos constitucionales de los países, básicamente por la acción del Ejecutivo (presidente y ministros). Esta legitimación y base jurídica ha hecho que gran parte del desarrollo de las políticas exteriores no responda a un patrón de continuidad, aunque ello no es una justificación para no contemplar la construcción de la política exterior de Estado o con base en la identificación de un proyecto nacional.

Por último, se podrá comprobar que el peso fundamental en las agendas bilaterales se encuentra en el aspecto económico-comercial, aunque existen puntos comunes e instrumentos internacionales suscritos en otras áreas de vinculación, tales como educativa y cultural, técnico y científica, jurídica, etc. El registro presentado para este apartado sólo

menciona las áreas en las cuales se ha trabajado en la relación bilateral, mas no se realiza una evaluación sobre el impacto que han tenido estos instrumentos.

4.1 Argentina-México: los puntos de coincidencia en las agendas exteriores

Durante el periodo 1991-2007, las relaciones entre estos dos países encontraron puntos en común bajo los cuales las élites gobernantes se identificaron casi de manera perfecta, pero también existieron temas ríspidos que alejaron y enfriaron la relación bilateral. Una buena parte del periodo analizado corresponde al desarrollo de la agenda exterior argentina bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Si bien se apuntó en este trabajo que las políticas exteriores de los países analizados se fraguan de forma pragmática y no responden a un patrón o proyecto ideológico específico, de parte del gobierno argentino existió un esfuerzo intelectual por buscar un sustento teórico en el llamado “realismo periférico”. Argentina aglutinó a un grupo de intelectuales encabezados por Carlos Escudé que tratarían de crear un cuerpo teórico que sustentara las acciones de la política exterior del gobierno del presidente Menem. Esta es una diferencia con respecto a la forma en la cual se concibe la política exterior mexicana, donde la política internacional y la diplomacia son trabajos híbridos porque utilizan más de un enfoque teórico o metodológico en el tratamiento de los temas y porque el pragmatismo de las políticas responde al interés del Estado, así como a las problemáticas que se enfrentan en un momento determinado (Borja, 1997).

Durante los diez años de gobierno de Carlos Menem existió un despliegue de una política pragmática y pro-occidental. Tanto del lado económico como del lado político se asumieron los dictados del Consenso de Washington del modelo de libre mercado y la conjugación de la democracia en el sistema político. La salida a la crisis de los años ochenta se intentó por medio del Plan de Convertibilidad de 1991, propuesto por el ministro de Economía Domingo Cavallo, un programa apegado a las reglas de la economía de mercado para estabilizar la economía de acuerdo con los lineamientos neoliberales (Romero y Torres, 2004). En el ámbito político, el contexto mundial era favorable a la presencia estadounidense debido a la finalización del conflicto con la ex Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín. De esta forma, el gobierno justicialista adoptó la alianza y el

alineamiento con los países en desarrollo, particularmente con Estados Unidos y, en menor medida, con la Gran Bretaña, dejando de lado la visión de la “relación autónoma” que había procurado mantener su antecesor Raúl Alfonsín (1985-1989).

La propuesta de la política exterior argentina enlazaba la coyuntura internacional del periodo, así como los patrones históricos del país, haciendo énfasis en el despliegue argentino de principios del siglo XX. Por un lado, la élite intelectual que apoyaba al presidente Menem creía que la globalización económica¹ era el patrón de crecimiento para reemplazar al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el cual se había agotado y no podía sacar al país de la crisis de los años ochenta. El Nuevo Orden Emergente Mundial se basaba políticamente en una relación de seguridad cooperativa e interdependencia entre países guiados por la democracia liberal. Por ello, el camino que debía seguir este país latinoamericano era reincorporarse al sistema mundial, dejando atrás el aislacionismo característico del régimen militar, a través de la globalización económica (o el modelo de economía de mercado) y la democracia neoliberal. Por otro lado, se añoraba el patrón histórico desplegado durante fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando Argentina mantenía una relación preferente con Gran Bretaña —en aquel momento la potencia hegemónica— ya que de esa forma había logrado una inserción exitosa en el sistema mundial. Por ello, siguiendo este *path dependence* el país debería entablar y desarrollar pragmáticamente relaciones preferentes con los países del primer mundo, en particular con la potencia ganadora del momento, es decir, con los Estados Unidos (Romero y Torres, 2004).

Bajo estos supuestos teóricos, Argentina consideró que el alineamiento con los Estados Unidos le brindaría la posibilidad de recuperar y acrecentar el poder que en algún momento sostuvo dentro del sistema mundial. Por ello, apunta Tokatlian (2004), Argentina más que realizar un análisis costo-beneficio apegado al realismo político, realizó el papel de *free-rider*, es decir, acató las disposiciones estadounidenses y de los organismos internacionales para ajustarse a las reglas del FMI y del capital financiero internacional.

¹ Este concepto es entendido como las reglas del libre mercado, la desregulación financiera, la apertura de mercados, etc.

Un punto en común establecido entre la política exterior argentina del gobierno de Menem con la ejecutada por Salinas fue la estrategia argentina del desarrollo de “relaciones carnales”² con los Estados Unidos, la cual tuvo como soporte la inserción del país a la globalización. En un sentido más amplio, las relaciones que interesaban al gobierno tendrían que otorgar un privilegio hacia los países en desarrollo, con la finalidad de crear condiciones adecuadas para el libre comercio, el movimiento de los capitales y las inversiones.³ Los artífices del gobierno, la política exterior y la política económica pensaban que el país lograría un crecimiento económico satisfactorio que le permitiría incorporarse no sólo a la globalización, sino al primer mundo (Romero y Torres, 2004). La cercana relación con los Estados Unidos se manifestó en acciones concretas: la definición del interés nacional en términos de crecimiento económico aunado a sus aspiraciones por ingresar al TLCAN a través del acercamiento con México, el respaldo y envío de tropas militares a la Guerra del Golfo Pérsico, el voto favorable en la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU para revisar la situación en Cuba, el retiro del Movimiento de los Países No Alineados, la ratificación del Tratado de Tlatelolco⁴, la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), la desarticulación del Plan Cóndor, así como las pretensiones de incorporarse a la OTAN y el apoyo de las acciones militares de esta organización en Yugoslavia. Para Argentina, el objetivo de estas actitudes era evitar un enfrentamiento y confrontaciones políticas con los Estados Unidos, además de aceptar el liderazgo norteamericano (Aranda, 2004; Romero y Torres, 2004).

² Esta expresión fue empleada por el entonces canciller Guido di Tella quien mencionó que “Nosotros queremos un amor carnal con los Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio” (Romero y Torres, 2004:6)

³ Una de las acciones más significativas de la política exterior argentina fue la renuncia con respecto al litigio de las Malvinas. Las negociaciones se fueron dejando dentro del seno de la Asamblea General de la ONU y se emprendió una “Política de seducción” o aproximación con los habitantes isleños (Romero y Torres, 2004).

⁴ Si bien Argentina suscribió este tratado en 1967, no lo había ratificado hasta entonces. Este país consideraba que la cláusula que se refiere a las inspecciones especiales realizadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), podían considerarse lesivas para los intereses nacionales, puesto que podían ser solicitadas sin una base seria (Aranda, 2004). Durante la segunda década del siglo XX, Argentina se interesó en el desarrollo pacífico de la energía nuclear. Sin embargo, con la ratificación de este acuerdo y la suscripción del TNP renunció a toda posibilidad para el desarrollo de armas de este tipo, legitimando sólo a ciertos países sobre la posesión y desarrollo de este armamento, aspecto que siempre cuestionó Argentina porque consideraba que discriminaba y afectaba el desarrollo nuclear de otros países.

Otra característica similar en el manejo de la política exterior entre Argentina y México se encontraba en la dispersión de la toma de decisiones. De acuerdo con la Constitución Argentina se establece una corresponsabilidad entre el Congreso y el Poder Ejecutivo para elaborar las políticas comerciales y las negociaciones comerciales internacionales; de hecho, la carta magna argentina en el artículo 75 menciona que el Congreso es quien fija los derechos de importación y exportación, legisla sobre asuntos aduaneros y rechaza tratados internacionales y el artículo 89 faculta al Ejecutivo a firmar y negociar tratados internacionales (Bouzas, 2003). Este mismo argumento se encuentra en los artículos 73, 89, 131 y 133 de la Constitución mexicana que señalan la facultad para establecer contribuciones al comercio exterior, el diseño y ejecución de la política exterior por parte del Ejecutivo con apego a los principios constitucionales, la autoridad del gobierno federal para recabar impuestos al comercio a partir del aval del Congreso y la aprobación o rechazo de los tratados internacionales. Sin embargo, en ambos casos la elaboración de la política y la práctica de la política internacional han sido de injerencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Con la consolidación de los modelos de economías abiertas por parte de los gobiernos de Menem y Salinas, la política exterior de ambos países otorgó una preferencia a los asuntos económicos. El desarrollo económico fue un tema que comenzó a tratarse de igual manera en la política interna y en la política exterior, lo cual también derivó en una mayor dispersión en la toma de decisiones. En el caso mexicano, se ha explicado previamente cómo la SRE cedió su lugar a la SE; en Argentina sucedió algo parecido. A partir de las reformas estructurales de adelgazamiento de la estructura estatal, los ministerios encargados del diseño y ejecución de la política comercial han sido el Ministerio de Economía y el Ministerio de Producción, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto es el encargado de desarrollar y coordinar las negociaciones. El Ministerio de Economía es el órgano con mayores competencias, ya que posee una amplia gama de instrumentos de política económica, tales como los derechos de importación, restricciones cuantitativas, regímenes especiales de importación, desgravaciones fiscales a las exportaciones, etc. (Bouzas, 2003). Otros órganos vinculados con el Ejecutivo argentino y que también participan en el diseño de la política económica exterior son la Comisión Nacional de Comercio Exterior, la Administración Federal de

Ingresos Públicos, el Banco de Inversión y Comercio Exterior y la Fundación *export-Ar*, es decir, una función parecida a lo que hacen en México algunos organismos públicos descentralizados tales como Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext), Nacional Financiera (NAFIN) y la Comisión de Comercio Exterior.

La presidencia de Menem coincidió con los gobiernos mexicanos encabezados por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Menem visitó México en los años 1992 y 1997, mientras que Salinas y Zedillo también realizaron giras presidenciales a este país sudamericano en 1990 y 1996 respectivamente. Entre Menem y Salinas existió una mayor identificación ideológica a partir de la similitud en los proyectos económicos para insertar a los países en la globalización económica. Uno de los puntos de coincidencia en sus agendas exteriores bilaterales fue institucionalizar la relación a través de la creación de la Comisión Binacional Permanente, creada en marzo de 1990 y que, después bajo la presidencia de Zedillo, cambió de formato por el Mecanismo de Coordinación y Consulta, denominado formalmente Comisión Bilateral Permanente de Asuntos Políticos. Sin embargo, a raíz del interés de México por ser parte del MERCOSUR, ambos gobiernos decidieron reanudar los trabajos de la Comisión Binacional Permanente en julio de 2005 como la única institución en la cual se tratarían los temas de interés bilateral (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008).

En el periodo enero de 1992 a diciembre de 1994, tiempo en el cual coincidieron los presidentes Menem y Salinas, Argentina y México firmaron 14 instrumentos (entre acuerdos, convenios, actas y memoranda): 1 de cooperación fitosanitaria, 1 de cooperación educativa y cultural, 1 de cooperación zoosanitaria, 2 de cooperación jurídica, 2 de cooperación económica y 7 de cooperación política (véase Anexo II). A pesar de que ambos presidentes coincidían en la liberalización de los mercados económicos, sólo una pequeña proporción de los instrumentos suscritos a nivel bilateral está directamente relacionada con el área económica, sin embargo, otros acuerdos tuvieron una incidencia directa para la liberalización de ambos mercados (como el acuerdo en materia fitosanitaria y el programa de trabajo en materia de sanidad). Además de la Comisión Binacional Permanente, otro de los alcances para mejorar la relación bilateral fue el Acuerdo firmado

entre ambas naciones para suprimir las visas turísticas en julio de 1994. De los 14 acuerdos firmados durante este periodo, 6 instrumentos fueron suscritos durante la visita del presidente Menem a México en octubre de 1996.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, la cual también coincidió con el presidente Menem y posteriormente parte de la administración del presidente de la Rúa (diciembre de 1999-diciembre de 2001), Argentina y México incrementaron los compromisos suscritos, ya que se registran 29 instrumentos. De ellos, 4 son de cooperación económica entre los cuales sobresale el APPRIS de 1998; los otros tres involucran a la Banca de Desarrollo mexicana (Bancomext y NAFIN) para el apoyo al comercio internacional de pequeñas y medianas empresas. Entre los instrumentos suscritos en el ámbito de cooperación política existieron 4 enfocados a la lucha contra las drogas (estupefacientes y sustancias psicotrópicas). Otras dos áreas, en las cuales los gobiernos también trabajaron, fueron la cooperación técnica y científica, así como la educativa y cultural. En la primera se suscribieron 9 instrumentos, dos de los cuales se refieren al sector de comunicaciones (uso de satélites y transmisión y recepción de señales para la prestación de servicios por satélite), 1 se refiere a los trabajos de la Subcomisión de Cooperación Científico y Técnica que es parte de la Comisión Binacional, además de la suscripción en 1997 del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre ambos países. En la segunda área se suscribieron y entraron en vigor 7 instrumentos, el más importante fue la firma del Convenio de Cooperación cultural y educativa en noviembre de 1997, aunque para México la vigencia de dicho acuerdo fue hasta mayo de 2000, así como el registro de los trabajos de la Comisión Cultural y Educativa. La suscripción y vigencia de 16 acuerdos en material técnica y científica, así como educativa y cultural, dejan ver el esfuerzo realizado por ambos gobiernos para incrementar su cooperación bilateral en otras áreas.

De estos mismos 29 compromisos negociados por México y Argentina entre diciembre de 1994 y diciembre de 2000, se encuentran 7 instrumentos suscritos durante la segunda visita a México por parte del presidente Menem; en tanto que durante la visita presidencial de Zedillo a Argentina se suscribieron sólo 3 instrumentos. Bajo la administración del presidente de la Rúa, México sólo suscribió con Argentina 4 instrumentos, además de la

puesta en vigencia del Convenio de Cooperación cultural y educativa mencionado anteriormente por parte del gobierno mexicano. Durante la administración de Fernando de la Rúa no se suscribieron acuerdos en materia política y/o económica, y los gobiernos se enfocaron sólo a las áreas educativa y cultural, así como técnica y científica.

4.1.1 Las presidencias temporales en Argentina

Las administraciones del gobierno de De la Rúa y el presidente Duhalde estuvieron determinadas por los problemas financieros y políticos en Argentina. Como se podrá observar en las siguientes líneas ninguno de estos dos presidentes temporales logró desarrollar un proyecto propio o al menos una política exterior planificada con base en objetivos concretos. La actuación de Argentina en las relaciones internacionales obedeció más a un conjunto de políticas reactivas que un cuerpo coherente y racional fundamentado en un proyecto nacional. Al menos en este periodo 1999-2003 el manejo de la política exterior argentina estuvo caracterizado por un vacío de poder y, por tanto, expuesta a golpes políticos que debilitaron su desempeño (Miranda, 2003).

Después de la liberalización económica del país consolidada durante los años noventa, la desigualdad y el agravamiento de las condiciones sociales en Argentina se hicieron presentes. Los últimos años del gobierno de Menem estuvieron caracterizados por una deuda externa estimada en más de \$144 mil millones de dólares, equivalentes al 50% del PIB nacional. Las exportaciones intramercosur y con el resto del mundo registraron una caída durante los años 1998-1999 (véase Gráficas XXI y XXII del Capítulo II), a este débil desempeño se sumaba a la evasión fiscal cercana a los \$30 mil millones de dólares que dificultaban el manejo de las finanzas públicas. En 1999 el déficit en cuenta corriente era de \$12,500 millones de dólares, en tanto que el déficit comercial alcanzaba poco más de \$2 mil millones de dólares. Es decir, Argentina atravesaba por una situación de déficit gemelos donde únicamente el comercio intrarregional presentaba un saldo positivo de \$2,450 millones de dólares (Frechero, s/a). El deterioro de las estructuras económicas se reflejó en la incapacidad del gobierno para pagar su deuda externa, lo cual comenzó a generar desconfianza en los inversores nacionales y extranjeros y a suspender las inversiones

futuras o nuevos préstamos. Bajo este panorama económico nada halagador llega a la presidencia la coalición de la Alianza con Fernando de la Rúa como presidente y Carlos Álvarez como vicepresidente.

Los especialistas argentinos coinciden en señalar que bajo la presidencia de De la Rúa existió una continuidad en materia de política exterior con respecto al periodo anterior. Las acciones que comprueban que Fernando De la Rúa continuó con la política exterior de su predecesor fueron la designación de Cavallo como ministro de Economía (después de que Machinea dejara su cargo en 2001) quien mantuvo una mayor injerencia en la gestión de la política exterior, así como el nombramiento de un economista ortodoxo como Alberto Rodríguez Giavarini al frente de la Cancillería argentina que favorecieron la continuidad de las relaciones con los Estados Unidos;⁵ el gobierno de la Alianza mantuvo a sus misiones de paz en el exterior en apoyo de las intermitentes intervenciones de Estados Unidos en Medio Oriente y no cambió su voto en el seno de las Naciones Unidas a favor de la investigación de la situación de los derechos humanos en la isla de Cuba. Este alineamiento con Estados Unidos puede explicarse por la presión económica y financiera interna que colocaban al gobierno a seguir los dictados estadounidenses, aunque discursivamente la agenda exterior colocaba un énfasis en el fortalecimiento del MERCOSUR (Bernal, 2002). El canciller modificó el término de *relaciones carnales* por relaciones intensas con los Estados Unidos, para colocar como prioridad negociadora los temas de economía, comercio y finanzas. El gobierno estadounidense apoyó la administración de De la Rúa para conseguir un blindaje por \$40 mil millones de dólares otorgado por el FMI y con la participación de otros gobiernos, entre ellos España. Sin embargo, en el momento de la crisis financiera entre junio y julio de 2001, el gobierno del presidente Clinton manifestó que no entregaría ningún apoyo directo a este país sudamericano. Otro diferendo con los Estados Unidos fue la negativa de la administración argentina para negociar bilateralmente un acuerdo de libre

⁵ Así lo demostró el presidente De la Rúa en su gira realizada en junio de 2000 a los Estados Unidos donde se reunió con funcionarios de aquel país, empresarios y banqueros y demostró su adhesión a las reglas de la economía de mercado a pesar de las dificultades que Argentina atravesaba para realizar el pago de los servicios de su deuda (Di Marco, 2000). De hecho el proyecto de desarrollo económico continuaba siendo de ajustes estructurales para la economía nacional, estas reformas aplicadas durante un año y medio de gobierno afectaron de manera directa a los trabajadores, asalariados y clases medias (Bernal, 2002).

comercio, como una estrategia estadounidense de debilitamiento frente a Brasil en el marco del ALCA.

La política exterior del presidente De la Rúa estuvo, entonces, determinada por la situación económica y financiera, lo cual forzó hacia el despliegue de un bajo perfil y pasividad en la ejecución de esta política por parte de la figura presidencial, en tanto que la actuación de su ministro de Economía fue relevante a nivel diplomático para posicionarse como negociador en el marco internacional.

A mediados de 2001 la situación argentina se hizo inmanejable a pesar de que finalmente el gobierno estadounidense decidió otorgar un paquete de \$8 mil millones de dólares para el mes de agosto. El gobierno sudamericano no superó las tensiones del mercado interno ni culminó las difíciles negociaciones con las provincias para mantener el programa de “déficit cero”, cuyo objetivo era continuar con el sistema de convertibilidad y de cambio fijo, además de enfrentarse al impasse creado por la deuda externa (Moniz, en Frechero, s/a). En diciembre de 2001 el gobierno no pudo mejorar la situación y ante la negación de un nuevo paquete financiero por parte del FMI de más de \$1,200 millones de dólares, los capitales comenzaron a salir, por lo que el gobierno para evitar esta fuga de dinero decidió llevar a cabo el llamado “corralito”. Esta medida provocó múltiples manifestaciones, la declaración del Estado de sitio, la represión y enfrentamiento entre civiles y policías, lo que llevó a la dimisión del gobierno y comenzó la inestabilidad institucional del país en lo que se conocería como los “cinco presidentes de las dos semanas”.

Finalmente, el senador peronista Eduardo Duhalde llegó a la presidencia de manera temporal (enero de 2002-mayo 2003). El principal objetivo era recuperar la estabilidad económica y política del país, por lo que el régimen de convertibilidad fue sustituido por uno de flotación, bajo la intervención del Banco Central argentino. Las nuevas medidas económicas provocaron una reevaluación de la moneda nacional, lo cual encareció las importaciones y fomentó las exportaciones argentinas, generando un saldo comercial positivo. Este indicador marcó la salida de la crisis, sin embargo, todavía quedaban pendientes la estabilización macroeconómica, la resolución del problema de la deuda, el

control de la inflación, la recuperación del mercado interno y la credibilidad del pueblo argentino en sus dirigentes políticos.

En materia de política exterior la presidencia de Duhalde fue breve pero logró sentar algunas bases para el despliegue de las relaciones exteriores del próximo presidente argentino. Duhalde otorgó una mayor prioridad a la relación con Brasil aunque sin romper de manera definitiva con los Estados Unidos y en la cancillería designó como titular al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. La estrategia del gobierno argentino consistiría en formar una alianza con Brasil para condicionar su apoyo en las negociaciones en el marco del ALCA y formar un frente ante Estados Unidos para obligarlo a abrir sus mercados agropecuarios. Sin embargo, también necesitaba convencer al gobierno brasileño sobre su nueva visión neo-desarrollista centrada en el fortalecimiento del Estado y el mercado interno y regional, sin una apertura económica indiscriminada que había llevado al país a su última crisis.

Como se menciona, no existió una ruptura con la administración del presidente Bush, de hecho la Casa Blanca ya se encontraba instalada en su política antiterrorista, la cual no dejaba sin ningún espacio para los países latinoamericanos. A pesar de esta situación, Duhalde intentó negociar un nuevo paquete económico bajo el respaldo estadounidense, pero no tuvo una respuesta favorable y para mantener un clima cordial entre ambos gobiernos, Argentina votó nuevamente a favor de la investigación sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. El FMI y Estados Unidos acordaron un nuevo paquete financiero no por los gestos realizados por el gobierno argentino, sino para evitar el contagio y la profundización de la crisis financiera en Uruguay.⁶

Durante la presidencia de Eduardo Duhalde fue cuando el gobierno mexicano decidió comenzar su proceso de asociación con MERCOSUR. El presidente mexicano Vicente Fox

⁶ El nuevo paquete financiero exigía recortes fiscales y cambios en la ley de quiebras. La primera modificación incluía el restablecimiento del mecanismo que facilitaba a un acreedor o tercero a adquirir a bajo costo una empresa endeudada, este cambio afectaba a muchas empresas afectadas por la devaluación y las colocaba en desventaja frente al acreedor extranjero. La segunda ley concedía garantías a los directivos de los bancos que facilitaron la fuga de capitales. Ambas leyes fueron aprobadas por el Congreso (Aranda, 2004).

realizó una visita de Estado a Argentina en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR en julio de 2002. Por su parte, el mandatario argentino visitó el territorio mexicano en mayo de 2003, pocos días antes de abandonar su cargo en el gobierno. En este periodo se suscribieron 10 instrumentos, 7 de los cuales se firmaron durante la visita presidencial de Fox a Buenos Aires (véase Anexo II). De estos 7 instrumentos, dos de ellos corresponden al área de cooperación política establecida entre diferentes ministerios del Estado; un acuerdo pertenece al área económica en cuanto que establece el Consejo Bilateral del Comercio e Inversiones, dos acuerdos son en materia jurídica y dos más son en cuestiones técnicas y científicas. Estos últimos casos corresponden a la modificación sobre el uso y servicio de satélites, así como un acuerdo sobre cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear.

Los restantes tres acuerdos entraron en vigencia entre agosto y diciembre de 2002. Dos de ellos se ubican en el área de cooperación técnica y científica; el primero es suscrito entre las Secretarías de Energía de ambos gobiernos y el segundo se refiere a la modificación del Acuerdo sobre transportes aéreos (suscrito desde 1969). El último acuerdo corresponde a un canje de notas sobre el otorgamiento de permisos a favor de familiares dependientes del personal diplomático de las representaciones acreditadas en ambos países.

4.1.2 La relación actual: distanciamiento y reencuentros entre Argentina y México

Al inicio de cada periodo presidencial existe una aspiración por romper con los patrones de continuidad que no han servido al país, o bien, que lo han colocado en una posición internacional incómoda para la opinión pública nacional. Cuando Néstor Kirchner asumió el poder (mayo 2003-diciembre de 2007), si bien existía una crisis institucional y financiera, en su primer discurso como presidente de la República ante la Asamblea Legislativa, delineaba ciertos aspectos que marcaban una diferencia con respecto a los otros gobiernos, básicamente en relación con el gobierno de Carlos Menem y Fernando de la Rúa.

Es por ello que al principio del gobierno de Kirchner se buscó, como ejes articuladores de su política externa, la solución al problema de la deuda y el reposicionamiento como *global trader* a partir del superávit comercial registrado. Sin embargo, las crisis institucional (política) y económica determinaron la conducción de la política exterior en un primer momento. Principalmente en cuanto a la reestructuración de la deuda y la inseguridad interna, así como la relación de este último tema con la captación de inversiones (Corigliano, 2005). Otro factor importante en la conducción de la agenda exterior fue marcar un distanciamiento en cuanto al alineamiento con los Estados Unidos y se opta por las “relaciones perfectas” (Heredia, 2003). Durante su primera visita a Washington, Kirchner necesitaba del respaldo de los Estados Unidos para encarar las duras negociaciones con el FMI, el BM y los acreedores internacionales y así alcanzar acuerdos razonables y factibles que le permitieran salir de la crisis y reactivar la economía del país.⁷ No obstante, el alejamiento con Estados Unidos se comenzó a manifestar con acciones concretas, tales como las buenas relaciones entabladas con los presidentes Chávez, Castro y Lula —los dos primeros antagónicos al gobierno estadounidense— así como diferendos entre el ministro de Relaciones Exteriores argentino, Rafael Bielsa, y el encargado estadounidense para América Latina, Roger Noriega.⁸

Del lado económico, la resolución favorable del tema de la deuda sirvió para atraer nuevamente capitales extranjeros de inversión, lo cual permitió garantizar el programa económico del gobierno y mantener un ritmo de crecimiento sostenible en los últimos años. El gobierno también se marcó como meta reducir la participación relativa de materias primas e integrar al mercado exportador productos de mayor valor agregado y una estrategia fue el fomento de dos complejos exportadores industriales, el oleaginoso y el

⁷ Algunas discrepancias con el FMI fueron consecuencia de la negación por parte del gobierno argentino para establecer un calendario de aumento a las tarifas de servicios públicos y el compromiso de aumentar las metas de ahorro interno público. Sin embargo, algunos acontecimientos históricos también fueron alcanzados como la cancelación de la deuda mantenida con este organismo de \$9 mil millones de dólares en enero de 2006 (Frechero, s/a).

⁸ Noriega dijo ante el llamado Consejo de las Américas que “la política del Presidente argentino, Néstor Kirchner, hacia Cuba es motivo de preocupaciones y decepciones”. Asimismo, expresó estar “particularmente decepcionado” con el canciller Bielsa porque durante su visita a La Habana en octubre pasado no se reunió con miembros de grupos contrarrevolucionarios apoyados por Estados Unidos. Por su parte, Rafael Bielsa se expresó en el mismo sentido y consideró agraviantes, parciales y sesgadas las declaraciones de Noriega referidas a las relaciones de Argentina con Cuba (*La Capital*, 30 de junio de 2004).

petrolero-gasífero. La recuperación comercial de Argentina se vio favorecida en el mercado internacional a partir de 2006 con el incremento en el precio de las materias primas, lo cual como se pudo observar en este trabajo permitió la mejora de la balanza comercial del país en cuanto al valor de las exportaciones. Tanto del lado internacional como en el ámbito interno, la élite gobernante pudo llevar a cabo su programa económico, teniendo el respaldo de los inversionistas extranjeros y porque las organizaciones políticas, sobre todo la oposición, se encontraron totalmente fragmentadas, desarticuladas y sin un programa definido.

La alianza tendida por Duhalde con Brasil fue seguida por Kirchner para conseguir dos fines: uno era la rearticulación del mercado subregional en el ámbito de MERCOSUR y otro era la necesidad de contar con el apoyo brasileño para proyectar nuevamente a Argentina en el ámbito mundial. Al principio de la crisis en 2001, la administración de Fernando Henrique Cardoso otorgó su respaldo al país vecino, pero cuando Lula asumió el poder y se instauró definitivamente el modelo neo-desarrollista centrado en el fortalecimiento del Estado y del mercado interno y regional, la diplomacia argentina definió la alianza con Brasil como un socio estratégico (Russell y Tokatlián, 2003). Dicha alianza estaba fundamentada en el relanzamiento del MERCOSUR a partir de la construcción de consensos que permitieran avanzar en los acuerdos de este bloque regional, progresar en los temas políticos y sociales y presentar posiciones coordinadas en los marcos mundiales de negociación. Aunque en la construcción de esta nueva estrategia argentino-brasileña no han estado ausentes los diferendos en cuanto al superávit a favor de Brasil y su posición como principal interlocutor en el plano internacional.

Otra alianza por la cual apostó el gobierno de Kirchner fue con Venezuela. Con este país se encontraron afinidades ideológicas como un rechazo al proyecto neoliberal para las economías, el ideal de la integración sudamericana y quizás hasta un cierto consenso en la oposición estadounidense en cuanto a su proyecto económico continental. No obstante estas afinidades, el pragmatismo de la política exterior argentina encontró en Venezuela un aliado para contrarrestar la influencia brasileña en la región, a partir de la capacidad

económica derivada del incremento en la venta del crudo y el respaldo financiero, comercial y de infraestructura que ha proveído Chávez al pueblo argentino.

En cuanto a las relaciones con México, al presidente Kirchner empató su periodo con los de los presidentes Fox y Calderón. Bajo la presidencia de Vicente Fox, las relaciones bilaterales pasaron por una serie de altibajos derivados del empuje del Ejecutivo mexicano por querer ajustar la agenda negociadora de los países del MERCOSUR en el marco del ALCA. El primer encuentro entre los presidentes se realizó en el marco de la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en 2003. Había pasado un año desde que México manifestó su intención por acercarse al MERCOSUR, razón por la cual cuando los presidentes coincidieron en Naciones Unidas manifestaron su deseo por avanzar en las negociaciones comerciales. Asimismo, en la reunión ministerial de la Cumbre de la OMC en Cancún, el mandatario mexicano manifestó su respaldo en las negociaciones con las instituciones financieras internacionales. Posteriormente, previo a la participación de Fox en la Cumbre de Puerto de Iguazú en julio de 2004, los dos mandatarios se habían reunido con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bolivia (noviembre de 2003) y la Cumbre Extraordinaria para las Américas en Monterrey (octubre 2004).

Después de estos encuentros, la relación entró en un punto de tensión a raíz de las declaraciones del presidente Vicente Fox en Mar del Plata dentro de las negociaciones del ALCA. El diferendo entre ambos mandatarios se suscitó por la defensa del presidente mexicano a favor del proyecto estadounidense, en tanto que el Ejecutivo argentino defendió su postura que pugnaba por un cambio de fondo en los temas analizados como el empleo, pobreza, crecimiento y desarrollo sostenido. Ante esta discusión a nivel presidencial, inmediatamente los cancilleres de ambos países, Bielsa y Derbez emitieron un comunicado en el cual reconocían que “en la discusión de temas complejos, las democracias maduras tienen lugar para las diferencias” (Calloni, 2005). El aparato diplomático debió intervenir rápidamente para calmar las tensiones entre los mandatarios, pero sobre todo para tranquilizar la relación comercial y a los inversores, ya que estos ámbitos mantenían su mejor desempeño: el intercambio comercial se calculaba en casi \$2 mil millones de dólares,

con saldo favorable al país sudamericano y las inversiones mexicanas eran en la misma proporción.

Derivado de este conflicto, el secretario de Integración de la Cancillería Argentina, Eduardo Sigal, declaró que la diferencia de visiones con respecto a la integración hemisférica debería no afectar el universo de las relaciones bilaterales. Sin embargo, también denunció que el gobierno mexicano desde que había manifestado su interés por incorporarse como Miembro Asociado del MERCOSUR, no había definido un proceso de negociación que incluyera todo el ámbito arancelario. Asimismo, mencionó que desde junio de 2004 el MERCOSUR, como bloque, había insistido en las negociaciones para profundizar el acuerdo de complementación económica, dejando ver que era la contraparte mexicana la que no definía una posición sobre el tema (*Proceso*, 2005). Hasta cierto punto las declaraciones de este funcionario eran ciertas, es decir, México sabía que debía completar un TLC con MERCOSUR para avanzar en su proceso de adhesión pero tampoco había definido las condiciones bajo las cuales tenía que negociar porque su interés era político y no comercial. Y en otro sentido, el MERCOSUR como bloque tampoco había conjuntado una posición favorable para la entrada de México, particularmente Brasil, quien continuaba manifestando su reserva de opinión respecto a este tema.

La diferencia entre los gobiernos fue superada gracias a las negociaciones de las cancillerías, las Secretarías de Economía y el empuje de las cúpulas empresariales por no detener el intercambio comercial y los flujos de inversión, sobre todo porque en julio de 2004 habían entrado en vigencia las modificaciones al ACE N° 6 entre ambos países, además de un convenio firmado en marzo de 2004 para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, provenientes de la operación de buques y aeronaves de transporte internacional (véase Anexo II). Estos dos acuerdos fueron los únicos que entraron en vigencia durante el periodo de coincidencia de los presidentes Kirchner y Fox.

El último año de la presidencia de Néstor Kirchner concurrió con el primer año de gobierno del presidente Calderón. El nuevo mandatario mexicano realizó una visita a

Argentina como presidente electo en octubre de 2006. Posteriormente, México recibió la visita de la senadora Cristina Fernández, actual presidenta de Argentina y esposa del entonces presidente Néstor Kirchner. En ocasión de su visita en abril de 2007, la senadora se reunió con el empresario mexicano más importante, Carlos Slim, quien mantiene importantes inversiones en el país sudamericano. Como parte de la comitiva de la senadora Fernández se encontraba el canciller Jorge Taiana, quien mantuvo una reunión de trabajo con su homóloga mexicana, la embajadora Espinosa. El marco de dicho encuentro estuvo determinado por la entrada en vigor de la ampliación del ACE N° 6 que abarca más del 50% del universo arancelario negociado entre ambos países, así como el cierre de las negociaciones sobre el Segundo Protocolo Adicional al Apéndice I del ACE N° 55. El comunicado de las cancillerías no hace ninguna mención a la integración de México al MERCOSUR, sino que reitera la estrategia mexicana de fortalecer la relación bilateral a partir de la negociación de un Acuerdo de Asociación Estratégica y de Complementación que sería firmado con la última visita de Néstor Kirchner a México en julio de 2007 (Declaración Conjunta, 2007). Esta comunicación hace referencia al fortalecimiento de otras áreas de la relación bilateral, tales como la cooperación técnica y científica, y educativa y cultural, donde ambos países tienen firmado un número importante de instrumentos para el intercambio pero que no han sido potencializados a nivel de las instituciones públicas, académicas y de investigación. Por ese motivo, las delegaciones diplomáticas acordaron que durante la visita del presidente Kirchner sesionarían las Comisiones Mixtas de Cooperación Educativa y Cultural, y de Cooperación Técnica y Científica, ambas forman parte de la Comisión Binacional Permanente que también sesionaría en las mismas fechas.

Esta última visita del presidente Kirchner en 2007 tenía como propósito el fortalecimiento del intercambio comercio plasmado formalmente en el ACE N° 54 y N° 55. Los resultados para la economía argentina eran satisfactorios en el 2006: las exportaciones de México a Argentina habían crecido en 40% y las exportaciones argentinas a México aumentaron en 33%. Durante el primer semestre de 2007, el intercambio comercial había crecido 11% más que el año anterior (Sigal, 2007). Derivado de estos acuerdos comerciales, la lógica comercial entre ambas naciones se centra tanto en el sector automotriz como en los aparatos eléctricos; el primero, con 40% de las exportaciones de Argentina hacia México y el

segundo con el 50% de los productos mexicanos a Argentina. De esta forma, la intención de los presidentes era profundizar el acuerdo marco para aprovechar los importantes flujos de inversiones que se reciben recíprocamente y articular cadenas de producción para la elaboración de artículos de mayor valor agregado.

Durante la visita a México en julio de 2007, el presidente argentino se reunió con empresarios mexicanos que han realizado inversiones en Argentina, tales como Carlos Slim, Ricardo Salinas y Emilio Azcárraga Milmo. Para concluir su mandato presidencial y en ocasión de su gira por México, Kircher firmó con su homólogo mexicano el Acuerdo de Asociación Estratégica, el cual institucionaliza en un solo instrumento jurídico los aspectos del diálogo político, la coordinación de posiciones regionales e internacionales, la profundización de las relaciones comerciales y económicas y otros temas de cooperación bilateral.

La actual relación bilateral contiene mejores elementos de desempeño que durante la administración foxista, sin embargo, fue durante este periodo cuando se concretizaron los instrumentos económico-comerciales que sustentan el intercambio entre las economías. Tampoco debe descartarse que durante la administración del presidente Zedillo entró en vigencia el APPRIS que garantiza los capitales recíprocos para la inversión.

La relación entre Argentina y México ha estado determinada por factores a nivel externo e interno. El acercamiento e intercambio cultural, educativo, técnico y científico se encuentra garantizado por los múltiples instrumentos suscritos entre ambos países, los cuales son poco conocidos por la sociedad y las instituciones en conjunto. El acercamiento a este nivel ha sido motivado por una intensa labor política donde el cabildeo de las representaciones diplomáticas ha sido fundamental, aunque varios de estos acuerdos han sido suscritos por diferentes ministerios o secretarías de Estado. Estas negociaciones políticas se encuentran por encima de la noción de afinidades culturales entre ambos países y los lazos de hermandad latinoamericana, no quiere decir que dichos elementos no sean importantes en el momento de la negociación, sino que los intereses de determinados grupos han logrado la concreción de acuerdos que fortalecen la relación entre los dos países. Sin embargo, debido

al viraje de las políticas exteriores los acuerdos de impacto económico y comercial son mayormente difundidos por las élites gubernamentales. Los instrumentos de cooperación económica y comercial son sujetos de las presiones internas y externas, aunque finalmente el pragmatismo de la lógica empresarial logra sobrellevar las negociaciones. Prueba de ello es que las tensiones de la relación bilateral ocurridas en el periodo Fox-Kirchner 2005 no detuvieron las negociaciones para ampliar los ACE N° 55 y N° 6.

La relación bilateral también ha estado determinada por diversas estrategias de la política exterior de los países, las cuales han sido más reactivas que definidas de forma integral bajo un proyecto único de la agenda exterior. Este argumento se observa en la forma en la cual la administración de Vicente Fox buscó concretizar un TLC con Argentina en un tiempo muy corto, pero sin definir las condiciones en las cuales se establecería la negociación y sin tomar en consideración los sectores sensibles a la liberalización comercial que afectarían a ambas economías. De igual forma, durante la concurrencia de los periodos de los presidentes Menem y Salinas, las tradicionales estructuras diplomáticas fueron desmanteladas y reestructuradas para superponer funciones y atribuciones en otros ministerios estatales. Ello provocó el reacomodo en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior; en principio una falta de organización por parte de la red transgubernamental partícipe en el proceso negociador y posteriormente, el liderazgo de las Secretarías de Economía como principales órganos de diseño y planificación de las negociaciones económico-comerciales, dejando a los ministerios de Relaciones Exteriores la tarea de coordinación de los demás entes involucrados.

4.2 Relación Brasil-México. La diferenciación Norte-Sur y el distanciamiento de los países

La política exterior brasileña de los años noventa tuvo diversas afinidades con la de su socio regional, Argentina. Los gobiernos cariocas, después del tropiezo económico de la anterior década de los años ochenta, intentaron promover la imagen de un país que deseaba insertarse en la economía mundial a través de la estabilización económica y con la adhesión a los temas globales (medio ambiente, terrorismo, drogas, derechos humanos y promoción de la democracia), empatándolos con sus pilares diplomáticos tradicionales. La visión de

Brasil, coincidente con Argentina durante ese periodo, fue la de presenciar un Nuevo Orden Mundial con Estados Unidos a la cabeza, por lo cual era prioritario el énfasis en la democracia liberal y el capitalismo neoliberal como los estandartes de los nuevos gobiernos civiles. Esta visión requería tanto la desregulación del aparato estatal y de los mercados, como la suscripción a la cooperación internacional para insertarse en el nuevo esquema mundial.

Sin embargo, también es cierto que durante los años noventa la relación con de América Latina y, en particular, América del Sur alcanzó un lugar privilegiado en la agenda brasileña a través de la constitución del MERCOSUR y de posteriores ideas tales como el Área de Libre Comercio de Sudamérica (hoy Unión de Naciones Suramericanas). La idea de hegemonía sobre la región iba acompañada de un proyecto de desarrollo regional sustentado por el gobierno brasileño, a través de la cumbre presidencial de 1990 del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). Bajo este proyecto se diseñaron propuestas y medidas para una mejora en la infraestructura de Sudamérica en los ámbitos del sistema arancelario, telecomunicaciones, tecnología de la información y desarrollo sustentable. En este sentido aunque existía una aceptación sobre el cambio del modelo económico también se enfatizó por conservar a esta región como la plataforma sobre la cual se proyectaría el liderazgo brasileño por medio de acuerdos de integración en infraestructura (IIRSA) o económico-comerciales (MERCOSUR, UNASUR).

Al igual que el resto de los países involucrados en este análisis, la política exterior de Brasil se encuentra determinada jurídicamente en su carta magna, la cual concede al Ejecutivo las competencias necesarias para conducir y ejecutar esta política. El artículo 84 determina que el jefe del Ejecutivo es el responsable de las relaciones diplomáticas del país, así como la celebración de tratados, acuerdos y acciones internacionales. El artículo 89 establece que es responsabilidad del Congreso las ratificaciones de los acuerdos, tratados y acciones internacionales celebrados por el Ejecutivo; en tanto que el artículo 52 menciona que el Senado es la instancia que aprueba la designación del cuerpo diplomático presente en el país.

Contrariamente al desmantelamiento y la pérdida de influencia de las cancillerías en los otros países, Itamaraty constituye el principal componente institucional en la formación del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. El peso del Ministerio de Relaciones Exteriores es vital para la formulación e implementación de la agenda exterior, la cual ha reforzado la hipótesis de que la estabilidad de la política exterior es una política de Estado y no de gobierno, hecho que le permite una continuidad significativa durante largos periodos (Fernández y Soares, 2005).⁹ Esta permanencia también se encuentra asociada a la idea de que se considera un instrumento necesario para el proyecto de desarrollo del país. La idea de liderazgo en la región para los gobiernos civiles brasileños estaba condicionada a la necesidad de consolidar y mantener su desarrollo económico y su expansión industrial, ya que no tenía ni los elementos militares ni el poder económico de los países desarrollados.

El primer gobierno electo por voto popular fue de Fernando Collor de Melo (1990-1992), quien introdujo las reformas de desregulación y liberalización económica. Este presidente también estuvo al frente en el momento de la construcción del MERCOSUR como un proyecto político de liderazgo en la región y la forma por la cual se podrían mejorar las relaciones con uno de sus vecinos más importantes, Argentina. Posteriormente se encuentra el gobierno de Itamar Franco (1992-1995), quien moderó las prácticas de la economía de mercado, contuvo la inflación y estabilizó el valor de la moneda nacional. Bajo estas dos primeras presidencias, el proceso del MERCOSUR fue creciendo y consolidándose a nivel subregional, al igual que el deseo de Brasil por instaurar su influencia dentro de este bloque. A diferencia de Argentina, quien visualizó al MERCOSUR como la vía por la cual se incorporaba a la globalización económica, los gobiernos brasileños utilizaron la posición que les otorgaba MERCOSUR para participar activamente en diversos foros mundiales, lo cual también trabajó conflictos con su contraparte argentina, especialmente en el tema de la reforma al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tema que fue introducido durante estas administraciones dentro de la agenda diplomática para pugnar por una ampliación y un sitio en el número de miembros permanentes en este organismo del Sistema de Naciones

⁹ Un elemento que también muestra la continuidad del aparato diplomático es la figura del canciller Celso Amorim quien de 1992 a 1994 sirvió al gobierno de Itamar Franco y actualmente es el canciller del gobierno del presidente Lula.

Unidas. MERCOSUR era una respuesta para contrarrestar el poderío estadounidense, aunque Brasil lo reconocía como ganador de la Guerra Fría, también delimitada los territorios de influencia del país norteamericano sobre la parte del sur del continente. Este bloque, entonces, aumentó el poder de negociación de la diplomacia brasileña en foros internacionales, tales como la Unión Europea y el ALCA; sin embargo, a nivel interno Brasil se rehusó (y se rehúsa) a realizar cambios institucionales que conlleven a una delegación de autoridad hacia instancias supranacionales (Fernández y Soares, 2005).

En cuanto a su relación con México se puede observar que a partir de 1992, el distanciamiento bilateral ocurrió justo cuando ambos países definieron interna y externamente la configuración de las prioridades de su agenda externa. En ese momento las élites gobernantes de estos dos países tenían, en el discurso, afinidades políticas e ideológicas que parecían tender hacia acuerdos entre ellas. En los hechos, esto no ocurrió de esta forma; México estaba gobernado por Carlos Salinas, en tanto que en Brasil se encontraba Fernando Collor de Melo. México definió su ingreso a Norteamérica a través de la negociación del TLCAN, en tanto que Brasil hizo lo mismo con la conformación del MERCOSUR. Palacios (2005) menciona que el gobierno brasileño observó la vinculación de México como socio privilegiado en las relaciones con Estados Unidos por su vecindad geográfica pero también por su membresía comercial a partir del TLCAN. La embajada brasileña mencionaba “el TLCAN equivale a un divisor histórico, a la liquidación del concepto económico de América Latina, lo que nos obliga a retornar al concepto geográfico de América del Sur” (Santos en Palacios, 2005:99). Para Brasil era muy claro que México le daba la espalda, al menos comercialmente, a los tradicionales socios latinoamericanos con lo cual también daba por sentado que este país se retiraba de la competencia por el ejercicio del liderazgo regional y Brasil se proyectaba como el único país con influencia sobre el resto de América Latina, o al menos de Sudamérica.

Económicamente a Brasil le preocupaba la incorporación y privilegio de la economía mexicana en el mercado estadounidense en virtud de la importancia que significaba este mercado para la economía brasileña: aunque en 1990 sólo enviaba el 24% de sus exportaciones a Estados Unidos, este país consumía el 90% de los productos

industrializados de Brasil (Palacios, 2005). Políticamente Brasil debía contestar a la reacción norteamericana, por un lado acusaba la aplicación del artículo 44 del Tratado de Montevideo de ALADI donde México tendría que hacer exenciones y otorgar los mismos privilegios que concedía a sus nuevos socios norteamericanos; por otro lado, el gobierno brasileño armó una estrategia económica regional similar a la emprendida en el Norte, guardando las respectivas proporciones, a través de la creación del MERCOSUR. La respuesta mexicana era igualmente en forma política y económica. Ambas explicitadas tanto por el presidente como por los secretarios de Estado, quienes aseguraban que la bilateralidad entre los países no estaría afectada y el tratado con Estados Unidos y Canadá respondía a la necesidad de México por diversificar sus mercados de exportación, pero también era el inicio de una serie de acuerdos que serían extensivos a todo el continente. Inclusive el presidente Salinas visitó Brasil en 1992, en un intento por demostrar que la relación no estaba atravesando ninguna dificultad.

4.2.1 Los desencuentros y nuevos acercamientos de la relación bilateral

En 1995 Fernando Henrique Cardoso asumió la presidencia de Brasil por dos periodos consecutivos (1995-2003). El mayor desafío para el nuevo gobierno era continuar con el programa de estabilización económica y para lograrlo se desarrolló el Plan Real, como un intento del gobierno para aplicar medidas monetarias y financieras moderadas, terminar con la especulación financiera y las altas tasas de interés que detenían el crecimiento económico e incrementaban los precios. En julio de 1994 se había cambiado la moneda, la cual estaría en paridad con el dólar y se reemplazó al cruceiro por el real. Sin embargo, la estabilidad de los precios se apoyaba en la apreciación de la moneda, causada por las altas tasas de interés y la entrada de capitales y, al generarse un desequilibrio comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el país pasó a depender del financiamiento externo para sostener el programa económico (CEPAL, 1999c).

A pesar del ajuste llevado a cabo en el Plan Real, el gobierno continuó manteniendo la paridad en el tipo de cambio, lo cual provocó una sobrevaluación de la moneda. Asimismo, las tasas de interés no lograron situarse en índices bajos pero representaron un incentivo

para que los empresarios pudieran contraer deudas en el exterior y ser dependientes del financiamiento a corto plazo. Durante el último semestre de 1997 cayeron las reservas internacionales y disminuyó la entrada de capitales extranjeros; y pese al ajuste fiscal llevado a cabo por el gobierno, las exportaciones descendieron al igual que los precios de los productos básicos. Para finales de 1998 era evidente el debilitamiento de la economía, por lo que se solicitó un paquete financiero a los organismos internacionales por más de \$40 mil millones de dólares.¹⁰ La debilidad de la moneda trató de ser combatida a través de la ampliación de la banda de flotación, medida que ocasionó que el real perdiera su valor en un 8% y la salida de mayores capitales del país. El banco central se vio obligado a decretar la libre flotación de la moneda, por consecuencia la devaluación registrada a finales de enero de 1999 fue más del 60% (1.98 reales por dólar). A inicios de 1999 la deuda pública interna neta alcanzó un 38% del PIB nacional y el sector más afectado fue el público, ya que asumió los riesgos cambiarios del endeudamiento en dólares por parte del sector privado (CEPAL, 1999c).

Tal como se ha podido constatar en este trabajo, el comercio intrarregional con los socios del MERCOSUR también sufrió serias alteraciones y con ello comenzó una crisis institucional que se profundizaría con los posteriores tropiezos financieros de Argentina y Uruguay. La devaluación sin previo aviso por parte de la mayor economía regional, ocasionó que las exportaciones argentinas a Brasil se encarecieran. Ello originó una serie de acontecimientos inciertos dentro de una de las relaciones bilaterales más importantes para Brasil. En el periodo 1998-2000 tanto Argentina como Brasil comenzaron a entablar una serie de conflictos comerciales a partir del establecimiento de medidas antidumping y no arancelarias. Asimismo, con las medidas propuestas por el gobierno brasileño para salir de la crisis, Argentina observó cómo muchas de las empresas internacionales cambiaron sus planes de inversión y se dirigieron hacia la economía carioca.

Después de la crisis económica, el gobierno brasileño continuó con su proyecto de apertura económica, sin embargo, mostró un mayor escepticismo frente al proceso de globalización

¹⁰ Aunado a este hecho se originó una falta de consenso político para llevar a cabo un nuevo plan de austeridad y la negativa del entonces ex presidente y gobernador de Minas Gerais, Itamar Franco, de pagar las obligaciones financieras de su entidad con la federación.

económica. En materia de política exterior, las grandes líneas de trabajo se encaminaron hacia la profundización de la integración regional (MERCOSUR), la diversificación de los países afines a los intereses brasileños con respecto a una mejora en las relaciones bilaterales, el énfasis en el multilateralismo a través de la presencia en las organizaciones multilaterales y la proyección del país como *global trader* o protagonista global a partir de su desenvolvimiento en el Sistema de Naciones Unidas (Hofmeister, 2003). El punto que interesó a la cancillería brasileña era reconstruir el proyecto MERCOSUR y mejorar la relación bilateral con su socio argentino. Un aspecto interesante fue que a pesar del respaldo de la Casa Blanca para obtener el paquete financiero, en el marco de las negociaciones del ALCA, el presidente Cardoso mantenía una postura diferente a la estadounidense.¹¹

En la relación bilateral con México, durante el periodo 1995-2003, la administración del presidente Cardoso coincidió con los gobiernos de Ernesto Zedillo y una parte de la presidencia de Vicente Fox. Los tratados internacionales que cobraron vigencia para ambos países fueron un Acuerdo en Cooperación Medio ambiental (1995), un Convenio sobre Servicios Aéreos (1997), un Acuerdo para el combate al Narcotráfico (1998) y un Acuerdo sobre cooperación técnica y científica (1998). En materia económica, de 1995 a 1997, Brasil rechazó la negociación en bloque bajo el esquema “4+1”, la parte sudamericana manifestó sus inconformidades en los sectores que eran competitivos con la economía mexicana (electrónico y automotriz). De manera que en el marco de la negociación bilateral, los países no lograron superar sus diferencias en el plano económico-comercial y decidieron que el Acuerdo de Complementación Económica cumpliera su vigencia hasta 1997; a partir de ese momento, el comercio de ambos países se rigió por la Preferencia Arancelaria Regional vigente en el marco de ALADI hasta el año 2001, fecha en la cual después de intensas negociaciones por parte de las cancillerías y los empresarios de ambas economías, los países concluyeron 110 posiciones arancelarias para los sectores automotriz y de neumáticos. Estos acuerdos se incorporaron a la Renegociación del Patrimonio Histórico en el marco de ALADI (Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 9), el

¹¹ Otras acciones contrarias a la postura estadounidense fueron la prohibición de utilizar el territorio brasileño para cualquier operación militar en Colombia, así como la negación para instalar bases militares en la zona Amazónica brasileña bajo pretextos militares o de combate al narcotráfico (Moniz, 2005).

cual mencionaba en su artículo 10 que terminaría su vigencia cuando entrara en vigor un acuerdo entre México y MERCOSUR.

Pese a la paralización de las negociaciones bilaterales entre 1997 y 2001 en plano comercial, los mandatarios Cardoso y Zedillo realizaron visitas recíprocas de Estado. El primero fue por parte del presidente brasileño, quien visitó México en febrero de 1996. En su discurso de bienvenida, el Ejecutivo mexicano recalcó los puntos comunes que fortalecían la vinculación entre ambos países: “es tiempo de aprovechar la simpatía que se profesan nuestros pueblos, la identificación de los esfuerzos que realizan nuestras sociedades, el enorme potencial de ambas naciones para que nuestros vínculos políticos y económicos adquieran una nueva dimensión” (Zedillo, 1999). Sin duda este mensaje emanaba de la necesidad de fortalecer las negociaciones que pretendían ampliar la vigencia del ACE N° 9, Zedillo remarcó en aquella ocasión el deseo de establecer una alianza estratégica que promoviera el libre comercio y las inversiones recíprocas, además de la cooperación educativa, cultural, técnica y científica. Este era también un intento del gobierno mexicano por demostrar que pese a su acercamiento con las naciones norteamericanas, México seguía siendo parte de América Latina. Pero más allá del proceso de negociación derivado del MERCOSUR, al gobierno azteca le interesaba encontrar puntos comunes con su contraparte brasileña dentro de los foros de negociación multilateral y hemisférica.

En enero de 1999 se suscitó un incidente diplomático previo a la visita del presidente Zedillo a Brasil, el mandatario criticó las acciones llevadas a cabo por el ex presidente Itamar Franco a quien culpó de la crisis brasileña al adoptar una política irresponsable y lo calificó como “hacedor de miseria”. El ex presidente simplemente expresó “yo no respondo a un gobierno corrupto como el mexicano” (*El Financiero*, 1999). La parte mexicana proclamaba en el discurso la integración económica latinoamericana, al igual que lo hiciera el gobierno de Salinas, pero bajo el enfoque de lograr la integración hemisférica (ALCA). Macouzet y González (2001) señalan que esta práctica del gobierno zedillista era muy visible en las cumbres iberoamericanas donde, bajo el interés de México por consolidar la negociación con la Unión Europea, el presidente mexicano aprovechaba todas las

oportunidades posibles para reunirse con el rey y el jefe de gobierno de España, mas no así con los países latinoamericanos con los cuales se presumía la urgencia por firmar un acuerdo comercial, como era el caso de MERCOSUR y en particular con Brasil.

Durante la visita de Estado a Brasil, ambos gobiernos firmaron cuatro instrumentos de cooperación bilateral: dos sobre cooperación técnica, uno de cooperación diplomática y otro más en el ámbito educativo y cultural (véase Anexo II). Ninguno de ellos representaba la importancia que en el discurso el presidente Zedillo le otorgaba a la relación con Brasil, aun cuando se estableció la Comisión Siglo XXI para la cooperación integral, mecanismo que se encargaría de formular propuestas de amplio alcance para desarrollar y fortalecer la relación bilateral en diversos ámbitos de la cooperación. Para México era fundamental superar el impasse de las negociaciones ocurridas en 1997, tras la decisión brasileña de no prorrogar el acuerdo de preferencias arancelarias. Sobre todo porque Brasil representaba (y hoy todavía lo es) el principal socio comercial del área latinoamericana y después de la vigencia de este acuerdo, la balanza comercial ha sido deficitaria para México. Recuérdese que ninguno de los dos países lograba ponerse de acuerdo sobre los temas en los cuales eran sensibles a sus respectivas economías, pero también mantenían una competencia directa.

El desenvolvimiento hemisférico y global de la política exterior brasileña es más evidente después de la crisis financiera de 1998, ya que como se apuntó, Brasil sigue con el proceso de apertura pero bajo ciertos matices de precaución con respecto a la globalización económica. Inclusive puede mencionarse que se sientan las bases para el proyecto del nuevo Estado desarrollista que procura el énfasis en el mercado nacional y regional que más adelante desarrollaría el presidente Lula. Bajo la presidencia de Cardoso también concurrió la mitad de la administración mexicana foxista. Contrariamente a lo que sucedió con la relación con Argentina, durante la presidencia de Vicente Fox, la asociación bilateral con Brasil mejoró en los aspectos comerciales y de inversiones y, aunque no existieron desencuentros diplomáticos, las diferencias entre el manejo de las políticas exteriores era totalmente visibles porque ambos países consolidan su visión hemisférica: Brasil en Sudamérica y México con sus socios norteamericanos.

Los matices en el manejo de ambas agendas exteriores se visualizan desde el proceso de ensamblaje de las relaciones internacionales. Para Brasil el triángulo de poder se conforma entre Itamaraty, el canciller y el presidente; y en un nivel inferior se encuentran los actores que también intervienen en las rondas de negociación (como es el caso de los sectores empresariales o los diferentes Ministerios del Estado) o que bien supervisan la actuación internacional (como es el caso del Congreso). La fortaleza institucional de la diplomacia brasileña logra superar las actuaciones de los individuos para mantener sus pilares. Itamaraty siguió funcionando como el eje principal de las negociaciones, desempeñando un papel más activo que la simple coordinación de los agentes involucrados. En el caso mexicano, la Secretaría de Economía mantuvo el liderazgo en el proceso de vinculación bilateral, auxiliado por la estructura diplomática de la cancillería.

Fox continuó exaltando las ventajas de la economía de mercado para la conformación hemisférica, tal como lo hiciera su antecesor, y otorgó el respaldo a los procesos de negociación del ALCA. Sin embargo, el presidente Cardoso presentó una posición más crítica al proyecto,¹² su postura fue sustentada por diversos estudios realizados por la Secretaría de Rentas Federales del Brasil, la ALADI y la Universidad de Campinas, los cuales revelaron las amenazas que provocaría este acuerdo para la economía brasileña (Moniz, 2005). Con respecto a la relación que mantienen con Estados Unidos también se encuentran diferencias; por ejemplo, después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 ambos gobiernos demostraron su solidaridad con la Casa Blanca. No obstante, Brasil denunció el empleo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con lo cual este país podría otorgar apoyo militar a los Estados Unidos. El gobierno mexicano declaró que este instrumento era de la Guerra Fría, obsoleto, inútil y anacrónico que no respondía a las actuales condiciones del sistema internacional. Otro de los matices en la relación bilateral se desprende de la reforma al Sistema de Naciones Unidas, Brasil apunta hacia una

¹² "El ALCA sería bienvenido si su creación fuese un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos; si efectivamente fuese un camino para reglas compartidas sobre anti-dumping; si redujese las barreras no-tarifarias; si evitase la distorsión proteccionistas de las buenas reglas sanitarias; si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de los pueblos; y si fuese más allá de la Ronda Uruguay, corrigiendo las asimetrías entonces cristalizadas, sobre todo en el área agrícola. "No siendo así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable"" (Moniz, 2005:5)

reestructura que le permita acceder a un asiento permanente. En tanto que México prefirió la estructura actual, aunque durante los años 2002 y 2003 se mantuvo en la presidencia de este organismo.

Como candidato electo, Vicente Fox realizó una gira a Sudamérica y en Brasil se reunió con empresarios, dirigentes políticos y el presidente brasileño. Posteriormente, el presidente Cardoso estuvo presente en la ceremonia de toma del poder de mandatario mexicano; y en febrero de 2001 el canciller mexicano Jorge Castañeda realizó una visita de trabajo ya en el marco del reinicio de las negociaciones comerciales entre ambos países. A pesar de esta intervención del canciller no se concluyó ningún acuerdo debido a las divergencias de las dos posturas en torno a los sectores químico y agrícola, pero sí influyó porque un mes más tarde se obtuvo la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 9. Este acuerdo fue la pauta para el firma de los ACE N° 54 y N° 55 que se suscribieron con el bloque y el ACE N° 53 de forma bilateral, sucritos en julio de 2002 después de la Cumbre de Presidentes de MERCOSUR y la visita de Estado del presidente Fox a Brasil. Para México, estos acuerdos representaron el reinicio de las negociaciones con el MERCOSUR y su proyecto de alcanzar la integración hemisférica a través del ALCA; en tanto que para Brasil eran el mecanismo por el cual se incrementaría el comercio bilateral necesario para sus empresas y el incremento de mayores inversiones por parte de las compañías mexicanas. Para este país sudamericano lo que más interés produjo fue la firma del ACE N° 53 porque constituía el marco legal por el que se fomenta tanto el comercio como la inversión, además de incentivar la participación de los sectores privados en la relación bilateral. Otros instrumentos que se suscribieron entre mayo y julio de 2002 fueron dos mecanismos en materia de cooperación educativa y cultural y otro en cooperación técnica-científica. Este último involucra a los organismos encargados del desarrollo científico y tecnológico de los países (el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil), con el cual se esperaba fortalecer los vínculos de colaboración de las comunidades científicas en materia de biotecnología, energía, materiales avanzados, aeronáutica y tecnología espacial (Senado de la República, 2003); mientras que dentro del ámbito educativo y cultural se encontró el Programa de Cooperación Bilateral Educativa y

Cultural para los años 2002-2004 el cual contempló 49 proyectos de colaboración bilateral en estas áreas.

4.2.2 El enfoque energético como vínculo bilateral

Luiz Inacio Lula Da Silva ascendió al poder en 2003 como candidato de la izquierda del Partido de los Trabajadores. La política económica que ha implementado se manifiesta en tres elementos clave: la política ortodoxa de metas de inflación y de elevadas tasas de interés, ejecutadas por sus organismos públicos tales como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda; la fuerte política de inversiones, de crédito al desarrollo y fomento a la exportación llevadas a cabo por el Banco de Desarrollo de Brasil, Petrobrás, Electrobrás, Banco do Brasil y Caixa Económica; además del esfuerzo por elaborar una política de rescate social y de redistribución de la renta dentro del país. Este conjunto de políticas ha tenido éxito en la creación de diversas obras de infraestructura interna (financiamientos a la industria, financiamiento a la investigación y desarrollo científico, la construcción de nuevos gaseoducos y de líneas de transmisión de energía, etc.), así como el comportamiento de algunas variables macroeconómicas entre ellas el crecimiento de las reservas internacionales que en el año 2005 fueron de más de \$54 mil millones de dólares y la caída en los niveles de inflación en 5% en este mismo año (Pinheiro, 2006).

Las primeras acciones del presidente brasileño con respecto a los Estados Unidos predijeron un distanciamiento momentáneo en la relación bilateral, pero la cancillería sabría encauzar la relación hacia el tema de los energéticos y manteniendo los puntos divergentes en algunos aspectos. Las diferencias con la nación norteamericana se mantuvieron con respecto al tema del ALCA, la oposición a la guerra contra Irak y el apoyo al presidente Chávez en la crisis de 2003.¹³ Otro importante diferendo con la nación estadounidense surgió a partir de la posible producción de uranio enriquecido, lo que convertiría a Brasil en el séptimo productor. Ante este hecho, los Estados Unidos presionaron para que la nación

¹³ Las diferencias entre ambos países traspasaron el plano comercial, en enero de 2004 los Estados Unidos instituyeron el control de ingreso de visitantes por medio de fotografías y sistemas digitales para extranjero y el requisito de la visa para los brasileños que deseaban ingresar a aquella nación. El gobierno brasileño respondió a través de la Policía Federal para que impusieran el mismo trato a los turistas estadounidenses que viajaran a Brasil.

sudamericana se adhiriera al Protocolo Adicional al acuerdo de salvaguardas del Tratado de No Proliferación Nuclear.¹⁴

La presencia de Celso Amorim como canciller permitió a Brasil desplegar su proyecto de liderazgo regional y proyectarlo en diversos foros mundiales, tales como la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, a través de la coordinación del llamado G-20 comercial y por supuesto la oposición y el fracaso de las negociaciones en torno al ALCA en noviembre de 2005. El desenvolvimiento como protagonista global se realizó a través del MERCOSUR y el mantenimiento de búsquedas estratégicas con potencias emergentes. Dentro del MERCOSUR Lula ha mantenido su interés por Sudamérica y ha procurado construir vínculos de cooperación política y económica con Argentina; además de que continúa con la dirigencia en las negociaciones con otros bloques y regiones, tales como los países del Medio Oriente (principalmente Israel), los Emiratos Árabes, Siria, Líbano, Egipto y Libia. Como parte de la vinculación con MERCOSUR, Lula puso énfasis en la Unión Sudamericana de Naciones —aunque en esta tarea ha encontrado dificultades para ejercer su liderazgo pleno ante la presencia de Venezuela—inclusive dentro de Itamaraty se creó un Secretariado de Estado explícitamente para asumir las funciones y objetivos hacia América del Sur (Hofmeister, 2003). Con las potencias emergentes ha dado una prioridad especial a las naciones conocidas como BRICS (Rusia, India y China), tanto dentro del grupo adicional que se reúne con el G8 como en diversos foros comerciales.

En este sentido, el presidente Lula ha conservado la política exterior brasileña pragmática pero definida con base en objetivos de largo plazo, tales como la proyección como protagonista global y regional, la creación de alianzas estratégicas emergentes y la construcción de un espacio integrado en América del Sur. La continuidad y estabilidad de la política exterior brasileña está garantizada por la presencia del canciller, como se apuntó anteriormente, pero también por Marco Aurélio García, asesor y colaborador cercano del mandatario en asuntos exteriores. Este personaje no forma parte del cuerpo diplomático de

¹⁴ El Protocolo, en proceso de negociación desde 1992, era voluntario pero la Agencia Internacional de Energía Atómica lo pretendió hacer obligatorio para permitir la verificación de todos los aspectos de enriquecimiento del uranio. Exigía a los países que suspendieran sus programas de enriquecimiento o reprocesamiento, además de permitir tantas inspecciones como fuese necesario en las instalaciones o cualquier otra parte del territorio que se considerada sospechosa (Moniz, 2005).

Itamaraty pero le permite hacerse cargo de misiones políticas delicadas que requieren respuestas rápidas (Gratius, 2004).

Un factor importante en el desarrollo de la agenda exterior hacia el sur del continente es la estabilidad política que busca Brasil. Algunos autores (Gratius, 2004 y Hofmeister, 2003) mencionan que para lograr el despliegue de este objetivo, Brasil necesita de la estabilidad de sus vecinos, por lo que se ha presentado como mediador en diversos conflictos como en la crisis de Venezuela en 2003, la mediación en Bolivia para lograr la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada y la solicitud para mediar en el conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Sin embargo, esta meta no ha sido fácil sobre todo porque en el camino existen diversas disputas con el presidente Chávez al punto de que el Congreso brasileño hasta el primer semestre del 2008 no había ratificado la entrada de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR. Con Bolivia los problemas se han derivado de las medidas de nacionalización en rubros energéticos que han afectado a diversas industrias como Petrobrás Bolivia Refinación. Con Paraguay y Uruguay subsiste el tema de las asimetrías dentro del MERCOSUR y la tentativa para negociar bilateralmente con Estados Unidos un Acuerdo de Libre Comercio.

La cancillería brasileña ha sabido enfrentar hábilmente las diferencias con Estados Unidos y con el resto de las naciones desarrolladas. Por ejemplo, en 2003 y 2005 apoyó las candidaturas de Inglaterra y Francia como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad; además de que ha invitado a los jefes de Estado de Estados Unidos, España y Rusia a Brasil (Pinheiro, 2006). Pero sin duda el punto de mayor congruencia entre Estados Unidos y Brasil ha sido la producción de biocombustibles; para 2005 la producción de etanol mundial era casi similar entre los países (44.5% y 45.2% respectivamente). La industria del etanol con base en la caña de azúcar tiene más de 30 años de vida dentro de la economía brasileña y ha servido como una carta de la diplomacia de Itamaraty para relajar algunas tensiones entre los dos países. La ventaja comparativa entre la producción brasileña con su similar estadounidense es la eficiencia, ya que el producto en Estados Unidos se realiza con base en el maíz, el etanol brasileño genera ocho unidades de energía por elemento fósil consumido en su producción, en tanto que el producto estadounidense

alcanza 1.3 unidades de energía únicamente. Estados Unidos necesita producir más del doble de la superficie de maíz que Brasil con la caña de azúcar para elaborar el mismo volumen de etanol (Daniels, 2007). La Casa Blanca ha conjuntado el interés por el uso de los biocombustibles a raíz del incremento de los precios del petróleo desde el año 2000, por lo que se ha sumado a la decisión del gobierno brasileño para promover la fabricación de etanol y otros biocombustibles como un sustituto a los energéticos tradicionales basados en el crudo.

El tema energético también ha sido un elemento de interés en la relación bilateral con México, aunque explorado a mayor profundidad a partir de la presidencia de Felipe Calderón en virtud de ser uno de los ejes de su actual gobierno. Sin embargo, antes de abordar este tema es conveniente mencionar cómo transcurrió la finalización de la administración foxista con Lula en el poder. El aspecto más significativo en la relación fue la entrada en vigencia del ACE N° 53 entre ambos países. En julio de 2003 se firmó el Primer Protocolo adicional a dicho acuerdo por medio del cual se introdujo el Régimen de Solución de Controversias que contenía los mecanismos, reglas de procedimiento y códigos de conducta que mediarían la relación comercial (dicho protocolo entró en vigencia hasta septiembre de 2006). La introducción de estos mecanismos comerciales provocaron un superávit comercial para Brasil por más de \$2,800 millones de dólares, la mayor parte de las ventas brasileñas son productos manufacturados y relacionados con la industria automotriz, en particular la venta de automóviles Ford y Volkswagen (Ford K y Polo, respectivamente).

Con motivo de la Reunión del Grupo de Río en noviembre de 2004, Vicente Fox visitó Brasil y durante aquella ocasión, el presidente y el canciller mexicanos manifestaron la necesidad de realizar una alianza en temas estratégicos en los sectores energético y aeronáutico, donde Petrobrás pudiera colaborar con PEMEX para aprovechar la tecnología brasileña en la exploración de aguas profundas en el Golfo de México. Por su parte, Brasil comenzó a manifestar su intención por abarcar el tema de los biocombustibles a través de la elaboración del etanol de caña de azúcar, en virtud de la producción de este insumo en México. A finales de ese año, ambos gobiernos eliminaron el requisito de la visa para los

turistas de ambos países, lo cual fue interpretado como un símbolo para demostrar el interés por estrechar los vínculos de cooperación política y económica, a pesar de los diferendos en torno al tema del ALCA. Sin embargo, nueve meses más tarde en septiembre de 2005 el requerimiento de la visa volvió por parte de una decisión del gobierno mexicano, manifestando el incremento de ilegales brasileños que permanecían en territorio nacional o que intentaban atravesar la frontera hacia los Estados Unidos. El gobierno brasileño contestó con la misma acción. Ninguna de las dos cancillerías propició el acercamiento diplomático para resolver este conflicto y la introducción de esta obligación dejó en claro las diversas diferencias y complejidades que atraviesan a la relación bilateral (Mena y Amorim, 2005:21).

Este requisito de entrada para los visitantes de los dos países se combinó con el diferendo en la Cumbre de Río de la Plata, donde aunque no existió un enfrentamiento abierto como el que sostuvieron los mandatarios argentino y mexicano, Brasil logró salir triunfante tras el fracaso del ALCA. Los puntos de desacuerdo económico-comercial a nivel hemisférico eran evidentes en ambos casos y el gobierno brasileño ya había obtenido las concesiones que quería de la economía mexicana logradas al amparo del ACE N° 53, por lo que dejaba claro que ni le interesaba cerrar las negociaciones en el marco del ALCA ni incluir a México en zona de influencia subregional. Sin embargo, el pragmatismo de la política exterior brasileña continuó haciéndose presente durante el último año del gobierno del presidente Fox. De hecho, a partir del distanciamiento de las negociaciones comerciales desde 2005, Brasil ha enfatizado el acercamiento con México desde otros temas. Estos aspectos están relacionados tanto por el lado de una alianza estratégica en el tema de biocombustibles, como por la estrategia de vinculación con las potencias emergentes a nivel mundial. Respecto a este último, en septiembre de 2006 los cancilleres de Brasil, China, India, México y Sudáfrica se reunieron para analizar los resultados del diálogo ampliado con los países que conforman el G8 y coordinar posiciones futuras a nivel mundial. Previamente, en junio de 2006, el canciller Derbez había realizado una visita de trabajo a diversos países de América del Sur, entre ellos Brasil, para constatar el estado que guardaba la vinculación con este país en la última parte de la administración del presidente Vicente Fox.

Pese a la paralización en el marco de la negociación en bloque por parte de MERCOSUR y México, el comercio bilateral de ambos países continuó otorgando saldos benéficos para la economía brasileña. En el 2006, el comercio con México llegó casi a los \$6 mil millones de dólares y creció proporcionalmente más que con otros socios, como por ejemplo Canadá, Japón, la Unión Europea y Estados Unidos (Cámara México-Brasil, 2008). De esta forma, México se convirtió en el segundo socio comercial de la región de ALADI con una tasa promedio de crecimiento de las exportaciones brasileñas del 18%, superior a la tasa promedio de crecimiento con el resto del mundo (16.9%). Del lado de la recepción de flujos mexicanos para la economía brasileña tampoco era nada despreciables puesto que al 2005 México tenía invertido en esta nación sudamericana \$6.5 mil millones de dólares, la mayor parte de ellas realizada por Grupo Carso al controlar las operaciones de Embratel, Telemig y Claro con inversiones de casi \$5 mil millones de dólares. Brasil ha sabido aprovechar la oportunidad comercial que ofrece el mercado mexicano, tanto para insertarse en esta economía como para proyectar sus productos a los Estados Unidos. En la forma de comercio o inversiones la economía brasileña no coloca ninguna discusión y las políticas puestas en marcha por los diferentes gobiernos brasileños han permitido obtener beneficios de los mecanismos bilaterales formales entre los dos países. En tanto que México no logra la diversificación de sus mercados de exportación y, prueba de ello, es el déficit comercial mantenido. Sin embargo, una parte importante de los empresarios mexicanos de grandes capitales han avanzado más rápido en su diplomacia comercial para insertarse en la economía brasileña a través de importantes inversiones productivas.

Inclusive la parte brasileña fue más allá en la estrategia comercial, ya que previo a la salida del presidente Fox propuso la ampliación del acuerdo hacia márgenes de preferencia entre el 20 y 30%. El objetivo de la política exterior brasileña con México es continuar aprovechando las ventajas derivadas del acuerdo bilateral y de los acuerdos en el marco de MERCOSUR (ACE N° 54 y N° 55), así como la recepción de inversiones para la economía. No existen acciones que tiendan a demostrar el interés de Brasil por aceptar a México en su calidad de Miembro Asociado del MERCOSUR, ya que esta acción estaría contrapuesta con su estrategia de liderazgo regional en América del Sur. La cancillería brasileña está dispuesta a explotar y sacar ventaja de la relación bilateral en los temas de comercio e

inversión, pero a la vez también incluye una diplomacia energética que se ha articulado de mejor forma con el actual gobierno mexicano.

Previamente en este trabajo se comentó la política energética que vincula claramente los objetivos de la política interna y externa del actual presidente mexicano Felipe Calderón. A la coincidencia en el tema energético se agrega la visión conjunta de ambos mandatarios de fortalecer la relación bilateral, en vez de preferir la asociación de México con MERCOSUR. De acuerdo con información de la Cámara México-Brasil, el sector petrolero mexicano es un área promisoría para las inversiones brasileñas en México y Petrobrás, en particular, sólo espera la realización de las reformas legales necesarias para que las empresas extranjeras tengan participación en este ámbito productivo en México. Petrobrás está interesado en una asociación plena con PEMEX y no eventual como la que actualmente mantienen las dos empresas; este interés particular devendría de la cooperación que la empresa brasileña pudiera prestar a México en cooperación tecnológica e intervención en la perforación y exploración de aguas profundas mexicanas.

Sobre el tema de los biocombustibles los dos gobiernos también han coincidido favorablemente. En abril de 2007, Brasil observó con ánimo la aprobación del congreso mexicano de la Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos, la cual busca ampliar el uso de combustibles alternativos a partir del maíz y caña de azúcar, como el etanol y el biodiesel, con objetivo de sustituir los derivados del petróleo (Méndez y Garduño, 2007). La primera vez que los mandatarios discutieron este asunto se dio en marzo de 2007, cinco meses antes de que Lula visitara México.

Estos puntos coincidentes entre los países fueron aprovechados por las cancillerías para suscribir un Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión Binacional México-Brasil como el mecanismo institucional donde se discutiría la relación bilateral. La creación de esta Comisión es uno de los puntos más importantes en los cuales los dos países han coincidido para dialogar y discutir temas propios de la vinculación binacional pero también para acordar puntos en temas globales y regionales. Paralelamente los gobiernos suscribieron el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal

aunque dicho tratado no ha sido ratificado al primer semestre de 2008. En la firma de estos acuerdos, además de los cancilleres, estuvieron presentes los ministros de Estado de las áreas de economía, comercio y energía de los dos países. Un aspecto interesante dentro del comunicado emitido por ambas cancillerías es la mención sobre el mantenimiento del estatus de Miembro Observador para México en cuanto a las relaciones con MERCOSUR, una cuestión que confirma la estrategia de mexicana por evaluar las condiciones bajo las cuales a este país le convendrían para avanzar en su proceso de integración al bloque sudamericano y, además, es congruente con la visión brasileña de colar un mayor énfasis en la relación bilateral (Comunicado de Prensa Conjunto, 2007).

La reunión de los ministros en Brasilia en marzo de 2007 para crear el mecanismo de entendimiento bilateral también sirvió para realizar los preparativos conducentes a la visita de Estado por parte del presidente Lula durante el mes de agosto a territorio mexicano. El nuevo gobierno mexicano continuaba su estrategia de acercamiento bilateral, ya que una semana antes el presidente argentino Néstor Kirchner también fue invitado a este país. En su visita, el mandatario brasileño no realizó ninguna referencia a la incorporación de México al MERCOSUR; el encuentro de ambos jefes de Estado estuvo centrado totalmente en la asociación económico-comercial bilateral. Para lograr un mayor acercamiento entre los países, el presidente brasileño destacó la participación del sector empresarial de las dos naciones dentro de los procesos de negociación, cuestión que como se ha observado en este trabajo, para la parte sudamericana es vital y tiene un fuerte peso para la conducción de las negociaciones, de igual forma que para su contraparte mexicana. Además de abarcar la posibilidad de negociar una nueva ampliación del ACE N° 53, los dos mandatarios firmaron el Memorándum de Entendimiento de Cooperación Energética, el cual abarca el tema de los biocombustibles, así como la colaboración en los sectores de gas y petróleo.

4.2.3 Reflexiones finales sobre la asociación Brasil-México

La política exterior de Brasil es pragmática y parte del consenso de objetivos entre los hacedores de la política exterior. Estas metas descansan en dos pilares básicos: mayor presencia e influencia internacional. La agenda exterior brasileña tiene un modelo de

inserción internacional con intereses y temas globales —cuestión que está ausente en la agenda mexicana—y con una voluntad decidida a consolidar su liderazgo regional e internacional (Hakim, 2002). Posiblemente la política exterior brasileña pueda explicarse de mejor forma a través de un enfoque neorrealista del sistema mundial contemporáneo, en virtud de que las alianzas estratégicas con potencias medianas emergentes (Sudáfrica, China, India, México) son importantes, así como la proyección de sus Fuerzas Armadas y de su capacidad en el uso de energía nuclear.

La relación con México dista mucho de tener un mayor acercamiento con respecto al MERCOSUR, al menos así ha sido para los dos últimos cancilleres brasileños (Lafer y Amorim): México pertenece cada vez más a la zona de influencia estadounidense y por eso no es considerado como posible socio estratégico de Brasil en su búsqueda de un mayor estatus occidental y mundial (Lafer en Birle, 2005:137). Los puntos de desencuentro entre las dos naciones tienen raíces estructurales que comienzan desde su propia concepción de sus respectivas agendas exteriores: en primer lugar económica y políticamente Brasil y México se enfocan en áreas diferentes, el primero al sur y el segundo en el mercado norteamericano; en segundo lugar, la política exterior de Brasil es más una política de Estado adherida a un proyecto nacional continuo y estable que no sólo contiene elementos económico-comerciales sino que abarca, de igual forma, una serie de factores globales, mientras que para los gobiernos mexicanos ha sido una política sexenal aunque articula los proyectos internos y externos del desarrollo económico y los ejecuta a través de la vinculación económico-comercial; en tercer lugar, para Brasil existe el objetivo de proyectarse como un protagonista regional y mundial¹⁵ pero mantiene una diferencia entre estos planes, ya que a nivel mundial aboga por el multilateralismo y la democracia en los foros, pero a nivel regional se niega al establecimiento de instituciones supranacionales que otorguen un peso equitativo a las naciones grandes y pequeñas; México, por su parte, al haber abandonado por algún tiempo la zona latinoamericana renunció al liderazgo regional que compartía con Brasil y, al menos para el área latinoamericana, no está bien definido si

¹⁵ Existen autores que dudan sobre la existencia de condiciones estructurales suficientes para establecer una hegemonía regional por parte de Brasil. Entre las deficiencias de este país se resaltan: los desacuerdos internos del MERCOSUR, la incapacidad para avanzar la institucionalidad regional de este bloque, los conflictos con Bolivia a raíz del sector gasífero y recientemente el enfrentamiento con Venezuela por la iniciativa de integración bolivariana y la diplomacia petrolera (Vázquez, 2007)

lo que quiere es la recuperación del liderazgo perdido o únicamente el mejoramiento de las relaciones con estos países. Existe un factor que debe considerarse en la diferente visión de los dos países, México cuenta con la vecindad geográfica de Estados Unidos, en tanto que Brasil ni cuenta con la cercanía geográfica ni con la vinculación económica como lo tiene México y que por consecuencia le permite tomar una serie de decisiones económicas multilaterales distintas a las mexicanas (Soriano, 2007).

Otra de las diferencias bilaterales es que México coincide con la política exterior argentina en cuanto a su oposición sobre una posible reforma dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que Brasil sea quien ocupe un asiento permanente en dicho organismo. Para algunos analistas el objetivo de Brasil dentro del Consejo de Seguridad tendría que ser la coordinación de esfuerzos de los principales países latinoamericanos y la gobernabilidad del subcontinente, más que un aspecto de hegemonía regional (Ayllón y Viola, 2006).

A pesar de las diferencias de forma y ejecución de las políticas exteriores brasileña y mexicana, a partir del ascenso del gobierno del presidente Felipe Calderón, la última etapa de la relación bilateral encuentra puntos de coincidencia que permiten visualizar una asociación estratégica fuerte que conduzca a mejorar las condiciones en las cuales se mueven las importantes sumas de capital de inversión recíproca y los procesos productivos de los empresarios de los dos países. Por parte del gobierno mexicano, aún queda pendiente mejorar la posición comercial con Brasil y procurar una mayor diversificación de sus mercados de exportación, fomentando la incursión en el mercado sudamericano. Brasil continuará propiciando una ampliación del instrumento comercial (ACE N° 53) que le ha permitido mejorar su saldo de ventas con México. Sin duda, la agenda bilateral no puede estar circunscrita únicamente a los intereses económicos de los grandes empresarios involucrados (Vázquez, 2007), pero sí puede aprovecharse para extender los beneficios a otras áreas. Hasta el primer semestre de 2008, la relación bilateral pasa por un momento que debería aprovecharse para crear los puentes entre ambos países e incrementar la cooperación en otros rubros (educativa, cultural, científica, tecnológica, jurídica, etc.), comenzando por buscar soluciones alternativas para eliminar el requisito de la visa turística

y fomentar el acercamiento entre instituciones académicas, científicas y de la sociedad civil.

4.3 Relación Paraguay-México. Las dificultades en la definición de la política exterior paraguaya

La finalización de la época dictatorial del general Strossner en Paraguay finalizó con el golpe de Estado de 1989 por parte del general Andrés Rodríguez y a partir de ese momento comenzó un difícil proceso de construcción de instituciones políticas y democráticas en el país, lo cual en muchas ocasiones también trajo consigo la inestabilidad interna. Una de las primeras reformas fue el llamado a las elecciones el 1 de mayo de 1989, las cuales lo ratificaron como presidente hasta 1993. Con el nuevo gobierno se concluyó la actual Constitución Nacional de 1992 y se integró el país a un proceso de apertura política y liberalización económica. Estas medidas tomadas pretendieron insertar al país dentro del sistema mundial, ya que debido a la larga dictadura, Paraguay estuvo aislado internacionalmente, pero gozaba de manera reiterada del respaldo estadounidense.

Con la creación de la nueva Constitución de 1992 se logró el establecimiento de los principios o pilares fundamentales de la agenda exterior que le otorgan un carácter de política de Estado. Dichos principios están estipulados en el artículo 143, Capítulo II “De las Relaciones Internacionales”,¹⁶ asimismo el artículo 238 concede al presidente de la República la facultad para el manejo de las relaciones exteriores, la declaración del Estado de Defensa Nacional, la concertación de la paz, la negociación y firma de tratados internacionales y la aprobación y designación del cuerpo diplomático, previo acuerdo con el Senado.

Con el general Rodríguez en la presidencia, Paraguay encontró en la integración subregional la forma por la cual podría insertarse al nuevo concierto mundial. Esta acción

¹⁶ Estos principios se encuentran vinculados al Derecho Internacional y son: la independencia nacional, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solidaridad y la cooperación internacional, la protección internacional de los Derechos Humanos, la libre navegación de los ríos internacionales, la no intervención y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, <http://www.mre.gov.py>, abril, 2008).

estuvo respaldada por sus vecinos geográficos a través de la inclusión al MERCOSUR, sin embargo, el gobierno también logró que, dadas las características especiales de este país, Paraguay recuperara el estatus de nación más favorecida en su comercio con los Estados Unidos. Bajo la dictadura, este pequeño país sudamericano había establecido lazos económicos y políticos muy fuertes con Brasil, por lo que con la administración del presidente Rodríguez, Argentina se acercó a Paraguay y desarrolló una mayor vinculación a través del tema comercial (trabas arancelarias y no arancelarias y el comercio compensado), así como en proyectos de infraestructura para mejorar la comunicación y el transporte y encontrar soluciones a problemas comunes, tales como el contrabando y narcotráfico en la frontera de ambos países. Para Paraguay era conveniente ir creando un contrabalanceo con respecto a la relación con Brasil, de manera que el acercamiento con el gobierno argentino era propicio para el equilibrio de la balanza.

En mayo de 1993 fue electo Juan Carlos Wasmosy del Partido Colorado, quien fue considerado como el primer presidente civil del país en los últimos 40 años. El presidente Wasmosy además de afrontar un entorno económico difícil tuvo que sortear el intento golpista del general Lino Ovideo en abril de 1996. En el plano exterior durante este gobierno se consolidó el MERCOSUR como principal fuente del comercio exterior debido al fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil. El presidente Menem continuó con la misma estrategia de acercamiento cuando Wasmosy asumió su mandato. Para Paraguay era vital mantener un equilibrio entre las mayores economías sudamericanas, así como la influencia de los Estados Unidos. Y para los vecinos era también esencial mantener el clima de estabilidad en la región, prueba de ello fue que cuando aconteció el intento golpista de 1996, tanto Buenos Aires como Brasilia fueron en ayuda de su socio comercial a través de la Cláusula Democrática imperante dentro del marco legal del MERCOSUR (Tini, 2007).

Para la política exterior paraguaya se comenzó a trazar un triángulo conformado por la presencia e influencia estadounidense, brasileña y argentina. Como se mencionó previamente, Argentina se comprometió con Paraguay en el desarrollo de fuertes

instituciones democráticas después del incidente del general Oviedo (Tini, 2003).¹⁷ Sin embargo, el trato cordial por parte de este socio sudamericano duraría hasta marzo de 1999, fecha en la cual el gobierno argentino daría asilo político al ex general golpista y posteriormente se negaría a extraditarlo. A partir de ahí, las relaciones diplomáticas entre ambos países entraron en un periodo de tensión y alejamiento hasta que Fernando de la Rúa ascendió a la presidencia. El alejamiento con Argentina obligó a que Paraguay desarrollara una relación más estrecha con su otro socio comercial, Brasil. No obstante, tanto la economía brasileña como la argentina han desempeñado un papel importante dentro de la balanza comercial de Paraguay, así como en diversos proyectos de inversión en este país. Por lo tanto, la entrada al MERCOSUR supuso para el gobierno paraguayo mejorar la capacidad de negociación a través de estos dos interlocutores, pero también implicó un desafío para la cancillería, ya que tendría que redefinir sus relaciones con los vecinos desde una perspectiva no conflictiva (Tini, 2003).

Cabe destacar que si bien para Paraguay la relación con Argentina, Brasil y los Estados Unidos constituye un eje importante para la conformación de su política exterior, no sucede lo mismo en el sentido inverso, ni en el plano político ni en el comercial: mientras que para Paraguay sus dos socios comerciales representan dos terceras partes de sus intercambios comerciales, para Argentina y Brasil la economía paraguaya no tiene el mismo significado. Aunque para efectos de la estabilidad de la región, la conformación del MERCOSUR y la inclusión de Paraguay a este mecanismo eran fundamentales. En el plano de seguridad y económico-comercial, la integración de este país sudamericano le permitió a Argentina y Brasil combatir uno de sus lados más débiles conformado por la triple frontera compartida: Puerto Iguazú, Ciudad del Este y Foz de Iguazú. En 1996 tuvieron la oportunidad de crear el Comando Tripartito para la seguridad de las tres ciudades en temas de narcotráfico, terrorismo, contrabando de armas y lavado de dinero; posteriormente en 1998 se adhieren Bolivia y Chile al Plan de Seguridad de la Triple Frontera para intercambiar información sobre estos temas del crimen organizado. El objetivo era vigilar en forma particular Ciudad del Este por ser considerada como un paraíso fiscal donde el contrabando, el narcotráfico y

¹⁷ Recuérdese que desde la perspectiva argentina era indispensable construir un clima democrático y pacífico con sus vecinos como una forma para convencer a sus propias fuerzas armadas de la necesidad de quitar definitivamente la Doctrina de Seguridad Nacional mantenida en el sur del continente.

la falsificación de documentos estaban presentes (Tini, 2004). Sin embargo, los esfuerzos no han tenido el resultado esperado y la inseguridad sigue presente porque los cuerpos policíacos actúan sin coordinación.

Con el retorno a la democracia y la apertura económica en Paraguay es importante considerar dos factores que influyen en el proceso de construcción y de toma de decisiones de su política exterior. El primero está relacionado con la falta de precisión de una política de Estado, en virtud de la inestabilidad económica y política del país que impidieron que la política exterior se concretizara en un proyecto definido. A diferencia del resto de los países analizados en este trabajo donde la agenda exterior gira hacia el área económico-comercial como resultado del énfasis en la liberalización económica y la unión evidente entre el desarrollo económico y la política exterior económica, en Paraguay se registró este viraje hacia el área económica, mas no existió una vinculación entre la política interna y externa, inclusive para algunos autores, las relaciones internacionales del país constituyen sólo una variable de la política interna (Tini, 2005). En segundo lugar, después de una década de haber dejado la dictadura, Paraguay tenía una cancillería débil que acusaba un déficit de institucionalización, modernización y, en ocasiones, escasamente profesionalizada puesto que hasta 1999 comenzó el proceso de formación de carrera diplomática. Es decir, la política exterior de este Estado “no pudo adaptarse plenamente a [los] acontecimientos, principalmente por carecer las sucesivas administraciones de una concepción estratégica definida, adecuada a sus necesidades y con un visión global sobre las posibilidades y límites del Paraguay en el mundo del siglo XXI” (Simón en Tini, 2005).

Por lo que se refiere a las relaciones bilaterales entre Paraguay y México, durante el periodo 1992-1998 se firmaron y entraron en vigencia diversos acuerdos. La presidencia de Andrés Rodríguez coincidió con la administración del presidente mexicano Carlos Salinas, quien en 1992 visitó Paraguay con el objetivo de fortalecer el vínculo entre los dos gobiernos. En aquella ocasión se firmaron cinco instrumentos: dos convenios marcos de cooperación, el primero en el área Técnica y Científica y el segundo de Cooperación Cultural, con vigencia a partir de 1994 y 1995 respectivamente (véase Anexo II). Los tres restantes convenios entraron en vigor en esa misma fecha y se refieren dos de ellos a cooperación científica y

técnica entre las Bancas de Desarrollo de los respectivos países y el Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay; mientras que el último trata aspectos de cooperación económica entre el Banco de Comercio Exterior de México y la Dirección General de Promoción de las Exportaciones de Paraguay.

En el ámbito económico-comercial las relaciones entre ambos países se regían por el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación del Patrimonio Histórico N° 38, el cual había sido suscrito en julio de 1984 y finalizaba su vigencia 10 años después, por lo que México tuvo que renegociarlo bajo los conflictos derivados de la suscripción al TLCAN. Este acuerdo se volvió a suscribir en mayo de 1993 y tendría una duración de diez años a partir de su entrada en vigencia en 1994. En junio de 1995 se negoció el primer protocolo de modificación a dicho acuerdo, por el cual las modificaciones a las preferencias otorgadas por ambos países tendrían una vigencia de seis meses (julio a diciembre de 1995). El segundo protocolo acordó nuevamente una ampliación de las preferencias otorgadas de manera recíproca de enero a diciembre de 1996. Como se habrá podido constatar en este trabajo de investigación, la relación comercial bilateral se circunscribe a este acuerdo marco de ALADI, no así el comercio que México establece en su conjunto con el bloque (a través de los ACE N° 54 y 55). Desde 1995 hasta el año 2002 se renegociaron diez protocolos adiciones que extendían el plazo de vigencia en el otorgamiento de preferencias comerciales entre ambos países. El último protocolo modificatorio establece que desde enero de 2002 y hasta la entrada en vigor de un acuerdo entre el MERCOSUR y México, la vigencia de las preferencias negociadas entre los países se rige por el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 38, de esta forma los dos países evitan la posterior suscripción de protocolos sucesivos, como lo venían haciendo desde 1995.

Hasta la fecha, México concede a Paraguay un margen de preferencia del 100% en todo el universo arancelario negociado (3,100 ítems). Desde que entró en vigencia la renegociación de este acuerdo, el comercio bilateral se incrementó de \$15 millones en 1994 a \$24 millones en 1995, pero se ha mantenido inconstante aunque favorablemente hacia México, con excepción del año 2004, cuando la economía mexicana fue deficitaria comercialmente con Paraguay por \$26 millones de dólares (Secretaría de Economía, 2008).

Posteriormente, cuando coincidieron los periodos de gobierno de los presidentes Wasmosy y Zedillo, el primero visitó México en julio de 1997. Como resultado de esa visita se firmó y entró en vigencia un acuerdo sobre cooperación técnica y científica en materia de salud y seguridad social, además de una carta intención sobre inversión y un convenio en materia académica entre las cancillerías. También se firmaron los acuerdos sobre supresión de visas, sobre otorgamiento recíproco de permisos de trabajo para las familias de diplomáticos y uno de cooperación jurídica para el combate al tráfico ilícito de drogas y estupefacientes. Estos tres acuerdos cobraron vigencia hasta el año de 1998.

Los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo firmaron instrumentos para fortalecer la asociación bilateral con Paraguay en diversos ámbitos, en un intento por acercarse políticamente a este país y mejorar el intercambio comercial a través del acuerdo marco dentro de ALADI. Sin embargo, ni la voluntad política de estos gobiernos ni la experiencia de una cancillería fuerte como la mexicana fueron suficientes para construir un mayor acercamiento. A ello se suma la falta de claridad en los objetivos de la política exterior del Paraguay que no sólo con México, sino con la comunidad internacional, se adhirió a un conjunto de acuerdos internacionales sin un compromiso totalmente definido. Los gobiernos de los presidentes Rodríguez y Wasmosy abarcaron un espacio de negociación limitada debido a la ausencia de instituciones que en materia de política exterior les permitieran encauzar su proyecto.

4.3.1 Cooperación sur-sur en la relación México-Paraguay

Las siguientes elecciones que concurrieron en Paraguay fueron en 1998, en principio el Partido Colorado había propuesto como candidato al ex golpista, el general Oviedo; sin embargo, ante las protestas populares y debido al proceso para enjuiciarlo, llevado a cabo por el presidente Wasmosy, su candidatura fue ocupada por su compañero de fórmula Raúl Cubas. Cubas ocupó el cargo escasos 7 meses y renunció en marzo de 1999 después de haber liberado a Oviedo, negarse a acatar una orden de la Corte Suprema para arrestarlo y ser acusado por las malas funciones ejecutadas durante su presidencia. La inestabilidad

política y, por ende, económica nuevamente se apoderaron del país, el Senado reaccionó para emitir un dictamen para relevarlo del cargo, no obstante, el presidente se adelantó y renunció a la presidencia. De esta forma, el entonces representante de la Cámara baja ascendió al cargo del ejecutivo: Luis González Macchi ocupó la presidencia del país de marzo de 1999 a agosto de 2003.

La agenda interna y externa del nuevo presidente era complicada: habría que recomponer la credibilidad de la ciudadanía y luchar contra la corrupción que aniquilaba la gobernabilidad en el país. La situación con sus vecinos y principales socios comerciales también era difícil. Argentina había otorgado asilo político a Oviedo y se negaba a extraditarlo; en tanto que el presidente Cardoso de Brasil había hecho lo mismo con Raúl Cubas. La tensión política con Argentina se complicó porque el presidente Menem se negaba a recibir las comunicaciones del gobierno paraguayo, en consecuencia, ambos gobiernos retiraron a sus representantes diplomáticos de sus respectivas embajadas. El conflicto político se trasladó al plano comercial donde evidentemente Paraguay tenía más pérdidas: el gobierno argentino comenzó a aplicar barreras arancelarias a los productos paraguayos y decidió el cierre de la zona franca paraguaya en respuesta a las acusaciones contra el gobierno argentino (Tini, 2007). Parecía increíble que dos socios comerciales tan cercanos pudieran reaccionar de esta forma y perjudicar el comercio intrabloque que se encontraba aún con daños después de la crisis brasileña. Afortunadamente el conflicto se resolvió con las elecciones en Argentina que le dieron el triunfo a Fernando de la Rúa, inclusive el nuevo presidente fue el primer mandatario que visitó Paraguay después de los hechos de marzo de 1999.

La reanudación de la relación con Argentina se concretizó a través de un acuerdo para regularizar la situación de 400 mil indocumentados paraguayos en Argentina durante los gobiernos de De la Rúa y González Macchi. Además de los proyectos de la represa binacional de Corpus Christi y el manejo de los recursos de la cuenca del Río Pilcomayo (Tini, 2004). El mejoramiento de la relación bilateral no tendría mucho futuro en virtud de la inestabilidad política que rodearía ahora a Argentina; tras la salida de De la Rúa y el ascenso de Duhalde a la presidencia, el vínculo prioritario para el gobierno argentino se centró en Brasil, dejando a Paraguay en el margen. González Macchi también se centró en

tratar de recuperar la estabilidad política, la cual a lo largo de su mandato siguió rodeada de escándalos de corrupción en torno a la figura presidencial y las acusaciones sobre los procesos de privatización como la telefónica estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones, la distribuidora de agua potable Corporación de Obras Sanitarias y el Ferrocarril Central. Macchi logró mantenerse en el poder hasta agosto de 2003 cuando Nicanor Duarte asumió la presidencia, sin embargo, el presidente Macchi rodeado en escándalos de corrupción, juicios políticos contra él y su grupo dejó un país con una recesión de -2.2% del PIB nacional, una depreciación de la moneda nacional guaraní del 50% con respecto al dólar, un índice inflacionario del 14.6%, una deuda externa pública de más de \$2,300 millones de dólares y con reservas internacionales de apenas los \$670 millones de dólares en 2002. La economía seguía siendo dependiente de los productos manufacturados en el exterior y exportadora de artículos de materia prima, lo cual hundía aún más en el retraso al país.

Los indicadores internos del país se mezclaron con las crisis argentina y uruguaya que a su vez se manifestaron en una paralización de la institucionalidad de MERCOSUR y en una aguda problemática para la región. De esta forma, difícilmente Paraguay podía pensar en el reacomodo de sus relaciones internacionales y sin embargo ha caminado conjuntamente con Brasil y Argentina en las negociaciones multilaterales, oponiéndose a Estados Unidos y la Unión Europea en su lucha contra los subsidios. Estados Unidos ha sido quien ha aprovechado la debilidad institucional tanto interna del Paraguay como dentro de su acuerdo de integración económica. La ayuda económica del país norteamericano ha permanecido vigente a lo largo de la historia paraguaya, a través del apoyo discrecional en su momento con la dictadura, o bien de manera oficial a través de su agencia de Cooperación USAID.¹⁸ En los últimos años la presencia de los Estados Unidos se ha

¹⁸ En la década de los años noventa, la agencia USAID llevó a cabo el Plan Estratégico 1997-2000, el cual tuvo tres objetivos: fortalecer la democracia, proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población. Posteriormente se llevó a cabo el Plan 2001-2006 en torno a la democracia, el medio ambiente, la salud y el crecimiento económico. Actualmente el Programa Umbral Plan País desarrollado desde febrero de 2006 administra \$35 millones de dólares en asistencia para Paraguay en su lucha contra la impunidad y la reducción de la informalidad como componentes principales. Cada uno de ellos tiene objetivos particulares como el fortalecimiento en la transparencia y efectividad del control legislativo de las finanzas públicas o la promoción de las inversiones en empresas maquiladoras, entre otras. Adicionalmente, otra agencia estadounidense también tiene presencia en Paraguay desde 1967 denominada el Cuerpo de Paz de Estados Unidos y está conformada por voluntarios que trabajan en proyectos de agricultura, educación,

manifestado a través de su propuesta de negociar un acuerdo bilateral con Paraguay en el marco de las negociaciones del ALCA y como una forma para contrarrestar la estrategia de oposición de Brasil sobre el acuerdo hemisférico.

Nicanor Duarte procuró reforzar su relación nuevamente con sus vecinos tradicionales. Argentina intentó la terminación del proyecto de Yacyretá a través de la eliminación de la deuda paraguaya con el Estado argentino y sobre todo se enfocó en tratar de convencer al gobierno que el tema de las asimetrías dentro del MERCOSUR sería atendido a través de la creación de los Fondos de Convergencia Estructurales. Sin embargo, las divergencias con los socios mercosureños no tardarían en aparecer a raíz de la vinculación que el nuevo presidente estableció con los Estados Unidos. En junio de 2005 se firmaron acuerdos bilaterales entre los dos países por medio de los cuales se permitía el establecimiento de bases militares permanentes en el territorio paraguayo, bajo el pretexto de adiestrar a las tropas del país sudamericano en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La contrapartida de los acuerdos era la ayuda financiera para construir instituciones que colaboren en esta lucha. Una de estas bases se situaba muy cerca de las fronteras con Brasil, Bolivia y Argentina y podía albergar hasta 16 mil hombres.

Inmediatamente se hizo sentir la respuesta brasileña en un reclamo de parte del propio canciller Celso Amorim para que Paraguay explicara la relación con los Estados Unidos. Para algunos analistas, la presencia de estadounidense en territorio paraguayo respondía al surgimiento de factores internos que podían nuevamente desestabilizar el clima político del país (la confrontación de los líderes del Partido Colorado, las reivindicaciones del campesinado, las actividades ilegales en la triple frontera). Estos factores encontraban un terreno propicio para la instalación de agencias de inteligencia local y regional estadounidenses en Paraguay (Castro, en Machain, 2005). La presencia militar de los Estados Unidos era a cambio del apoyo económico que el país pudiera otorgar directamente a Paraguay o a través de su intermediación con los principales organismos financieros internacionales. A esta acción se sumó la decisión gubernamental de otorgar inmunidad

total a los soldados estadounidenses, acción que fue imputada por sus vecinos Argentina, Brasil, Uruguay y hasta Venezuela. Sin embargo, un año más tarde en octubre de 2006 esta última acción fue revertida y comenzó cierto giro de la política exterior paraguaya hacia los Estados Unidos.

La posición paraguaya con respecto a los Estados Unidos en parte respondía al deseo de poder entablar una relación económica más cercana con este país y como una forma para acusar la falta de compromisos en la corrección de las asimetrías económicas dentro del MERCOSUR. Esta postura del presidente Duarte se compatibilizaba con la necesidad de buscar la estabilidad y el crecimiento económico del país mediante la ampliación del comercio y la apertura unilateral a los mercados externos. Durante este periodo Paraguay enfatizó en la necesidad de construir instituciones supranacionales dentro del MERCOSUR para superar la paralización del bloque, facilitar la visión de conjunto y la adopción de resoluciones que fomentaran el desarrollo equitativo entre los miembros (Moreno, 2003).

La política exterior del presidente Duarte presentó en principio estos diferendos con sus socios comerciales, para ello, la posición de Venezuela fue determinante para terminar convenciendo a Paraguay sobre la integración sudamericana. Finalmente, la política exterior paraguaya se encuentra a merced de las decisiones de sus principales socios comerciales. A partir de 2006, el presidente Duarte se mostró más convencido en la necesidad de combatir el argumento estadounidense y europeo de los subsidios agrícolas y terminó por adherirse a la propuesta brasileña contra el ALCA.

En cuanto a la relación con México en 2003, el embajador paraguayo en México José Félix Fernández, la definió como "...ciertamente excelente; no hay ningún conflicto. Pero no lo hay por la lejanía". La distancia geográfica entre los dos países ha hecho que esta relación carezca de elementos económicos de importancia para los gobiernos. Las presidencias de Macchi y Duarte coincidieron con la administración del presidente Vicente Fox y el primer año de gobierno de Felipe Calderón. Previo a que finalizara el mandato del presidente Macchi, los gobiernos establecieron contactos para examinar la posibilidad de crear un Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones, lo cual abriría la posibilidad de

crear un proceso de negociación para la creación de un Acuerdo de Complementación Económica. Para poder lograr este tratado, las cancillerías de ambos países eran las principales interlocutoras del proceso de negociación, aunque reconocían la dificultad para acceder a este acuerdo (Fernández, 2003). Sin embargo, las complicaciones de la negociación pasaban por aspectos fundamentales en la relación entre ambos países, México no tenía ningún mecanismo institucional que permitiera el establecimiento del diálogo con su contraparte paraguaya; por lo que a raíz de la visita del canciller Paraguayo Moreno Ruffinelli a México en mayo de 2003, las dos cancillerías acordaron el establecimiento de un Mecanismo de Consulta y Coordinación entre estos Ministerios para crear instituciones permanentes que permitieran la discusión de temas específicos.

De igual forma, Paraguay logró la creación de un convenio de cooperación técnica para la automatización de las compras gubernamentales con la Secretaría de la Función Pública mexicana, lo cual le permitiría a Paraguay incorporar el sistema mexicano de control de compras públicas. Ello fue interpretado como un gesto por parte del gobierno mexicano para poder compartir su experiencia de transparencia y monitoreo de la función pública con el país sudamericano.

En ocasión de la celebración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas realizada en Monterrey, en enero de 2004 se realizó el encuentro entre los mandatarios Vicente Fox y Nicanor Duarte. La visita del presidente paraguayo a México era la primera en más de diez años, lo cual revela también el escaso acercamiento entre los países. Posteriormente el canciller Derbez tendría programada una visita a este país sudamericano en abril de 2004. Para marzo de 2005 el presidente Duarte visitó nuevamente el territorio mexicano y el gobierno de este país aprovechó la Presidencia *Pro tempore* que mantenía Paraguay para sondear sus posibilidades dentro del MERCOSUR y, a la vez, funcionó para consultar las posibilidades que tendría la eventual candidatura del canciller mexicano para presidir la Organización de Estados Americanos. En esta última visita es interesante observar que el acercamiento bilateral giró en torno a la posibilidad de concretar el acuerdo económico-comercial entre MERCOSUR y México, pero no para mejorar la relación comercial entre los dos países. Y sin duda, también el gobierno mexicano exploró la posición paraguaya sobre

el proceso de negociación del ALCA. Para la economía mexicana el mercado paraguayo no representa ningún aliciente para comerciar e invertir, prueba de ello es el escaso intercambio comercial entre los dos países y la mínima inversión registrada. El panorama comercial se complica cuando se aprecia que los productos importados desde Paraguay se refieren a soya, algodón, fécula de yuca y cerámicas, por mencionar algunos. En tanto que México ofrece artículos con un mayor valor agregado: tequila, tarjetas con circuitos electrónicos y aparatos emisores de onda.

El gobierno mexicano parece tener pocos incentivos para crear un acuerdo comercial con su contraparte paraguaya, aunque Paraguay demuestra un mayor interés por lograr un acuerdo más amplio, sobre todo que pueda y siga fomentando la inversión dentro de su economía, ya que le redunda en mayores beneficios para su población, en cuanto a la creación de empleos y bienestar. El gobierno mexicano no descuida la relación con Paraguay en los ámbitos de cooperación educativa, cultural, técnica y científica. Inclusive mantiene importantes programas que fomentan el desarrollo económico del país, como es el caso del Programa de Promoción y fortalecimiento del sistema maquilador del Paraguay, donde expertos mexicanos guían y comparten sus experiencias de los programas desarrollados en México, vitales en la participación de las exportaciones mexicanas.

De los cuatro países mercosureños, Paraguay es el país donde existe una mayor difusión y presencia mexicana debido al apoyo gubernamental que sostienen los dos países. Posiblemente México representa para este país sudamericano, junto con los países centroamericanos, una fuente importante para el fomento en importantes áreas educativas, culturales y científicas. Prueba de ello es el programa de becas otorgado por el gobierno mexicano emprendido desde el 2004 y en el cual han sido otorgadas cerca de 200 becas para que jóvenes paraguayos puedan venir a México a realizar estudios de licenciatura y posgrado, este programa fue complementado con el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudio, títulos y grados académicos suscrito entre los países en el año 2004 y que recién en 2008 entró en vigencia; o el Taller de Formulación de proyectos, realizado en Asunción en el año 2004 por parte de especialistas mexicanos para la elaboración de proyectos de cooperación técnica para el desarrollo. De igual forma, el Instituto Matías

Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores también ha impartido cursos de formación diplomática para funcionarios paraguayos.

El Mecanismo de Consulta y Coordinación se ha constituido como un instrumento eficaz para el diálogo binacional y algunos de los resultados de este mecanismo han sido los programas mencionados en el párrafo anterior, así como la creación de las Comisiones Mixtas en las áreas de Cooperación Educativa y Cultural o la Técnica y Científica. De este último derivó el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2005-2007 donde, de acuerdo con la evolución realizada por las delegaciones de los dos países, las instituciones paraguayas instrumentaron diversas acciones gracias a la transferencia de conocimientos y experiencias de sus pares mexicanos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008). En febrero de 2008 este programa reanudó sus actividades para el periodo 2008-2010 y se centrará en las áreas de desarrollo social, administración pública, turismo, recursos naturales y desarrollo económico. El programa será coordinado por las cancillerías pero estarán presentes, por parte de México, la Secretaría de Salud y la Función Pública, la Procuraduría General de la República, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y el Gobierno del Distrito Federal; mientras que por Paraguay participarán el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto Paraguayo de Artesanías. Al igual que el resto de las naciones mercosureñas, México ha puesto en vigor a partir de 2007 con Paraguay tanto el Tratado de Extradición como el Tratado de Cooperación y Asistencia Jurídica en materia Penal.

Como se mencionó previamente, la presencia cultural mexicana en Paraguay ha sido un elemento que también ha funcionado como el principal articulador de la vinculación bilateral. Desde noviembre de 2002 se creó el Instituto de México en Paraguay donde se difunde la cultura, literatura y gastronomía mexicana y actúa conjuntamente con la Asociación de Amigos de México en Paraguay para llevar a cabo sus objetivos.

Es cierto que México tiene una deuda para incrementar el intercambio comercial con la economía paraguaya y mejorar el Acuerdo de Alcance Parcial para quizás evolucionar

hacia un acuerdo económico-comercial benéfico para las dos naciones. Sin embargo, como parte de la estrategia emprendida por el actual gobierno del presidente Felipe Calderón, la relación binacional pasa por un periodo de evaluación sobre el estado que guarda la vinculación. La primera etapa de esta evaluación fue realizada en diciembre de 2007 a través de la Tercera reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación llevada a cabo en Asunción, Paraguay. Derivado de esta evolución se pudo acordar el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2008-2010, comentado anteriormente. La relación con Paraguay representa un ejemplo de la cooperación Sur-Sur donde la falta de puntos coincidentes en las áreas comerciales y económicas no ha representado una limitante para cooperar en otros ámbitos. En este caso, la cancillería mexicana ha dejado de manifiesto su experiencia para llevar la negociación y el diálogo bilateral hacia otras esferas y ha mantenido su lugar como conductora y coordinadora de las negociaciones.

4.4 Relación Uruguay-México. La reinserción al escenario mundial y el acercamiento con México

Cuando Uruguay regresa a la vida democrática después del periodo dictatorial (1973-1984), los primeros gobiernos de Julio María Sanguinetti (1985-1990) y Alberto Lacalle (1990-1995) establecieron como líneas prioritarias de trabajo la construcción del gobierno civil y la estabilidad económica del país. El restablecimiento de la cultura cívico-política del ciudadano uruguayo fue un aspecto esencial para incorporar el elemento democrático dentro de las instituciones políticas del país; y a diferencia del resto de los países latinoamericanos y a pesar de que la dictadura militar había sentado las bases para el cambio en el modelo económico, la liberalización política y económica en Uruguay no tuvieron ese carácter desigual y parcial que sí ocurre en los otros países. Es decir, ambos procesos de liberalización corren casi de manera simultánea, inclusive la apertura económico-comercial del país no ocurre en el mismo grado que otras naciones, como México, sí experimentaron. De hecho, el país alcanzó niveles de desigualdad y pobreza menores que el resto de las naciones latinoamericanas como consecuencia de un lento proceso de evolución de las políticas estructurales. En materia de política exterior, el principal eje de relacionamiento fue la inserción del país al sistema mundial.

Antes de mencionar los aspectos pragmáticos de la política exterior del Uruguay, es conveniente apuntar que institucionalmente esta política se encuentra regulada por los mandatos constitucionales donde la estructura decisoria está concentrada en tres instituciones: el Presidente de la República, el Ministros de Relaciones Exteriores y el Poder Legislativo. El artículo 168 constitucional regula la ejecución del Ejecutivo en esta materia: capacidad para decretar ruptura de relaciones, declarar la guerra, negociar, concluir, suscribir y ratificar tratados internacionales, designar y destituir al personal diplomático. Estas mismas capacidades de codecisión también son compartidas por el Poder Legislativo en los artículos 168 y 85 constitucionales. En tanto que las capacidades de monitoreo y control del Poder Legislativo (pedidos de informes, llamados a sesiones plenarias, creación de comisiones parlamentarias de investigación) se consagran en los artículos del 118 al 121 constitucionales (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997).

Aunque la liberalización económica fue teniendo lugar de forma gradual, la construcción de la política exterior del Uruguay sufrió un viraje que prioriza los aspectos económico-comerciales. El primer canciller de Sanguinetti, Enrique V. Iglesias, colocó en un primer nivel la estrategia de apertura comercial y la presencia económica del país en el exterior. Con ello comenzó una reformulación en los procesos de toma de decisión en esta política, dando paso a una mayor participación entre actores gubernamentales y no estatales. La verificación de esta interacción entre actores públicos y privados se observa de manera más contundente el periodo del presidente Lacalle cuando Uruguay se incorpora al proceso de integración subregional; a partir de ese momento la presencia de actores nacionales como la Cámara de Industrias del Uruguay y la Unión de Exportadores del Uruguay es notoria dentro de las negociaciones comerciales.

De igual forma, a partir de 1986 comenzaron una serie de reformas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, la primera de ellas fue la creación de Direcciones Generales para atender asuntos de carácter económico y político. Sin embargo, después de la incorporación al MERCOSUR, la cancillería uruguaya tuvo que compartir el proceso de formulación de la

agenda exterior con otros Ministerios y organismos técnicos dependientes de los Ministerios de Industria, Energía, Minería, Economía y Finanzas para intervenir tanto en las negociaciones como el proceso de reconversión de la industria nacional (Bizzozero en Fernández y Ferro, 2004). Con la administración del presidente Lacalle, el MERCOSUR se constituye como el único acceso para incorporarse a la globalización económica, de manera que el gobierno jerarquizó a estos organismos públicos que estaban vinculados a sus sectores productivos principales, tales como la leche, los granos y el arroz.

Un aspecto interesante en la reconfiguración del Ministerio de Relaciones Exteriores es que, a diferencia de los que pasa con Argentina o México, no pierde su influencia tan rápido a pesar de su recomposición interna. Luján comenta que este ministerio fue capaz de influir en la configuración de las propuestas electorales de la campaña de 1989, aunque en la actualidad sólo articula los procesos negociadores (Fernández y Ferro, 2004). Otros rasgos que confirman este argumento y que diferencian a los tres primeros periodos de gobierno con respecto a los dos últimos son, en primer lugar, el papel coordinado del Poder Ejecutivo, particularmente entre el presidente de la República y la cancillería. Destaca el hecho de que la segunda administración de Sanguinetti (1995-2000) se inauguró un gobierno de coalición donde ambos personajes pertenecieron a partidos diferentes, el presidente era del grupo político de la mayoría y el canciller representó a la minoría del Partido Nacional. En segundo lugar se encuentra la función desarrollada por el Poder Legislativo; al igual que en el resto de las naciones estudiadas en este trabajo, los legisladores desempeñan acciones de control, debate y monitoreo de la política exterior y sin ejercer un mayor peso dentro del ámbito de formulación de esta política. Sin embargo, estas funciones del Legislativo son ejercidas inmediatamente al regreso de la democracia, mientras que en México comenzaron a notarse a partir del año 2000.

Como se ha mencionado, la incorporación de Uruguay al MERCOSUR fue la puerta para acceder a la globalización económica y con ello el país logró reinsertarse al sistema mundial. Esta acción corrobora el viraje de la política exterior hacia el ámbito económico-comercial y, por consecuencia, la agenda exterior comenzó a influirse por temas relacionados con la reestructuración del Estado, las privatizaciones paraestatales, el

desmantelamiento de barreras arancelarias y no arancelarias. El presidente Lacalle buscó el acercamiento con Argentina de tal forma que ambos países coinciden en sus respectivas posiciones referentes a la negociación del arancel externo común y los temas institucionales del MERCOSUR. Mientras que a nivel bilateral sólo se priorizan las relaciones con Estados Unidos, Europa Occidental y menor medida China y Rusia (Bizzozero, 1998). Sin embargo, con el segundo periodo presidencial de Sanguinetti se recuperó la relación con Brasil, a pesar de la inestabilidad financiera por la cual atravesó esta nación. Fernández (1998) destaca que la vuelta a esta relación bilateral estuvo asociada con la posición conjunta de los mandatarios brasileño y uruguayo sobre el fortalecimiento de los acuerdos subregionales, mientras que el presidente Menem desarrollaba un enfoque más hemisférico apegado a la visión estadounidense. También durante el periodo 1995-2000 se diversificaron los esfuerzos y la dinámica de las relaciones bilaterales con países como Italia, Francia y México.

Con base en este enfoque de promoción de las relaciones bilaterales con México, bajo los gobiernos de los presidentes Sanguinetti y Salinas se firmó en octubre de 1990, el Acuerdo de creación de la Comisión Binacional Permanente, considerada como el mecanismo institucional entre ambos países. Posteriormente durante la administración del presidente Lacalle se firmaron y/o entraron en vigencia 10 instrumentos entre ambos países (véase Anexo II). Tres de ellos se refieren a cooperación económica —dos fueron de cooperación turística y uno sobre promoción comercial— 4 de cooperación técnica, dos documentos se relacionaron con el área educativa y cultural y uno más en materia política. Cuando el presidente Sanguinetti desarrolló su segundo periodo presidencial una de las primeras medidas que se tomó con el gobierno mexicano fue la supresión de visas en pasaportes oficiales y mexicanos, en abril de 1995.

El segundo mandato presidencial de Sanguinetti coincidió con las presidencias en México de Zedillo y Fox; y bajo este periodo se firmaron y entraron en vigencia la mayor parte de los instrumentos bilaterales. El presidente uruguayo realizó una visita de Estado en octubre-noviembre de 1996, en tanto que los mandatarios mexicanos hicieron lo mismo entre junio y julio de 1999 y agosto del año 2000 respectivamente, aunque en este último caso, la visita

del presidente Fox ocurrió bajo la presidencia de Jorge Batlle. Además del acuerdo sobre supresión de visas, existen 23 instrumentos adicionales suscritos de manera bilateral, entre marzo de 1995 y marzo de 2000: 3 en materia de cooperación económica, 7 de cooperación política, 4 de cooperación educativa y cultural, 7 de cooperación técnica y científica, 2 en cooperación jurídica y uno que regulaba la cooperación en todas las áreas entre ambos países durante 1995 y 1997. Dos de los acuerdos en materia económica correspondieron a la ampliación del ACE N° 5, el cual fue sustituido posteriormente con el TLC firmado por ambos países.

En materia de cooperación política se encuentran adicionalmente a la supresión de visas, otros instrumentos importantes como el Memorándum de entendimiento bilateral (1995), la Declaración de ambos mandatarios en ocasión de la visita del presidente Sanguinetti a México y el Acta de Reunión de la Comisión Binacional Permanente (1998). En el intercambio educativo y cultural sobresalen los acuerdos entre las cancillerías y las reuniones de la Subcomisión de Cooperación en esta materia y la Comisión Mixta también del área. Sobre el rubro de cooperación jurídica se encuentran el Convenio para la prevención del uso indebido y tráfico de estupefacientes (1998) y el Tratado de Cooperación sobre asistencia jurídica en materia penal (1999). El área de cooperación técnica y científica es la que reúne la mayor parte de los instrumentos, en ella se destacan las propuestas para la creación de una Comisión mixta en la materia, el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica (1998), la reunión sobre la Comisión Mixta y los acuerdos entre diversos organismos públicos tales como Telecomunicación de México-Administración Nacional de Telecomunicaciones de Uruguay, Laboratorio Tecnológico del Uruguay y el Centro Nacional de Metrología, o Uruguay XXI y Bancomext.

4.4.1 La consolidación de la relación bilateral en materia económica

Durante el periodo presidencial de Jorge Batlle Ordóñez (2000-2005), la política exterior país estuvo determinada por las circunstancias económico-financieras que rodearon a su administración, por lo que las principales áreas de interés del gobierno fueron las relaciones comerciales internacionales, a través de la búsqueda de nuevos socios comerciales y de la

ampliación del mercado de exportación y diversificación de los productos exportables uruguayos. El gobierno se enfocó en una relación estrecha con los Estados Unidos a fin de lograr un acuerdo económico-comercial. Es decir, el pragmatismo en la conducción de la política exterior uruguaya estuvo asociado a los problemas económicos-financieros que llevó por un lado, a dejar en segundo plano el dinamismo comercial del MERCOSUR —en parte porque existió una crisis institucional de este mecanismo debido a la devaluación brasileña de 1999 y la crisis argentina del 2000—pero también como un acto deliberado por parte del gobierno uruguayo a favor de buscar alianzas “estratégicas” con los Estados Unidos y, en menor medida, con otros mercados internacionales.

Durante esta administración presidencial, la política exterior uruguaya dio un giro importante, ya que existió un importante protagonismo tanto del presidente de la República como del canciller Didier Opperti. En algunos sucesos, como fue el caso del problema de las relaciones con Cuba, existió apoyo por parte de la bancada del Partido Nacional (PN), sin embargo, en otros casos, como lo fue la profundización del problema económico-financiero del país, se observó hasta el desmembramiento del gobierno de coalición entre ambos partidos tradicionales.

El presidente Batlle manifestó su prioridad hacia las relaciones con los Estados Unidos a través de la búsqueda de una ampliación en las cuotas y baja de aranceles para el ingreso de productos uruguayos, tales como los lácteos, textiles y cerámicas (Fernández, 2003). Uno de los primeros acercamientos fue la solicitud de la Casa Blanca para que el gobierno uruguayo fungiera como mediador ante la crisis institucional por la que atravesó Argentina a finales del año 2001. Sin embargo, el acercamiento con los Estados Unidos fue marcado por el pragmatismo de la política uruguaya y por la coyuntura de diversos factores, especialmente la crisis económico-financiera. Uruguay recibió la ayuda estadounidense por \$1,500 millones de dólares, paquete financiero que otorgó el FMI —con el apoyo de todos los gobiernos europeos—pero que adelantó el gobierno norteamericano Asimismo, como consecuencia de la crisis que afectaba a la región, MERCOSUR se vio debilitado en su estructura institucional y comercial. En el 2001, el canciller uruguayo Didier Opperti viajó, junto con los cancilleres de MERCOSUR, a Washington en parte para demostrar el apoyo

diplomático hacia la política antiterrorista de los Estados Unidos, pero también Uruguay comenzó a buscar un acuerdo de cooperación en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, el canciller se percató que la política estadounidense hacia los países sudamericanos había cambiado y la estrategia de la Casa Blanca se encaminaba hacia la suscripción de acuerdos bilaterales.

Las circunstancias dejaron de manifiesto que la negociación bilateral con los Estados Unidos era particularmente difícil en el 2001 porque se tenían que tomar en consideración aspectos como la completa eliminación de la fiebre aftosa para el libre ingreso de la carne uruguaya al mercado estadounidense, los actos terroristas que cambiaron los intereses prioritarios de los Estados Unidos hacia América Latina, la crisis argentina como causa de contagio y vulnerabilidad en la economía uruguaya, así como la nueva forma en la suscripción de los acuerdos comerciales por parte del Congreso estadounidense.¹⁹ Por su parte los Estados Unidos también dejaron la puerta abierta al establecer como mecanismo de relación con Sudamérica la suscripción de acuerdos bilaterales. Este argumento fue empleado por la cancillería uruguaya para justificar la desaparición de la negociación en bloque o a través del MERCOSUR. La Decisión 32/00 fue dejada de lado y se puso como excusa la inestabilidad de la región, la vulnerabilidad del MERCOSUR y la movilidad uruguaya por avanzar en la liberalización comercial más rápido de lo que permitía este mecanismo de integración, con el fin de iniciar un proceso de negociación bilateral con los Estados Unidos y, principalmente, como un mecanismo reactivador de la economía nacional (Operti, 2002).

El objetivo del gobierno del presidente Batlle era alcanzar un acuerdo de libre comercio, semejante al que tienen México y Chile con los Estados Unidos,²⁰ de hecho el canciller Operti señaló la preferencia de la negociación bilateral ante la inestabilidad del

¹⁹ El Congreso estadounidense ha eliminado la vía rápida o *fast track* como mecanismo de negociación comercial. Ahora todas las iniciativas comerciales aprobadas por el Senado tienen que ser nuevamente sancionadas por la Cámara Baja (Operti, 2002).

²⁰ El argumento del gobierno fue que “más allá de mantener relaciones “de todo tipo” con Argentina, Brasil y Paraguay, se debía imitar a Chile, que exhibe negociaciones avanzadas con Estados Unidos y acuerdos con México y la Unión Europea” (Fernández, 2003:14).

MERCOSUR para concretar una convergencia macroeconómica entre los miembros y el deterioro de acceso a los mercados argentino y brasileño (Fernández, 2003).

Uruguay comenzó a cambiar sus posturas en foros mundiales, sobre todo en el seno de las Naciones Unidas, con posiciones alineadas a la estadounidense. Primero se observó el respaldo a la Casa Blanca después de los atentados terroristas con la presencia del presidente Batlle en Washington. Al año siguiente, en el 2002, se tuvo una actuación condescendiente de la diplomacia uruguaya con respecto de la opinión de los Estados Unidos hacia la situación de los Derechos Humanos en la isla de Cuba. Y en el 2003 no se escuchó ningún reclamo por parte de la administración del presidente Batlle sobre los ataques a Irak. Es decir, existió un manejo de la política exterior uruguaya encaminada en el mismo sentido que la estadounidense: antiterrorista, manifestada en todos los foros de proyección mundial (principalmente OEA y ONU). Como parte del proceso de institucionalización en la relación con los Estados Unidos, se creó una Comisión Conjunta sobre Comercio e Inversión en donde se pretende que sea el *lobby* de los temas económico-comerciales bilaterales (Fernández, 2003; Uruguay, Poder Ejecutivo, 2002).

Los problemas diplomáticos no estuvieron ausentes en esta administración, los más importantes fueron con relación a Cuba y Argentina. Por lo que se refiere al incidente cubano-uruguayo, el conflicto comenzó en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 en Monterrey, México. El presidente uruguayo manifestó que el mandatario cubano mantenía sus posiciones teóricas-económicas desde hace 44 años, con las que “notoriamente, a Cuba le va horrible” (Fernández, 2003:29). Uruguay desde el año 2001 había votado a favor de la inspección de los derechos humanos en la isla en el marco de las Naciones Unidas. En el 2002 la propuesta presentada en el foro mundial era encabezada por la delegación uruguaya. El presidente uruguayo consideró como un hecho natural y justo que la comisión internacional realizara la inspección en Cuba. El gobierno de La Habana reaccionó ante la iniciativa uruguaya y Fidel Castro calificó al presidente Batlle de “trasnochado y Judas” por haber presentado la moción ante la Comisión de las Naciones Unidas.

A finales del mes de abril de 2002 se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos países. Uruguay alegó que no se restaurarían las relaciones mientras no existiera un clima de respeto al gobierno sudamericano y se advirtiera la libertad para el pueblo cubano. Por su parte, Cuba, además de denunciar la propuesta de Uruguay en Naciones Unidas, acusó al gobierno uruguayo de negligencia por no haber empleado las vacunas cubanas contra la meningitis. Estos fármacos habían sido donados por el gobierno cubano, pero el gobierno batllista no lo aceptó como tal y lo descontó de la deuda entre ambos países (Fernández, 2003).

En el año 2002 se presentó el incidente con su vecino Argentino. Debido a la crisis de ambos países, la relación bilateral pasó por un periodo de tensión, el gobierno uruguayo acusaba la paralización de las exportaciones y la falta de pago de las importaciones argentinas.²¹ En medio de ese clima, en junio de 2002, el presidente Batlle fue entrevistado por un par de agencias de noticias financieras. En el intermedio de ambas entrevistas, el corresponsal de la agencia *Bloomberg* grabó los comentarios del mandatario uruguayo, para posteriormente darlos a conocer en una versión escrita. Batlle se refirió a los políticos argentinos como “una manga de ladrones”, hizo alusión a la magnitud de la corrupción en aquel país y comentó que el presidente Eduardo Duhalde no tenía ni fuerza ni respaldo político. Al final comentó “¿Cómo voy a molestar a un ciudadano que llegó por casualidad y que se va, no se sabe (cuándo)?” (Fernández, 2003:24). El presidente uruguayo primero salió del problema a través de una conferencia de prensa, pero al final tuvo que salir a expresar sus excusas públicamente, alegando que se había equivocado pero que también los periodistas le habían colmado la paciencia. Si bien el incidente no tuvo mayores consecuencias, sí fue la crisis diplomático-política más seria entre ambas naciones sudamericanas desde la recuperación democrática.

Fernández (2003:44) señala que la política exterior uruguaya en el periodo 2000-2005 fue conducida sin la previa sanción de la coalición gobernante: la “estrategia de Batlle por cultivar y expandir una imagen de la economía nacional frente a los organismos financieros

²¹ La Unión de Exportadores uruguayos estimaba que la deuda argentina por importaciones de Uruguay era entre 40 y 50 millones de dólares desde diciembre de 2001 a junio de 2002 (Fernández, 2003:24).

internacionales, particularmente el FMI” fueron acciones realizadas a título presidencial y moldeadas por el canciller.

Para poder entender la buena conducción de la relación bilateral entre Uruguay y México es conveniente destacar algunos aspectos en los cuales ambas agendas exteriores coincidieron y permitieron realizar una comunicación más fluida y un acercamiento entre las élites políticas. El punto coincidente más evidente es la relación cercana que desarrollaron con los Estados Unidos. Como parte de este acercamiento con la nación estadounidense, México y Uruguay tuvieron posiciones afines con respecto a la cooperación hemisférica contra el terrorismo, dicha postura se verificó con la reunión de consulta de cancilleres de la OEA y el respaldo a la Declaración sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad, promovida por la OEA y el gobierno mexicano en octubre de 2003 (Embajada de México en Uruguay, 2008b). Otros rasgos semejantes en la ejecución de la política exterior fueron los conflictos encarados con el gobierno cubano, donde los dos presidentes (Fox y Batlle) tuvieron una actuación desatinada que difiere con su tradición diplomática de Estado; de igual forma, los órganos legislativos ejecutaron sus funciones de sanción y monitoreo con respecto a la conducción de la política externa. Sin embargo, para el caso mexicano el Poder Legislativo por primera vez llevó a cabo dichas acciones en virtud del cambio político del partido gobernante en el país; en tanto que en Uruguay este ejercicio comenzó a desarrollarse a partir de la reinstauración de la democracia.

La administración del presidente Batlle coincidió con el periodo presidencial de Vicente Fox, el primero realizó una visita de Estado en ocasión de la toma de posición del mandatario mexicano, en tanto que el presidente Fox también realizó una visita de trabajo a Uruguay en julio de 2002, como parte de su asistencia a la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. A nivel bilateral se firmaron y entraron en vigor muy pocos instrumentos diplomáticos; no obstante, la relación bilateral alcanzó su consolidación con la firma en entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre ambas naciones. Inclusive de los 9 instrumentos bilaterales sólo dos de ellos no corresponden al rubro de cooperación económica (véase Anexo II). Las dos áreas cubiertas por estos instrumentos son la cooperación política (Acuerdo sobre Trabajo Remunerado de dependientes de personal

diplomático) y cooperación jurídica (Tratado de cooperación sobre asistencia jurídica mutua en materia penal).

Con respecto al área económica, previo a la negociación, suscripción y entrada en vigencia del TLC bilateral, en marzo de 2001 estos países habían alcanzado el decimosexto protocolo al ACE N° 5 para después dar paso al tratado bilateral. Paralelamente al proceso de negociación del TLC, los países suscribieron el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y su respectivo protocolo. Como se mencionó anteriormente en este trabajo, Uruguay es el único país del MERCOSUR con el cual México tiene establecido un TLC. En abril de 2002 ambos mandatarios habían acordado la profundización del ACE N° 5; sin embargo, a raíz de la última modificación de este instrumento Uruguay había alcanzado una liberalización de casi el 90% de su universo arancelario y del 70% para el caso mexicano, por lo que la siguiente fase lógica en el proceso de negociación sería un acuerdo de apertura comercial. En esta última negociación de 1999, el gobierno mexicano había dado mayores y mejores condiciones de apertura para los sectores tradicionales de la economía uruguaya (lácteos, tejidos de lana y carne), con lo cual las exportaciones de este país se incrementaron hasta casi los \$80 millones de dólares en el año 2000 (Gianelli, 2004). Para las negociaciones iniciadas en el año 2002 y concluidas en octubre de 2003, el gobierno mexicano volvió a mejorar las condiciones para la entrada de estos productos uruguayos, aunque el 98% del universo arancelario de las dos economías fue liberalizado. Además, al proceso de negociación se sumaron otros sectores como los servicios (con excepción de las compras gubernamentales), la propiedad intelectual y los mecanismos de solución de controversias. Sin embargo, dado que para la parte uruguaya este acuerdo representaba una nueva forma de negociación, el proceso partió de las iniciativas del gobierno mexicano basadas en su modelo establecido en el TLCAN (por ejemplo con respecto a los servicios negociados a través de listas negativas y su capítulo independiente en el texto para el caso de la prestación relacionada con inversiones), a cambio de esta aceptación por parte del gobierno uruguayo, México accedió a mejorar las condiciones en los sectores más productivos para la economía uruguaya.

Para ambos gobiernos la concreción de un TLC representaba beneficios basados en sus respectivas estrategias; por un lado, la administración foxista apostó a un efecto dominó al menos extensivo a la otra economía pequeña y el aparente corto plazo de la negociación ilustraba que se podía llegar a un acuerdo con los restantes países del MERCOSUR.²² Para el gobierno de Batlle era una forma de manifestarle a Brasil y Argentina que una nación importante económicamente estaba interesada en su mercado interno y además México representaba la entrada para los productos uruguayos en la economía estadounidense. Es decir, más allá de las buenas relaciones bilaterales a lo largo de la historia, las cúpulas gobernantes con una estrategia parecida coincidieron y permitieron una negociación rápida en materia económica.

Con respecto al Acuerdo de Promoción y Protección recíproca de Inversiones, los gobiernos lograron asentar un marco jurídico que garantiza, estimula y favorece la radicación de capitales en ambas economías, además de centrarse en aquellas empresas generadoras de bienes y servicios.

A lo largo de este trabajo se ha hecho énfasis en el viraje de las políticas exteriores de los países analizados hacia el área económica-comercial, en el caso de la relación bilateral México- MERCOSUR los países habrían alcanzado la consolidación de sus acercamientos en la concreción de ambos instrumentos como mecanismos por los cuales se ha priorizado su vinculación. A pesar de que con la entrada en vigor de dicho acuerdo el comercio entre ambos países se incrementó de \$173 millones de dólares en 2004 a \$422 millones de dólares en 2007, México mantiene un saldo deficitario en su balanza comercial que igualmente ha crecido de \$98 millones de dólares a \$243 millones de dólares de 2004 a 2007. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el Banco de México en mayo de 2008, las importaciones provenientes de este país sudamericano aumentaron a raíz de la apertura comercial (\$135 millones de dólares en 2004 a \$333 millones de dólares en 2007), mientras que las exportaciones mexicanas también han crecido pero su valor sigue estando por debajo del que registra su socio comercial (\$37 millones en 2004 a 89 millones en 2007). En este caso se observa que el acuerdo comercial con este país no es aprovechado

²² Este TLC es el primer acuerdo de tercera generación firmado en el menor tiempo de negociación.

por México para diversificar sus mercados de exportación, en tanto que Uruguay ha sabido aprovechar este instrumento comercial para introducir sus productos dentro de la economía mexicana con el posible objetivo de poder incorporarse también hacia el mercado estadounidense.

4.4.2 Un nuevo gobierno en Uruguay y el continuo acercamiento en la relación bilateral

En marzo de 2005 ascendió al poder presidencial del Uruguay el Frente Amplio con la figura de Tabaré Vázquez. Este nuevo gobernante vino a empatar las posturas ideológicas que ya compartían sus socios comerciales más grandes del MERCOSUR porque representaba el ascenso de la corriente de izquierda que había criticado a la anterior administración uruguaya por su alineamiento con los Estados Unidos, el debilitamiento de sus relaciones con el MERCOSUR y, en general, el distanciamiento de la política exterior de Estado. La anterior coalición gobernante se había disuelto y no había resuelto eficazmente las consecuencias de la crisis financiera, a ello se sumaba el hecho de que la alianza del Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría había sorteado la reforma constitucional diseñada precisamente para detener la entrada al poder de esta facción. Los ciudadanos uruguayos que entregaron la victoria a Tabaré Vázquez en la primera vuelta, sin necesidad de acudir al *ballotage*, tenían ilusiones por presenciar cambios favorables al bienestar del país. Uno de esos cambios estaba representado en la conducción de la política exterior, aunque también la élite gobernante al ser nueva no contaba con antecedentes para la administración en ninguna área de gobierno. Sin embargo, el objetivo era recomponer las dañadas relaciones bilaterales, sobre todo con Cuba y, a través de la conjunción de los gobiernos afines en la región, profundizar la integración al MERCOSUR y a la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Sin embargo, pese al discurso de recomponer las relaciones hacia el MERCOSUR y distanciar con respecto a los Estados Unidos, el acercamiento con esta última nación continuó a través de la Comisión Bilateral Conjunta sobre Comercio e Inversión y se concluyeron las negociaciones en torno al Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en 2005, así como la firma del Acuerdo Marco de Inversiones y Comercio (TIFA, por sus siglas

en inglés) en 2007. El gobierno continúa poniendo su interés en buscar un Acuerdo de Libre Comercio bilateral en tanto que, a pesar de su interés por MERCOSUR, acusa a las economías mayores de la región por darle un cauce más bilateral que de conjunto. En este mismo sentido y por lo que se refiere a la integración con MERCOSUR, el trabajo más prolífero se dio con la creación del Parlamento MERCOSUR y el apoyo decidido al gobierno venezolano para ser Estado parte de este mecanismo de integración. No obstante, el respaldo al gobierno de Caracas estuvo centrado en los intereses estratégicos entre ambas naciones donde Uruguay, en su calidad de pequeña economía, tendría más que perder si se suscita un distanciamiento con Chávez. El respaldo al gobierno del presidente Chávez tuvo que ver con los acuerdos entre las empresas Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), la compra del Banco Cooperativo Uruguayo (COFAC) por el Bando de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela, así como diversas inversiones de parte del gobierno venezolano en infraestructura y educación (Fernández, 2007). La relación con MERCOSUR no pudo ser corregida, sobre todo a raíz del conflicto con Argentina en relación con las papeleras y la elevación de este problema en los tribunales internacionales, lo cual dejó de manifiesto que los mecanismos regionales no habían funcionado para resolver un problema entre socios comerciales. Este acontecimiento fue razón suficiente para que Uruguay justificara su acercamiento, vinculación y búsqueda con socios y regiones para expandir sus mercados de exportación, principalmente con Norteamérica.

Hasta el momento, el proceso de toma de decisiones en materia de política del gobierno de Tabaré Vázquez mantiene una continuidad con respecto a las anteriores administraciones, una de las razones de dicha secuencia puede estar ligada a una falta de experiencia en materia internacional. De tal forma que el presidente ha acudido a interlocutores y personal de confianza para delegar el proceso de toma de decisiones, e inclusive ha impuesto su poder presidencial para alinear las posturas de los diferentes sectores involucrados en la coalición del gobierno para evitar disensos dentro de la propia administración. Sin embargo, el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, y su equipo económico se mantienen como actores clave en las negociaciones exteriores.

El manejo de la política exterior del presidente Vázquez no ha tenido mayores modificaciones, a pesar de que las élites políticas mantienen una ideología diferente a su predecesora. En este sentido es posible afirmar que el mandatario uruguayo ha desplegado una política pragmática donde debido a la falta de una corrección en las asimetrías internas del MERCOSUR, el Ejecutivo ha procurado no perder el acercamiento con los Estados Unidos e intenta maximizar los beneficios del país en cuanto a la búsqueda de diferentes escenarios que puedan redituar ventajas para el mercado interno.²³

Por lo que tiene que ver con la relación bilateral con México, Tabaré Vázquez ha desarrollado dos visitas de Estado, una en abril de 2006 y otra más reciente en junio de 2008. La primera fue desarrollada todavía durante la presidencia de Vicente Fox, por lo que su visita a México debe entenderse todavía bajo la óptica que tenía el gobierno mexicano de apresurar su entrada al MERCOSUR como Miembro Asociado. Sin embargo, ante el fracaso de las negociaciones del ALCA, la cancillería mexicana continuó con su esfuerzo por fortalecer las relaciones bilaterales. Del lado de la cancillería uruguaya, la estrategia desplegada respondía a su pragmatismo y deseo de demostrarle a sus mayores socios del MERCOSUR que podía fortalecer su relación comercial con México y que seguiría buscando el ansiado acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, ya que la visita a México formaba parte de toda una gira del presidente uruguayo por la parte del norte del continente.

Sobre los instrumentos que se han firmado y/o puesto en vigencia durante el mandato del presidente Vázquez, únicamente se encuentran referidos al área económica y al área jurídica (véase Anexo II). Bajo el gobierno de Vicente Fox se registraron dos instrumentos, uno es referente al Tratado de Extradición entre ambos países y el segundo es el Acta de rectificación del ACE N° 60. Con el actual gobierno mexicano se registran tres instrumentos uno es en relación con las negociaciones en torno al sector de compras gubernamentales, ello con el objetivo de liberalizar uno de los pocos sectores que todavía no gozan de la apertura plasmada en el TLC. Otro acuerdo en materia económica son las modificaciones al

²³ Fernández (2007) menciona que una de las pruebas del pragmatismo de la actual política exterior uruguaya se verificó durante la IV Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005 donde, por un lado, Uruguay se replegó a sus socios mercosureños para evitar reanudar las negociaciones del ALCA y, por otro lado, se reunió brevemente con el presidente estadounidense para corregir algunos puntos del APPRI.

TLC bilateral y que entraron en vigor en diciembre de 2007. Dichas modificaciones fueron negociadas desde diciembre de 2004 pero cobraron vigencia tres años más tarde. Los cambios al texto original están relacionados con la lista definitiva de profesionales (Capítulo XII); el acuerdo en relación con las reservas de Uruguay al Trato Nacional dispuesto en el texto, referidas a la facultad del Ejecutivo para establecer en la importación anticipos al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al Impuesto Específico Interno (IMESI), así como el cobro del IMESI sea doble para algunos productos importados; además de la eliminación de los tributos internos vinculados a las importaciones (Diario Oficial de la Federación, 2007b).

Sobre esta relación bilateral se corrobora el hecho de que ambos gobiernos han fincado su vinculación oficial a nivel económico, ya que desde hace casi más de 10 años no existe ningún instrumento diplomático a nivel de tratado internacional esté relacionado en otras áreas. Ello no significa que la institución que guía la relación entre ambos países, la Comisión Binacional Permanente, no funcione en las subcomisiones correspondientes. Sin embargo, es más evidente el esfuerzo en materia de vinculación económica que se ha realizado en los últimos periodos de gobierno.

Pese a que los últimos grupos gobernantes en ambos países no tenían una identificación ideológica, estas diferencias no fueron obstáculo para que se firmaran los acuerdos económicos más importantes y el acercamiento bilateral esté alcanzando un punto muy satisfactorio. En este caso es observable el pragmatismo ejecutado en materia de política exterior. El actual gobierno mexicano ha continuado con su estrategia de evaluación sobre la posible inserción al MERCOSUR como Miembro Asociado y ello incluye, como se ha mencionado anteriormente, colocar prioridad en la asociación bilateral antes que en la relación con el bloque. El presidente mexicano Felipe Calderón ha demostrado la ejecución de esta estrategia invitando a los presidentes de los países miembros del MERCOSUR: como se apuntó previamente durante el segundo semestre de 2007 se recibieron a los mandatarios argentino y brasileño, y durante el primer semestre de 2008 el presidente Tabaré Vázquez también estuvo en visita de Estado.

5. Conclusiones

Esta investigación doctoral ha tenido como objetivo analizar la vinculación entre los países del MERCOSUR y México, con base en las estrategias desarrolladas por los gobiernos y los agentes involucrados en las negociaciones dentro de los procesos de globalización y regionalización en América Latina.

Para poder delimitar el espacio temporal en el cual se ha enfocado el análisis de este trabajo, en un primer momento se estudió la globalización y la regionalización como fenómenos multidimensionales que han tenido un importante énfasis en su vertiente económica. La globalización se aprecia como un proceso complejo que influye en la elaboración y conformación de los vínculos que establecen los agentes del sistema mundial y, por ende, en las tomas de decisión a nivel de la política exterior. La complejidad del proceso globalizador conlleva hacia una transformación de los poderes estatales que, dentro de las relaciones internacionales, propicia un mejor entendimiento por la forma en la cual ocurren las interacciones entre los agentes (estatales y no estatales que intervienen en las negociaciones) y se entiende la vinculación entre la política interna y la política externa, con lo que es casi imposible identificar dónde empieza una y dónde termina la otra. Reflexionar sobre la globalización como un proceso complejo y multidimensional también favorece la consideración de otros marcos teóricos/conceptuales propios de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ya que la transformación del Estado conlleva al distanciamiento de los tradicionales parámetros geopolíticos y geoeconómicos donde las teorías clásicas (realismo/neorrealismo) han encuadrado la dinámica estatal. En esta investigación, la globalización es estudiada como un proceso continuo que puede identificar diversas etapas históricas a lo largo de su desarrollo, las cuales a su vez develan la especificidad de ciertos elementos que son propios del proceso en la actualidad. Por ejemplo, el progreso tecnológico plasmado en los avances en telecomunicaciones y transportes ha procurado una cercanía entre los individuos y los procesos económicos que realiza.

No obstante, las transformaciones de las capacidades estatales sugeridas en la parte teórica de esta investigación, no implican que los Estados analizados reformulen y lleven a cabo estos cambios. Como se pudo corroborar es un camino difícil el que recorren los gobiernos nacionales, los obstáculos de la mirada nacional (circunscrita a la tradicional concepción del Estado-nación) siguen presentes para la formulación de sus políticas exteriores. La apertura comercial y la desregulación económica no son los únicos requisitos para insertarse a la globalización, adicionalmente se necesita toda una reformulación de las políticas públicas estatales, entre las cuales se encuentra la política exterior, para pensar la acción estatal local y proyectarla a nivel global.

La regionalización es un proceso igualmente multidimensional que corre de forma paralela a la globalización y, por tanto, puede identificarse a través de diversas fases históricas. El regionalismo, por su parte, es el correlato de la regionalización y la forma política de concretizar las ideas de este proceso. Su vertiente más estudiada está plasmada en los Acuerdos de Integración Regional que se han desarrollado en diversas partes del mundo. El estudio de la regionalización y el regionalismo son elementos claves para entender el surgimiento y evolución del MERCOSUR, al ser este último un acuerdo de integración económico-comercial a nivel subregional que surgió en el marco del Segundo Regionalismo latinoamericano. El proceso de regionalización también es fundamental para entender los procesos económicos en los cuales están insertas las economías de América Latina, ya que los acuerdos de integración fueron utilizados como estrategias por las cuales los gobiernos se adhirieron al proceso globalizador a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta. La justificación del análisis del primer y segundo regionalismo latinoamericano no sólo reside en la contextualización en la cual se sitúa esta investigación, sino también la mención sobre la dualidad regionalización/regionalismo como proceso histórico, requiere del antecedente (primer regionalismo) para entender los actuales mecanismos de integración regional, así como el vínculo entre la perspectiva mundial con la estructura económico-política interna de los agentes involucrados.

Colocando mayor atención en el segundo regionalismo latinoamericano, la liberalización económica en los diferentes países fue fortalecida con la construcción de diversos

mecanismos de integración regional, algunos revigorizados después de que habían surgido durante la década de los años sesenta y otros, como en el caso del MERCOSUR, creados recientemente como estrategias gubernamentales para insertarse en la economía global. Para el caso de las naciones sudamericanas, en particular para Argentina y Brasil, el Mercado Común del Sur surgió para acentuar la apertura comercial, reintroducirse al sistema global (después de su distanciamiento en la época dictatorial) y limar las tensiones entre los países de la región. La creación del MERCOSUR y la apertura económica, desde la perspectiva de la política exterior de las naciones sudamericanas, motivaron que las relaciones con el exterior se determinaran a partir de un ángulo casi exclusivamente económico-comercial, lo cual conllevó a un replanteamiento de las funciones de las cancillerías y de los procesos de tomas de decisión. Argentina, Paraguay y Uruguay han observado que los roles tradicionales de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores han cedido terreno para ceñirse a tareas de coordinación de negociaciones internacionales. En tanto que la cancillería brasileña ha sorteado de mejor forma esta transformación y comparte en igualdad de condiciones los nuevos roles en los procesos negociadores con toda una gama de organismos gubernamentales, ello debido a la fortaleza institucional inherente en Itamaraty.

Si bien la construcción del MERCOSUR no ha sido un camino fácil para estos cuatro países, debido a las asimetrías existentes entre ellos, este mecanismo regional ha creado instituciones que lo llevaron a una dinámica de comercio intrazona a niveles interesantes durante los primeros años de la década de los noventa. Sin embargo, la urgencia por incorporarse a la economía mundial y la ausencia de la transformación del poder estatal necesaria (teóricamente) dentro del proceso globalizador, condujeron a que el MERCOSUR estableciera instituciones intergubernamentales, apegadas a la concepción básica del Estado-nación. Como consecuencia de esta postura tradicional estatocéntrica se observa la dificultad en la evolución institucional del MERCOSUR, es decir, la incapacidad o la falta de voluntad para crear instituciones supranacionales que implican una sesión de soberanía y un proceso de tomas de decisión donde el peso o poder hegemónico se puede ver reducido, en particular para el caso brasileño. De igual forma, la normativa surgida en el ámbito regional del MERCOSUR debe atravesar el marco jurídico nacional de cada Estado parte, es decir, los

integrantes requieren acoplar y validar las regulaciones regionales pero desde una mirada nacional, lo cual origina que una gran parte de la normativa mercosureña se quede en el papel o como proyectos sin concreción alguna. La aceptación y la confrontación de las asimetrías económicas entre los integrantes es otro ejemplo de la ausencia de una visión regional dentro del MERCOSUR. Los Estados forman parte de un proyecto económico regional inscrito en un contexto globalizador pero aún afrontan dificultades para transformar sus capacidades estatales, lo cual origina que este acuerdo subregional presente episodios de auge pero también de crisis e inmovilidad, como los que acontecieron en el periodo 1998-2001 cuando los países atravesaron por dificultades económico-financieras que los llevaron a imponer de manera unilateral barreras comerciales con sus socios regionales.

La estructura institucional intergubernamental que sostiene al MERCOSUR es proyectada en su vinculación con el exterior. La Unión Aduanera imperfecta que se mantiene actualmente impide la creación de un mecanismo que articule la política exterior del bloque, ya que ello depende de un nivel de integración más profundo, tal como lo mantiene la Unión Europea. A falta de este mecanismo, formalmente la vinculación con otras regiones y países es articulada en el Grupo Mercado Común en las negociaciones internacionales. Sin embargo, los procedimientos informales impulsan la proyección de la política exterior de cada miembro, aunque es Brasil el que mantiene la batuta en las negociaciones. La fortaleza de la cancillería brasileña rige y dirige las vinculaciones que el MERCOSUR mantiene dentro del sistema mundial. En ocasiones este liderazgo es acompañado por su contraparte argentina, no obstante los conflictos que se han desatado entre ambas posiciones en temas como la apertura de mercados industriales, las negociaciones en la OMC o el diferendo sobre la reestructuración del Consejo de Seguridad en el sistema de Naciones Unidas.

La dupla argentino-brasileña en las negociaciones del bloque es otra muestra de la concepción hegemónica que ambos países ejercen sobre su zona de influencia, dejando muy poco margen de maniobra a las pequeñas naciones. De esta forma, las asimetrías del MERCOSUR en el plano económico-comercial también se hacen presentes en las vinculaciones con otros países y regiones. Sin embargo, también es cierto que la agrupación

regional es la única forma por la cual los países de Paraguay y Uruguay pueden actuar a nivel global, lo cual les permite tener una representatividad en importantes foros internacionales.

Un rasgo interesante en las relaciones internacionales del MERCOSUR es el desdoblamiento de la política exterior brasileña para desempeñarse como un *global trader* o protagonista global a partir de la concepción del liderazgo subregional (América del Sur), regional (América Latina) e internacional (con otras potencias emergentes). MERCOSUR significa para Brasil la plataforma por la cual construye su proyecto de potencia emergente, proyecto que tiene una continuidad de al menos dos administraciones gubernamentales diferentes. Por ello es que en este trabajo el conocimiento sobre la forma por la cual el MERCOSUR desarrolla sus negociaciones con otras regiones y/o países ha servido para entender el desempeño de las diferentes políticas exteriores, particularmente la argentina y brasileña.

Asimismo, otra de las consecuencias derivada de la estructura intergubernamental del mecanismo sudamericano es la vinculación internacional, la cual tiende a tomar una forma bilateral que evidencia una ausencia de visión regional para afrontar temáticas económico-comerciales. Sin embargo, esta falta de visión regional latinoamericana también se manifiesta en la política exterior mexicana. Al igual que ocurrió en los cuatro casos sudamericanos, el viraje de la política exterior mexicana hacia el área económico-comercial ocurrió en el momento del proceso de apertura comercial y desregulación económica. En México, la concreción de una zona comercial con Norteamérica significó un replanteamiento de los intereses económico-comerciales en detrimento de las relaciones con América Latina. Aunque formalmente los funcionarios públicos y gobernantes tanto de México como de los cuatro países sudamericanos insisten en señalar la participación y hermandad mexicana hacia Latinoamérica, los datos económico-comerciales van en contra de este argumento. Sin embargo, a pesar del mínimo intercambio comercial los gobiernos mexicanos desde 1994 realizaron diversos esfuerzos por mantener relaciones comerciales con los países mercosureños, principalmente a raíz de la demanda brasileña sobre los nuevos beneficios que la nación estadounidense concedía a la economía mexicana en su acuerdo comercial y que dejarían en desventaja a los productores sudamericanos. No

obstante, estas concesiones formaban parte del acuerdo comercial trilateral (Canadá, Estados Unidos y México) y dependían de las políticas comerciales de cada uno de estos socios.

La denuncia brasileña emanó de una preocupación nacional más que de una demanda por la falta de respeto al marco latinoamericano de comercio. Los empresarios brasileños vieron con inquietud que el mercado mexicano se insertaría preferencialmente en la economía estadounidense, lo cual podría traer serias consecuencias para su planta productiva. La competitividad de las economías de Brasil y México ha supuesto continuos conflictos para poder avanzar más allá de un Acuerdo de Complementación Económica. No obstante, el pragmatismo empresarial ha superado, en la mayoría de las ocasiones, las dificultades planeadas en las negociaciones formales; prueba de ello es que a pesar de que de 1997 al 2001 el comercio bilateral se rigió por el Acuerdo de Preferencia regional dentro de ALADI, el intercambio entre ambas naciones creció de manera significativa (véase Gráfica X. capítulo 3), exigiendo una ampliación de los mercados regionales.

La asociación de MERCOSUR con México presenta dos aristas. La primera tiene que ver con la vinculación de México con el bloque sudamericano y la segunda plantea la relación bilateral. En el primer escenario el acercamiento con el bloque surge, como se dijo en el párrafo anterior, del diferendo suscitado en el marco de ALADI. México y MERCOSUR nunca fueron importantes socios comerciales pero fue el primero quien se alejó de la zona al signar el TLCAN. Durante más de 10 años fue casi imposible alcanzar una negociación bajo el esquema “4 + 1” debido a las posiciones contrarias entre las economías brasileña y mexicana. México respondió a la contraparte brasileña en 1994 para replantear el otorgamiento o llegar a un acuerdo para compensar las preferencias comerciales con sus socios latinoamericanos después de haber concluido el TLCAN. El gobierno mexicano había definido claramente que el objetivo económico-comercial estaba centrado en la economía estadounidense, lo cual supuso un alejamiento no sólo comercial con América Latina sino con el resto de las esferas de vinculación internacional. Por su parte, Brasil aprovechó el giro de México hacia Norteamérica y reconstruyó su proyecto nacional de potencia emergente o protagonista global con base en un modelo económico matizado en cuanto a la

total apertura comercial y centrado en un Estado desarrollista. De igual forma, su proyecto como *global trader* también se cimentaba en el liderazgo regional a través del MERCOSUR. El primer vacío que afrontó esta vinculación MERCOSUR-México fue la incapacidad de las élites negociadoras para superar estos diferendos regionales y encontrar caminos que no alejaran a México del plano comercial con América del Sur. La tradicional política exterior mexicana hacia América Latina estaba fracturándose debido a su nueva cercanía con América del Norte, pero los gobiernos mexicanos y, aun más, la cancillería mexicana intentaba reacomodar los intereses de la política exterior para no alejar y descuidar la agenda latinoamericana.

El gobierno mexicano del presidente Zedillo procuró no romper definitivamente los lazos con MERCOSUR, asumió la resolución del Consejo Mercado Común para negociar de forma bilateral con los países y logró acuerdos con sus contrapartes argentina y uruguay. El acuerdo ampliado (ACE N° 6) con Argentina y el acuerdo en materia de inversiones, si bien está ligado a una identificación ideológica de las élites gobernantes de ambos países, también estuvo cimentado en un interés argentino por buscar un contrapeso al peso brasileño dentro del MERCOSUR; la firma de los documentos oficiales firmados de forma bilateral provocaron la reacción del gobierno brasileño hacia su vecino y México. En el caso uruguayo, las tradicionales buenas relaciones diplomáticas entre los dos países han facilitado el acercamiento en todas las áreas de relación. La ampliación del ACE N° 5 de 1999 sin duda tuvo que ver con un proceso de negociación más fluido que con el resto de las naciones mercosureñas, pero también con la molestia de esta economía sudamericana ante las evidentes asimetrías dentro del mecanismo regional y la falta de compromiso de las economías mayores.

México y Brasil, como se anotó previamente, tuvieron que modificar sus posturas a partir de 2001 para ampliar sus mercados comerciales regionales y como consecuencia de las inversiones que recíprocamente se estaban concediendo. No sólo en materia comercial, sino también a nivel de la presencia de empresarios brasileños en México y mexicanos en Brasil, la diplomacia de los hombres de negocios superó las capacidades de los negociadores gubernamentales para lograr tender puentes más pragmáticos entre ambas economías. Los

niveles de inversión que comenzaron a registrarse a partir del siglo XXI han despertado el interés de los gobiernos por afianzar sus lazos de manera bilateral. Además, fueron el pretexto para incluir al MERCOSUR dentro de una nueva renegociación en bloque. En el acercamiento de ambas economías fue evidente la confluencia entre agentes gubernamentales, sectores gremiales y empresarios, lo cual originó los actuales acuerdos ACE N° 54 y 55 entre MERCOSUR y México para intercambiar bienes comerciables.

Si bien existía un empuje de las cúpulas empresariales de Brasil, México y Argentina para llegar a un acuerdo por bloque, cada élite gubernamental mantenía diferentes propósitos para la vinculación. En el 2001 a Argentina, políticamente, le interesaba un socio que le ayudara al contrapeso del liderazgo brasileño y a un intermediador ante la Casa Blanca en medio de la crisis financiera por la cual atravesaba. Brasil sólo estaba interesado en acercarse bilateralmente con México, dejando en claro que MERCOSUR representa su zona de influencia. Pero México creía que la concreción de un acuerdo hemisférico pasaba por el convencimiento del MERCOSUR. El gobierno de Vicente Fox asumió la relación con los Estados Unidos como estratégica y prioritaria y así la proyectó en su política internacional con otros agentes. La necesidad de mantener esta relación en buenos términos llevó al gobierno mexicano a intentar conducir de manera eficiente las duras negociaciones en el marco del ALCA. La tarea, si es que puede calificarse como de intermediación, no fue encomendada por nadie, puesto que Estados Unidos tiene los recursos suficientes para negociar de forma bilateral; sin embargo, la actuación del gobierno mexicano en diversas ocasiones tomó este matiz y ello propició el acercamiento con los países del MERCOSUR. Al menos desde la perspectiva del MERCOSUR, así era percibida la actuación de la parte negociadora mexicana.

El cambio de poder en México por un partido político diferente motivó la sospecha de que este país replantaría sus relaciones con América Latina; los países mercosureños aceptaron que, en 2002, México fuera un Miembro Observador del bloque, pero para 2004 México solicitó su adhesión como Miembro Asociado con la salvedad de las dificultades para concretizar un Tratado de Libre Comercio con el bloque, como requisito para obtener este estatus. La sospecha del replanteamiento de las relaciones con América Latina no era

validada, ya que el interés del gobierno mexicano era convencer a MERCOSUR de las ventajas de un área de libre comercio hemisférica. La insistencia del gobierno mexicano y en ocasiones los atropellos con los cuales se manejó la relación con los países del MERCOSUR pusieron en claro que Brasil no aceptaría que México se introdujera en su zona de influencia, aunque explotaría únicamente la relación bilateral. Argentina asumió la misma postura que su vecino carioca. En tanto que las pequeñas economías no tuvieron mayor margen de maniobra y se alienaron a la postura brasileña. Dentro del gobierno mexicano prevaleció una postura más prudente desarrollada por la cancillería, quien al ver las dificultades de las negociaciones en bloque comenzó a desplegar de manera paralela desde 2004 la conservación de la relación bilateral.

Las estadísticas de comercio e inversión revelan que el comercio establecido entre ambas partes está constituido tanto por bienes primarios, provenientes de las economías menores, pero también por bienes que suponen un valor agregado (automóviles, teléfonos celulares y de comunicación, material eléctrico, productos químicos y farmacéuticos) por parte de Argentina, Brasil y México. Las inversiones realizadas en México además de que buscan la ampliación de mercados, también apuestan hacia la entrada al mercado estadounidense. Mientras que las inversiones de empresas mexicanas en MERCOSUR están enfocadas de igual forma a la ampliación de mercados (como Grupo Salinas, Telmex y América Móvil), pero también al aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Es cierto que el intercambio comercial sigue registrando niveles bajos, mas no así las cifras de inversión, aunque es más significativo el capital mexicano en MERCOSUR que su contraparte. El comercio y la inversión son puentes en la asociación de ambas partes que podría detonar la formación de cadenas productivas, la creación de fuentes de empleo y el mejoramiento de la relación bilateral. Es preciso mencionar que bilateralmente México mantiene un déficit comercial con Argentina, Brasil y Uruguay, donde las empresas sudamericanas han sabido utilizar de forma eficiente los mecanismos formales suscritos por los países. El empresario mexicano aún mantiene un desconocimiento o desinterés por ampliar los mercados de exportación hacia una región diferente a la norteamericana. El gobierno mexicano ha procurado, a través de sus instituciones oficiales (Bancomext, Secretaría de Economía, Secretaría de Relaciones Exteriores), hacer del conocimiento del empresario mexicano las

ventajas y beneficios de comerciar y exportar a América del Sur. Sin embargo, las estrategias gubernamentales no han conseguido el éxito deseado y para los empresarios mexicanos el mercado mercosureño sigue siendo lejano, a pesar del supuesto recorte de distancias que impulsa la economía global. En este punto el gobierno mexicano enfrenta uno de los vacíos más importantes a vencer: posicionar a las economías mercosureñas como mercados atractivos, no sólo a nivel de inversiones, sino de comercio para los empresarios mexicanos a través de la utilización de los mecanismos formales.

El segundo escenario de la asociación MERCOSUR-México se deriva del formato de las negociaciones establecidas por el bloque, las cuales devienen en un esquema bilateral. La relación bilateral depende de los gobiernos en turno, al ser el Poder Ejecutivo la institución encargada del despliegue de la política exterior. De acuerdo con el número de instrumentos diplomáticos suscritos entre los países del bloque y México, la relación con Uruguay es la que se ha centrado casi de manera exclusiva en los últimos cinco años en el área económica, lo cual no debe ser visto como una cuestión negativa pero los gobiernos deberían procurar ampliar sus horizontes de vinculación hacia otras áreas que tradicionalmente han aprovechado. Con Brasil y Argentina existe una relación muy diversificada en temas económicos, de cooperación política, judicial, cultural, educativa, técnica y científica que está reflejada en un importante número de acuerdos y/o convenios bilaterales. A pesar de las diferencias entre jefes de Estado y el requisito del visado oficial, en el caso brasileño, los contactos entre las dos sociedades están formalmente establecidos por estos instrumentos diplomáticos. La relación con Paraguay es una situación de particular importancia para el gobierno mexicano. Con este país se tiene un mínimo nivel de intercambio comercial y son escasas las inversiones recíprocas. Sin embargo, el papel que México desarrolla en una relación de cooperación Sur-Sur con esta nación latinoamericana tiene un interés que despierta el ánimo para indagar a profundidad. Paraguay ha aprovechado la ayuda a nivel educativo, cultural, técnico y científico que el gobierno mexicano, a través de diversas instituciones oficiales, le ha brindado desde la reinstauración de la democracia en este país sudamericano. México envía a técnicos en diferentes campos del quehacer científico para asesorar a sus contrapartes paraguayas (como en Transparencia de la Información y Salud, por citar algunos) y además ofrece

oportunidades para que los estudiantes paraguayos puedan cursar sus estudios de licenciatura y posgrado en México. En este caso la barrera económico-comercial no ha sido causa para evitar la paralización de las relaciones bilaterales. Si existe un vacío en el comercio y la inversión entre las dos naciones, el puente de la cooperación bilateral proyecta mayores expectativas para esta relación.

El cambio de poder en México en el 2007 propició un replanteamiento en cuanto a la vinculación con MERCOSUR. El nuevo gobierno ha considerado la evaluación de las condiciones bajo las cuales México tendría que firmar un Tratado de Libre Comercio para adherirse como Miembro Asociado. La insistencia por lograr este tipo de acuerdo ha sido dejada de lado y la cancillería ha insistido en el acercamiento bilateral. Por ello, México ha recibido en el periodo 2007-2008 la visita de los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, a corto plazo es de esperarse que el nuevo presidente paraguayo también visite México. El contacto bilateral se ha visto favorecido por el objetivo estratégico de los mandatarios brasileño y mexicano sobre los energéticos. Al menos en un tema importante estas grandes economías han hallado un punto de discusión por encima de sus dificultades y desencuentros constantes; sin embargo, aún persiste el requisito que impide que sus habitantes puedan desplazarse entre ambos países.

La asociación MERCOSUR-México no es una relación sencilla por el hecho de ser países latinoamericanos, es un error frecuente referirse a América Latina como un todo homogéneo y con características similares. La mayor similitud entre los países latinoamericanos es precisamente la diferencia. Considerar a MERCOSUR como un conjunto uniforme también es un falso paradigma, prueba de ello son las asimetrías que aún persisten al interior del bloque. La integración de México al bloque es otro falso paradigma que al término de esta investigación continúa vigente por el hecho de que las partes mantienen políticas comerciales diferentes. Los intereses económico-comerciales de México están situados en la región norteamericana; y los países del MERCOSUR tienen una diversificación de sus mercados de exportación. No obstante, los contactos comerciales, los flujos de inversión y los instrumentos bilaterales en otras áreas son una señal de que existen segmentos de la sociedad interesados en acercar a los países del MERCOSUR con México.

6. Bibliografía

- Aguirre Bayley, Miguel, (2005), *Frente Amplio, "La admirable alarma de 1971". Historia y Documentos*, Montevideo: Ed. Cauce.
- AFP/AP "Acusa Castro a Fox; peligran relaciones", (2002), en *El Universal*, (<http://www2.eluniversal.com.mx>), (22 de abril de 2002).
- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, (2007), Portal electrónico Glosario, en (<http://www.aladi.org>), (30 junio de 2007).
- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, (2007), Portal electrónico Acuerdos, en (<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf>), (30 junio de 2007).
- Alfonsín, Raúl, (2007), "El MERCOSUR no llega hasta México" en *El Clarín*, (<http://www.clarin.com>) (abril 2008).
- Allier Montaño, Eugenia, (2001), "La izquierda en las transiciones a la democracia. El caso uruguayo" en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, N° 49, (enero-abril, 2001), p. 131-150.
- Almeida, R. (1991), "Reflexión acerca de la integración latinoamericana", En Víctor Urquidí y Gustavo Vega Canovas, (Comps.), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre Económico, México: El Colegio de México, FCE.
- Anderson, Sweeney y Williams, (1999), *Estadística para administración y economía*, México: Internacional Thomson Ed.
- Angell, Alan, (1997), "La izquierda en América Latina" en Leslie Bethell, (ed.), *Historia de América Latina*, Tomo 12, Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Aninat del Solar, Augusto, (2001), *Un marco analítico para las relaciones Chile-Mercosur*, Buenos Aires: CARL.
- Aranda, Ramón Alberto, (2004), "La política exterior argentina: de Menem a Kirchner" en *Integración en Ideas*, IDELA-UNT, (noviembre 2004).
- Arredondo Ramírez, Estela y Jorge Lara Castro, (1991), *América Latina: la transición democrática frente a los problemas de su consolidación*, Documentos de Trabajo, México: CIDE.
- Arias, Juan, (2008) "Brasil cuestiona la entrada de Venezuela en Mercosur" en *El País*, 4 de enero de 2008, (<http://www.elpais.com>) (abril de 2008).
- Attinà, Fulvio, (2001), *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona: Ed. Paidós.
- Baig, José, "Mercosur apunta a México", en *BBC News*, (<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish>) (febrero 2008).
- Beck, Ulrich, (1998), *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Ed. Paidós.
- Beck, Ulrich, (2004), *Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona: Ed. Paidós.
- Berlinski, Julio, et al., (coords.), (2006), *15 años de Mercosur. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras*, Montevideo: Red Mercosur.
- Bernal-Meza, Raúl, (2002), "Política Exterior Argentina: De Menem a De la Rúa" en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16 (1), São Paulo.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo, (2002), *Más allá de las fronteras. El Nuevo Regionalismo en América Latina*. Washington: BID.
- Birle, Peter, (2005), "Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña" en *Iberoamericana*, Año V, (20), Nueva Época.

- Bizzozero Revelez, Lincoln, (1998), "Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa" en *Serie Documentos de Trabajo*, (36), Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.
- , (2006), "Negociaciones Mercosur-Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial" en *Cuadernos de Integración Europea*, (5), (<http://www.cuadernosie.info>) (marzo 2008).
- Boersner, Demetrio, (1996), *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Borja Tamayo, Arturo, (1997), "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" en Olga Pellicer y Celia Toro, (comps.), *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México: El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Bouzas, Roberto, (2003), *Dilemas de la política comercial argentina*, Argentina: Universidad de San Andrés, Fundación OSDE.
- Briceño Ruíz, José, (1999), "La integración económica en el Grupo de los Tres: entre la crisis de expectativas y el cambio de prioridades" en *Aldea Mundo*, (octubre 1998-abril 1999).
- Callinicos, Alex, (2002), *Contra la Tercera Vía. Una crítica anticapitalista*, Barcelona: Ed. Crítica, Barcelona.
- Calloni, Stella, (2005), "El diferendo con México repercute en todos los ámbitos de Argentina" en *La Jornada*, México, jueves 10 de noviembre de 2005.
- Calloni, Stella y Rosa Elvira Vargas, (2006) "Fracasó el proyecto de Washington de imponer el ALCA en la cumbre", *La Jornada*, 6 de noviembre de 2005 (<http://www.jornada.unam.mx/2005/11/06/003nleco.php>) (marzo 2008).
- Cámara México-Brasil, (2008), *Relaciones económico comerciales*, en <http://www.camebra.org.mx>
- Cammack, Paul, (2002), "Attacking the Global Poor", en *New Left Review*, Serie 11, N° 13.
- CNN expansión, (2007) "Liderazgo esquivo" en <http://ccnexpansión.com>
- Cardoso, Víctor y Juan Antonio Zúñiga, (2006), "En seis años Slim compró negocios en AL por 11 mil mdd" en *La Jornada*, 4 de abril de 2006, (<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/04/024n2eco.php>) (11 de enero de 2008).
- Carlsen, Laura, (2005), "México en el MERCOSUR: ¿Un Caballo de Troya?" en *IRC Américas*, (<http://www.ircamericas.org>) (marzo 2008).
- Carmagnani, Marcello, (2004), *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México: Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, FCE.
- Casa América, (2007), *Polémica por las Papeleras. El fallo de la Corte Internacional de Justicia*, miércoles 24 de enero de 2007, en <http://www.casamerica.es/es/horizontes/cono-sur> (1 de marzo de 2008)
- Castells, Manuel, (1997), *La sociedad red*, Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel, (1998), *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina, (1994), *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/R.1381.
- , (1994b), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.1801.

- , (2000), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- , (2000), *Revista de la CEPAL*, No. 72, (diciembre 2000).
- , (2005), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , (2006) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 20006*, Santiago de Chile: CEPAL.
- , (2007) *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*, LC/G.2355-P, Santiago de Chile: CEPAL.
- , (2008), BEDECEL, Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, <http://websie.eclac.cl/bedecel/> (7 de enero de 2008).
- Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, (s/a), “Chile y MERCOSUR” (<http://www.direcon.cl/documentos>) (marzo, 2008)
- Corigliano, Francisco Manuel, (2005), “La política exterior del gobierno de Kirchner: Gestos reactivos, lineamientos de continuidad y cambio” en CEDIT, (comp.), *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Ed. La Crujía.
- Curiel, Alberto, (2007), “Las relaciones de EEUU con América Latina”, *La República*, agosto de 2007, (<http://www.larepublica.com.uy/comunidad/267960-las-relaciones-de-eeuu-con-america-latina>) (marzo de 2008)
- Dabène, Olivier, (1999), *América Latina en el siglo XX*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Dada Hírezi, Héctor y Alfredo Guerra Borges, (1987), *La institucionalidad del Mercado Común Centroamericano: su conformación originaria y su evolución*, Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina, BID.
- De Anchorena, Esteban, (2007), “Relaciones con Estados Unidos” en *Observatorio de Paraguay*, Año 1, (1), verano sur 2007/2008.
- De la Peña, Guillermo, (1997), “Las movilizaciones rurales en América Latina desde c. 1920” en Leslie Bethell, (ed.), *Historia de América Latina*. Tomo 12, Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Derbez Bautista, Luis Ernesto, (2004), “Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores durante su conferencia magistral ‘Las relaciones de México con el Mercosur’” en *Política Exterior*, (72), México: Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Desai, Meghnad y Said Yahia, (2001), “The New Anti-capitalism Movement: Money and Global Civil Society”, en H. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001*, Great Britain: Oxford University Press.
- De Sierra, Gerónimo, (1995), *El Uruguay posdictadura, Estado, política y actores*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Depto. de Sociología.
- Di Marco, Luis Eugenio, (2000), “La política exterior de De la Rúa” en *Diario Hoy* Año VII (2378), Buenos Aires, 6 de julio de 2000.
- Diario Oficial de la Federación, (2007), “Acuerdo por el que se da conocer el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 55”, en *Diario Oficial de la Federación*, México: lunes 20 de agosto de 2007.
- Diario Oficial de la Federación, (2007b) “Decreto promulgatorio de las Modificaciones al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay, firmado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el quince de

- noviembre de dos mil tres, adoptadas el dieciséis de abril de dos mil cuatro” en *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, viernes 26 de octubre de 2007.
- Díaz-Alejandro, Carlos F., (1986), “Algunos aspectos de la crisis del desarrollo en América Latina” en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, Bogotá: Fedesarrollo, siglo XX ed.
- Di Filippo, Armando, (1997), “El mercosur: Evolución y perspectivas” en *Tendencias de la integración de América Latina y el Caribe*, (49), (enero-marzo 1997).
- Dicken, Peter, (1992), *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*, New York: The Guilford Press.
- Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía, (2008), “Acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones” México, (<http://www.economia.gob.mx>).
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, (2003), *La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992-2002*, Buenos Aires: Ministerio de Economía, INDEC.
- Domingo, Rosario y Tabaré Vera, (1997), “La inversión directa en Uruguay en los años 1990: Estrategias Empresariales” en IDEAS, *Documentos de Trabajo*, Departamento de Economía, Montevideo, (<http://ideas.repec.org/p/ude/wpaper> (enero de 2008).
- Dutrénit Bielous, Silvia, (1999), “Del consenso transpartidario al acuerdo blanquicolorado (1985-1989)” en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, N° 144, (mayo-agosto 1999), p. 73-96.
- El Economista, (2008), “Crece 62.2% inversiones mexicanas en Brasil” en *El Economista*, México, 3 de enero de 2008.
- El Financiero, (1999), “Zedillo: bitácora de controversias” en *El Financiero*, México, 31 de enero de 1999.
- El Universal, (2006), “Acuerdan México con Brasil acelerar entrada al MERCOSUR” en *El Universal*, México, 16 de julio de 2006, (<http://www.eluniversal.com.mx/notas/362736.html>) (marzo de 2008)
- , (2008a), “Finsol se extiende más en Sudamérica” en *El Universal*, México, 10 de enero de 2008.
- , (2008b), “Estima Grupo Salinas invertir 2 mil mdd en Brasil” en *El Universal*, México, 28 de abril de 2008.
- Embajada de México en Argentina, (2007), “Intervención de la Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en la Reunión de Jefes de Estado del Mercosur”, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2007, (<http://www.sre.gob.mx>).
- Embajada de México en Uruguay, (2002), “México y Brasil firman acuerdo comercial” en *México Exporta*, Vol. 1 (7).
- Embajada de México en Uruguay, (2008b), “Las relaciones bilaterales después de la restauración de la democracia en Uruguay”, *Relación bilateral México-Uruguay*, (<http://www.portal.sre.gob.mx/uruguay/index.php>), (marzo 2008).
- Estay, R. Jaime, (1996), *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*, Anexo Cuadro VI. México: BUAP-UNAM.
- Estay R., Jaime, (1997), “Pasado y presente de la integración económica latinoamericana”, en Jaime Preciado Corona y Alberto Rocha Valencia (Comps.), *América Latina realidad, virtualidad y utopía de la integración*, México: Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Mexicanos-centroamericanos de la Embajada

- Francesa en México, UNAM, Universidad de Coliman, UAP, UAM-X, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.
- Estay, Jaime, (2006), "El MERCOSUR en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales y de la formación del ALCA" en Enrique Amayo, et al., (coords.), *El MERCOSUR en la integración latinoamericana y caribeña. Contextos, dimensiones y procesos*, México: U. DE G, BUAP.
- Fernández Estigarribia, José Félix, (2003), "Una visión de Paraguay y sus relaciones con México" en *Las relaciones internacionales de México*, Versión escrita del programa transmitido el 10 de junio de 2003 (<http://www.sre.gob.mx/imred/>), (marzo 2008).
- Fernández Luzuriaga, Wilson, (1998), "Los inicios de la Política Exterior en la actual administración" en *Serie Documentos de Trabajo*, (37), Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.
- , (2003), "Ruptura de Consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002" en *Serie Documentos de Trabajo*, (62), Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Universidad de la República.
- , (2007), "La política exterior uruguaya desde tres singularidades" en *La Onda Digital*, (<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/356/A31.htm>), (marzo 2008).
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Lilia Ferro Clérico, (2004), "La Agenda de la política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica" en *Serie Documentos de Trabajo*, (64), Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.
- Ferrer, Aldo, (2003), *La Argentina y el Orden Mundial*, Buenos Aires: FCE.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Óscar Muñoz y José Gabriel Palma, (1997), "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", En Leslie Bethell, (Ed.), *Historia de América Latina*, Tomo 11, Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Frechero, Ignacio, (s/a), *Política Exterior Argentina. La relación bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Guerra contra el Terrorismo*, Argentina, CARI, (<http://www.caei.com.ar>).
- Figari, Guillermo Miguel, (1997), *De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalización*. Buenos Aires: Ed. Memphis.
- FMI, Fondo Monetario Internacional, (2008), *Perspectivas de la Economía Mundial al Día. Actualización de las proyecciones centrales*, (<http://www.imf.org/external/pubs>) (marzo de 2008).
- Foucras, Nicolas, (2008), "México en el entorno económico mundial" conferencia dictada el 29 de mayo de 2008 en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Galié, Oscar, (2004), "La entrada de México al MERCOSUR: una perspectiva desde Argentina" en *Política Exterior*, México: Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, (72).
- Gamble, Andrew y Anthony Payne, (eds.), (1996), *Regionalism and World Order*, New York: St. Martin's Press.
- Garay, Luis Jorge, (1994), *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*, Bogotá: Ed. Universidad Nacional.
- Garrido, Celso, (2001), *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Gazol Sánchez, Antonio, (2005), *Bloques Económicos*, México: Facultad de Economía, UNAM.

- Gereffi, Gary, Miguel Korzemewicz y Raúl Korzemewicz, (eds.), (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, USA: Greenwood Press.
- Geyer, Michael y Charles Bright, (1995), "World History in a Global Age", en *The American Historical Review*, Vol. 100, N° 4.
- Giddens, Anthony, (1990), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Ed. Alianza.
- Giddens, Anthony, (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. España: Ed. Taurus.
- Gilpin, Robert, (2001), *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, (2007), "El gobierno de México refunda su compromiso de contribuir al fortalecimiento del MERCOSUR", *Comunicado 170*, 29 de junio de 2007, (<http://www.sre.gob.mx>) (marzo de 2008).
- González González, Guadalupe (2001), "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, Vol. XLI, T. 4, (166), México, (octubre-diciembre de 2001).
- Grabendorff, Wolf, (2004), "La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo bipolar" en *Nueva Sociedad*, (189), Caracas: Nueva Sociedad.
- Gratius, Susanne, (2004), "La política exterior de Lula: más cambio que continuidad" en *Iberoamericana*, Año IV, (13), Nueva Época.
- Gray, John, (2000), *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona: Ed. Paidós.
- Grupo Bimbo, (2001), *Grupo Bimbo Adquiere Empresa en Brasil*, México, (<http://www.grupobimbo.com>).
- Grupo Bimbo, (2005), *Reporte Anual de Grupo Bimbo, S.A. de C.V.*, México: Grupo Bimbo. (<http://www.grupobimbo.com>).
- Gianelli, Carlos, (2004), "El Acuerdo de Libre Comercio Uruguay-México. Un modelo a seguir en el futuro" en *Revista Política Exterior*, (0).
- Guillén R., Héctor, (2001), "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina", En *Comercio Exterior*, Vol. 51, (2).
- Gudynas, Eduardo y José Da Cruz, (2002), "Cumbre Presidencial del Mercosur en Buenos Aires. Irrelevancia Internacional, Desconfianza regional" en *Integración Sur*, Buenos Aires.
- Gutiérrez, Gerónimo, (2007a), "Los primeros pasos del nuevo acercamiento de México a América Latina y el Caribe" en *Relaciones Internacionales de México*. Programa 708. Versión escrita del programa transmitido el 30 de enero de 2007, (<http://www.portal.sre.gob.mx7boletinmr>) (marzo 2008).
- , (2007b), "La visita del presidente de Argentina, Néstor Kirchner a México" en *Relaciones Internacionales de México*. Programa 708. Versión escrita del programa transmitido el 7 de agosto de 2007, (<http://www.portal.sre.gob.mx7boletinmr>) (marzo 2008).
- Hakim, Miguel, (2004), "La asociación de México con el Mercosur" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (72).
- Hakim, Peter, (2002), "Two ways to go global" en *Foreign Affairs*, Vol. 81, (1).
- Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela, (1997), "La democracia en América Latina desde 1930" en Leslie Bethell, (ed.), *Historia de América Latina*, Tomo 12, Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Held, David, (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona: Ed. Paidós, Barcelona.

- Held, David, (2000), "La globalización", en Jacques Martin (ed.), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Barcelona: Ed. Icaria-Antrazyt.
- Held, David, (2005), *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*, Madrid: Ed. Taurus.
- Held, David y Anthony McGrew, (2003), *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona: Ed. Paidós.
- Held, David, et al., (1999), *Global transformations*, Cambridge: Cambridge, Mass. Polity Press.
- Heredia, ourdes, (2003), "Relaciones perfectas con EEUU" en BBC *Mundo.com*, (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/), (23 de julio de 2003).
- Hettne, B. (1997), "The Double Movement: global market versus regionalism", En Cox, R. W. (Ed.), *The New Realism: Perspectives on multilateralism and World Order*, Great Britain: United Nations University Press.
- Herrera, René y Mario Ojeda, (1983), *La política de México hacia Centroamérica (1979-1982)*, México: Colegio de México.
- Hirst, Paul y Graham Thompson, (1999), *Globalization in question*, Great Britain: Polity Press, Blackwell Publishing Ltd.
- Hobson, John, (2000), *The State and Internacional Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofmeister, Wilhelm, (2003), "Brasil y sus vecinos: en búsqueda del liderazgo regional en América del Sur" en *Europa-América Latina*, (13), Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Hurrell, Andrew, (1996), "Regionalismo en las Américas". En Lowenthal, A. F. y G. F. Treverton, (Comps.), *América Latina en un nuevo mundo*, México: FCE.
- INTAL, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, (1997), *Informe MERCOSUR*, Año 2 (3), Buenos Aires: BID-INTAL, (julio-diciembre de 1997).
- , (1999), *Informe MERCOSUR*, Año 4 (5), Buenos Aires: BID-INTAL.
- , (2000), *Informe MERCOSUR*, Año 5 (6), Buenos Aires: BID-INTAL.
- , (2006), *Informe MERCOSUR. Periodo segundo semestre 2005-primer semestre 2006*, Buenos Aires: BID-INTAL.
- , (2007), *Informe MERCOSUR. Periodo segundo semestre 2006-primer semestre 2007*, Buenos Aires: BID-INTAL.
- Iruegas, Gustavo, (2006), "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana" en Jorge Eduardo Navarrete, (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM.
- Kacowicz, A. (1998), "Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?", En *Working Paper #262*, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Kahler, Miles, (1997), *El nuevo regionalismo y sus instituciones*, En Roberto Bouzas, (Comp.), *Regionalismo e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires: Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Khaler, Miles, (1997), "Introduction: Liberalization and Foreign Policy", Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, New York: Columbia University Press.
- Katz, Claudio, (2006), *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR Y ALBA*, Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

- Keohane, Robert y J. Nye, (1988), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- König, H. J. (1999), “¿A dónde van los países andinos?”, En Buve, R. y M. Wiesebron, (Comp.), *Proceso de integración en América Latina: Perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas*, México: CEDLA, Universidad Iberoamericana.
- Krasner, Stephen, (1985), *Structural conflict. The Third World against global liberalism*, USA: University of California Press.
- La Capital*, (2004), Año CXXXVII N° 48434, (<http://www.lacapital.com.ar>), (30 de junio de 2004).
- La Jornada Virtual*, (1999), “Triunfaron las ideas que inspiraron la coalición, sostiene Sanguinetti”, (<http://www.jornada.unam.mx/1999/nov99/991130/mun1.html>), (30 de noviembre de 1999)
- La Jornada Virtual*, (2002) “En Montevideo, para de trabajadores bancarios en defensa de 2 mil 500 empleos. Caída del PIB del 11% e inflación de 40% en 2002, calcula el gobierno de Uruguay”, (<http://www.jornada.unam.mx/2002/ago02/020821/022nleco.php?origen=economia.html>), (21 de agosto de 2002).
- Lerman Alperstein, Aída, (2002), *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAM, INTAM.
- , (2003), “Globalización-Integración: México-MERCOSUR” en *Red de estudios de la Economía Mundial*, (<http://www.redem.buap.mx/aida.htm>) (febrero de 2008).
- , (2006), *Relaciones México-América Latina. Entre la globalización y la regionalización*, México: UAM.
- Machain, Andrea, (2005), “No queremos una base militar en Paraguay” en http://www.news.bbc.co.uk/spanish/latin_america/newsid_4282000, (mayo 2008).
- Macouzet, Ricardo y Luis González, (2001), “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000” en *Foro Internacional*, Vol. XLI, (166).
- Malamud, Carlos, (2007) “El MERCOSUR y Venezuela: la Cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana” en *Análisis del Real Instituto* (78), (<http://www.realinstitutoelcano.org>) (abril 2008).
- Manchón, Federico, (2007), “Desequilibrios globales y posibles escenarios” en Gambina, Julio C. y Jaime Estay, (comps.), *¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*, REDEM, FISYP, RLS, CLACSO, Buenos Aires.
- Marius, Jorge y Wilfredo Jiménez, (2005), *Primera elección uruguaya del siglo XXI. 31 de octubre de 2004*, Montevideo: Ed. De la Proa.
- Martín, Juan y José Antonio Ocampo, (ed.), (2003), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá: Alfaomega-Banco Mundial, CEPAL.
- Martínez, Alonso, Iván De Souza y Francis Liu, (2003) “Multinacionales vs. Multilatinas: La Gran carrera en América Latina” en *Strategy + Business*, tercer trimestre, (<http://www.strategy-business.com/press/article/03307?pg=all>) (11 de enero de 2008).
- Martínez Vial, María José, (2007), “Banco del Sur ¿Lógica o desafío?” en *Política Exterior*, (10), septiembre-octubre 2007.
- Masi, Fernando, (2000), *Inversión Extranjera Directa en Paraguay en los noventa*, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.

- Méndez Enrique y Roberto Garduño, (2007), "Aprueban diputados ley que permite la producción de biocombustibles" en *La Jornada*, México, viernes 27 de abril de 2007.
- MERCOSUR, Tratado de Asunción (1991), *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, Asunción.
- , (2005), *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*.
- , (2006), *Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR*.
- , Consejo Mercado Común, (2000), *Decisión N° 32/2000*, Buenos Aires, MERCOSUR.
- , Consejo Mercado Común, (20005), *Decisión 24/05, Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*.
- , Consejo Mercado Común, (2005), *Decisión 30/05, Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de revisión*.
- , Consejo Mercado Común, (2006), *Decisión 17/06, Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*.
- , Grupo Mercado Común, (2003), *Resolución N° 54/03, Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR*.
- México, (2007), PND, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>), (mayo 2008).
- México, Presidencia de la República, (2001), *Plan Nacional de Desarrollo*, PND, 2001-2006, México: Presidencia de la República, (<http://pnd.fox.presidencia.gob.mx>).
- México, Senado de la República, (2002) "Posiciones de los Ciudadanos Senadores" *Gaceta Parlamentaria*, N° 45, (<http://www.senado.gob.mx/gaceta-php>), (26 de marzo de 2002).
- México, Senado de la República, Comisión Permanente, (2003), "Explicación del voto de la Delegación de México del proyecto de resolución sobre la situación de los Derechos Humanos en Cuba (59° Periodo de sesiones de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas)" en *Gaceta Parlamentaria*, (6), (http://www.senado.gob.mx/gaceta-php?tipo=1&lk=42/derechoshumanos-cuba_votomexico.html), (11 de junio de 2003).
- Miranda, Roberto Alfredo, (2003), *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario: Ediciones PIA.
- Mittelman, James H., (1996), "Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization", En *Global Governance*, Vol. 2, (2).
- Mittelman, James H., (2000), *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, New Jersey: Princeton University Press.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto, (2003), "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos", *Nueva Sociedad*, (186), Caracas: Nueva Sociedad.
- , (2005), "La política exterior de Brasil 1990-2004" en *Integración en Ideas*, IDELA-UNT.
- Morales, Roberto, (2006), "Avanza México en apertura con el MERCOSUR" en *El Economista*, 8 de junio de 2006, (<http://www.eleconomista.com.mx>), (marzo 2008).
- Moreno Ruffinelli, José Antonio, (2003), "La política exterior del Paraguay" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, (69).
- Ohmae, Kenichi, (1997), *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*, Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello.

- Ohmae, Kenichi, (2004), "El nuevo formato de los negocios", en *Gestión de negocios*, Vol. 4, N° 5.
- Opertti Didier, (2002), "Uruguay mueve piezas en su política internacional", *Programa "En Perspectiva" radio El Espectador*, 20 de febrero de 2002. Disponible en <http://www.mrree.gub.uy/mrree/prensa/TablaEnt.htm> (abril de 2002).
- Oropeza García, Arturo, (2002), *México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración*, México: UNAM, CARI.
- Ortiz Mena, L.N, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro, (2005), *Brasil y México: encuentros y desencuentos*, México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Page, Sheila, (2000), *Regionalism among developing countries*, London: Overseas Development Institute.
- Pérez, Esteban y Ricardo Zapata, (2001), *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericana*, México: CEPAL, Naciones Unidas.
- Pinheiro Guimarães Samuel, (2004), "El rol político internacional del MERCOSUR" en *Amersur*, (<http://www.amersur.org.ar/PolInt/PolInt.htm>), (febrero 2008).
- , (2006), "Los tres años del Gobierno del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva" en *Amesur* (<http://www.amersur.org.ar/PolInt.PolInt.htm>), (febrero 2008).
- Pipitone, Ugo (1996), "Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial", En Arturo Borja, *et al.*, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México: CIDE, Miguel Angel Porrúa.
- Porras, José Ignacio, (2003) "La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político", en *Serie Comercio Internacional*, (36), Santiago de Chile: CEPAL.
- Presidencia de la República, Gobierno de México, (2003), "Preparan visita de Duhalde a México", en *Las Buenas Noticias también son noticia*, México, (<http://www.fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5037&pagina=381>), (abril de 2008)
- Presidencia de la República, Gobierno de México, (2004), "Conferencia de prensa que ofreció el Doctor Miguel Hakim, Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores", (<http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=8548&imprimir=true>) (febrero 2008).
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay, (2004), "México aumentaría el Comercio del MERCOSUR", (<http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/julio/2004070904.htm>), (febrero 2008)
- Putnam, Robert D., (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logics of two-level games", en *International Organization*, vol. 43, (3).
- Putnam, Robert D., (1996), "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en *Zona abierta*, (74).
- Ramírez, Socorro, (1997), "El Grupo de los Tres (G-3): ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?" en Jaime Preciado Corona y Alberto Rocha Valencia (Comps.), *América Latina realidad, virtualidad y utopía de la integración*, México: Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Mexicanos-centroamericanos de la Embajada Francesa en México, UNAM, Universidad de Coliman, UAP, UAM-X, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.

- Ramírez López, Berenice, (2002), "El comportamiento del Mercado Común Centroamericano y el Grupo de los 3 en 2000-2001" en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña*. México: Red de Integración Regional coordinada por la AUNA-Cuba.
- Reforma, (2007), "Ven difícilmente a México en MERCOSUR" en *Reforma*, 31 julio de 2007 (<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=23721&relacion=dossierpolitico>), (abril 2008).
- Regenhardt, Federico, (2006) *Relación MERCOSUR-OMC*, (<http://usuarios.lycos.es/notasinternacionales/Mercosur2.htm>) (marzo 2008).
- Regueiro, Bello, Lourdes Ma., (2001), "Estados Unidos-MERCOSUR: una convivencia conflictual" en *Aportes*, BUAP, Vol. VI (17).
- Robledo Rincón, Eduardo, (Coord.), (2000), *México- MERCOSUR, un enfoque desde la relación México-Argentina*, México: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Ed. Plaza y Valdés.
- Romero, Luis Alberto, (1998), *Breve historia contemporánea de Argentina*, México: FCE.
- Romero, Estela y Miguel Agustín Torres, (2004), "La constante búsqueda de una identidad: una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem hasta Kirchner" en *Integración en Ideas*, IDELA-UNT, (noviembre 2004).
- Rosas, María Cristina, (2008), "México y Brasil: ¿Buenos enemigos o amigos mortales?" en *Revista Mosaico*, Vol. 1, (1).
- Rosenau, James, (1990), *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*, New Jersey: Princeton University Press.
- Rosenau, James, (1997), *Along the domestic-foreign frontier, Exploring governance in a turbulent world*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James, (2003), *Distant proximities. Dynamics beyond Globalization*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Rosenthal, G. (1991), "Centroamérica: La crisis política y su efecto en el proceso de integración económica", En Víctor Urquidí y Gustavo Vega Canovas, (Comps.), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre Económico, México: El Colegio de México, FCE.
- Rouquié, Alain y S. Suffern, (1997), "Los militares en la política latinoamericana desde 1930, En Leslie Bethell, (Ed.), *Historia de América Latina*, Tomo 12, Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Ruggie, J. G. (Ed.), (1993), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Rusell, Roberto, (1995), "Políticas Exteriores. Hacia una política común" en Mario Rappoport (ed.), *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires: Fundación Honrad Adenauer, UBA, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 11-41.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlán, (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: FCE.
- Salgado, G. (1991), "La crisis de la integración", En Víctor Urquidí y Gustavo Vega Cánovas, (Comps.), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre Económico, México: El Colegio de México, FCE.
- Sanahuja, José Antonio, (2004), "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina" en *Nueva Sociedad*, (189), Caracas: Nueva Sociedad.

- Santamarina, José Ángel, (2003), "Mercosur. Oportunidades de comercio, inversión y alianzas estratégicas", México: Bancomext, Promoción Internacional.
- Schiavon, Jorge A. y Antonio Ortiz Mena L.N., (2001), "Un análisis comprado del TLCAN y el TLCUE" en *Foro Internacional*, Vol. XLI, (166).
- Scholte, Jan A., (1997), "Global Capitalism", en *International Affairs*, Vol. 7, N° 3.
- Secretaría de Economía de México, Dirección de Comunicación Social (2006), *Sin efecto, el TLC del G-3 entre México y Venezuela*. Comunicado Num. 307/06, (http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/sala_prensa/textobd.php?res=1122), (22 de noviembre de 2006).
- , (2007), *Importaciones totales de México*, http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/ls23al.php?s=24&p=1&l=1# (noviembre de 2007).
- , (2007), *Exportaciones totales de México*, http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/ls23al.php?s=24&p=1&l=1# (noviembre de 2007).
- , (2008), *Balanza Comercial de México con Paraguay*, México.
- Secretaría de Economía, RNIE, Registro Nacional de Inversión Extranjera, (2008), *Estadísticas sobre Inversión Extranjera Directa en México*, México, (<http://www.economia.gob.mx>)
- Secretaría General de la CAN, (2006), *Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 2005-2006. Comunidad Andina. Avances y perspectivas*. Secretaría General, SG/di800.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, (2008), "México-Argentina", <http://www.sre.gob.mx> (enero 2008).
- Secretaría de Relaciones Exteriores, (2008), "Celebran México y Paraguay la II Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica", *Comunicado 038*, México.
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano, (1992), *La nueva etapa de la integración regional*, México: Fondo de Cultura Económica, SELA.
- , "Con MERCOSUR, México cumplirá expectativas del ALCA" tomado de Yahoo, Noticias, (<http://www.sela.org/scla/prensa.asp?id=1653&step=3>), (febrero 2008).
- Senado de la República, Gobierno de México, (2003), "Relaciones bilaterales México-Brasil" en http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/brasil2.pdf (marzo de 2008).
- , (2008), "COPA: Misión de Observación electoral en Paraguay (Delegación México). Elecciones Presidenciales y Legislativas", en *Serie América Latina y el Caribe* (6), Paraguay: Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, Senado de la República, LX Legislatura.
- Serbin, Andrés y Carlos Romero, (1994), "Asimetrías, diferencias y convergencias en el Grupo de los Tres: algunas conclusiones preliminares" en Andrés Serbin y Carlos Romero, (ed.), *El Grupo de los Tres. Asimetrías y convergencias*, Venezuela: INVESP, FESCOL, Ed. Nueva Sociedad.
- Shiff, M. and L. A. Winters, (2003), *Regional Integration and Development*, Washington: Oxford University Press, World Bank.
- Sierra Franco, Raúl, (1991), "Características de la integración económica centroamericana" en Víctor Urquidí y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre económico, México: Colegio de México, FCE.

- Sigal, Eduardo, (2007), "¿Por qué podemos negociar bilateralmente con México?" en *Infobae* Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, (<http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa>).
- Skidmore, Thomas y Peter H. Smith, (1996), *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XXI*, Barcelona: Ed. Crítica.
- Sklair, Leslie, (2002), *Globalization. Capitalism and its alternatives*, 3rd. ed. Great Britain: Oxford University Press.
- Soriano, Juan Pablo, (2007), "Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación dinámica" en *Análisis del Real Instituto* (94), (<http://www.realinstitutoelcano.org>) (abril 2008).
- Sosa, Alberto, (2007), *El MERCOSUR político: orígenes, evolución y perspectivas*, (<http://www.amersur.org.ar/Integ/Integ.htm>) (marzo 2008)
- Taccone, Juan José y Uziel Nogueira (eds.), *Informe MERCOSUR*, Año 6, (7), Buenos Aires: BID-INTAL, 2001.
- , *Informe MERCOSUR*, Año 7, (8), Buenos Aires: BID-INTAL, 2003.
- Telmex, (2007), *Informe Anual 2006*, México: Telmex.
- Terragno, Rodolfo, (2005), *La simulación. Argentina y el FMI: dos décadas de mentiras y autoengaños*, Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Thorp, Rosemary y Laurence Whitehead, (eds.), (1986), *La crisis de la deuda en América Latina*, Bogotá: Fedesarrollo, siglo XX ed.
- Tini, María Natalia, (2003), "Argentina-Paraguay, una relación especial" en *Revista de Relaciones Internacionales del IRL*, Año 12, (25).
- , (2007), "Relaciones entre Argentina y Paraguay" en *Observatorio de Paraguay*, Año 1, (1), verano sur 2007/2008.
- Tokatlian, Juan Gabriel, (2004), *Hacia una nueva estrategia internacional. El Desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Torrent, Ramón (2006), "Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real" en Julio Berlinski, et al., (coords.), (2006), *15 años de Mercosur. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras*, Montevideo: Red Mercosur.
- Torres, Jorge José, (2006), "La incorporación de Venezuela al MERCOSUR: dudas y certezas" en *Integración en Ideas*, Publicación del IDELA/UNT.
- Torres, María Alejandra, (2000), "Las relaciones Argentino-Brasileñas: del conflicto a la cooperación, (1983-1995)" en *Integración en Ideas*, Publicación del IDELA/UNT.
- Townsend, Rosa, (2003), "EE UU negociará tratados de comercio bilaterales con países de América Latina" en *El País*, (http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/negociara/tratado/comercio/bilaterales/paises/America/Latina/elpepiint/20031119elpepiint_3/Tes) (marzo 2008).
- Ugarteche, Óscar, (1997), *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Venezuela: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, FES (Perú).
- UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, (2003), *WID, Country Profile: Paraguay*, (<http://www.unctad.org/wir>) (enero de 2008).
- Urquidí, V. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-1950)*. México: Colegio de México, FCE.
- Urquidí, Víctor y Gustavo Vega Cánovas, (Comps.), (1991), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre Económico, México: El Colegio de México, FCE.

- Uruguay, Poder Ejecutivo, Memoria Anual, (2002), "Ministerio de Relaciones Exteriores", *Memoria Anual del Ejercicio 2002* (http://www.presidencia.gub.uy/mem2002/mem_2002.htm)
- Vacchino, J. M. (1991), *ALALC-ALADI: "Experiencias y perspectivas"*. En Víctor Urquidí y Gustavo Vega Canovas, (Comps.), *Unas y otras integraciones*, Lecturas de Trimestre Económico, México: El Colegio de México, FCE.
- Van Young, Erick, (1991), "Haciendo historia regional. Consideraciones teóricas y metodológicas", En Pérez Herrero Pedro, (Comp.), *Región e Historia en México (1700-1850)*, Métodos de análisis regional, México: Instituto Mora, UAM.
- Vázquez, Federico, (2007), "México-Brasil: mitos y realidades. Hacia una nueva visión para la cooperación" en *Papers FES México*, (<http://www.fesmex.org/Paper%20FES%20México.htm>)
- Venegas, Juan Manuel, (2002), "En marcha Tratado de Libre Comercio México-Mercosur" en *La Jornada*, 6 de julio de 2002, (<http://www.jornada.unam.mx>).
- Villant, Marcel, (2007), "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana" en *Serie Comercio Internacional*, (83), Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.
- Viner, Jacob, (1977), "Teoría económica de las Uniones Aduaneras. Una aproximación al libre comercio" en S. Andic y S. Teittel, *Integración Económica*, (19), México: Fondo de Cultura Económica.
- <http://anchirem.org>, (2007), *Inversiones de Telmex en América Latina*, (15 de enero de 2008).
- , *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Ed. Mexicano, 1990.
- , *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, mayo de 1997.
- , *Telmex y Telefónica pisan el acelerador en Latinoamérica*, 10 de junio de 2004 en (<http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&ID=845>) (11 de enero de 2008).
- , *Declaración Conjunta México-Paraguay*, México, 8 de marzo de 2005.
- , *Declaración Conjunta de los Cancilleres de la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos*, México, 25 abril de 2007.

Entrevistas:

- Prof. Bizzozero Revelez, Lincoln, Unidad Multidisciplinaria de la Universidad de la República, 24 de mayo de 2007.
- Senador Sergio Abreu, Excanciller y miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 24 de mayo de 2007.
- Secretario Rafael Bernal, Dirección para América del Sur, Secretaría de Relaciones Exteriores, 6 de septiembre de 2007
- Mtro. Agustín Crivelli, Investigador del Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 30 de mayo de 2007.
- Embajador Álvaro Gallardo Castro, Director General de Asuntos Políticos, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 25 de mayo de 2007.
- Secretario Francisco López, Consejero Gustavo Oscar Infante, Dra. Valentina Raffo, Dirección de Asuntos Económico-comerciales del Mercosur y Dirección de

América del Norte y Asuntos Hemisféricos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 31 de mayo de 2007.

Senador Rafael Michelini, miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 24 de mayo de 2007.

Lic. Celina Pena, Funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 30 de mayo de 2007.

Senador José Korzeniak, Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 23 de mayo de 2007.

Lic. Óscar Stark, Consultor económico de la Secretaría de Mercosur, 25 de mayo de 2007.

Lic. Ricardo Rozemberg, Ex funcionario de la cancillería argentina, consultor de la Agencia de Desarrollo e Inversiones, especialista en el tema de integración y comercio, 1 de junio de 2007.

Anexo I

Listado de Actos Jurídicos que constituyen el derecho originario del MERCOSUR junto con el Tratado de Asunción

1. Acuerdos Internacionales entre Estados Miembros que se integran en el Tratado de Asunción

Año	Nombre
1991	Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias
1992	Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercio, Laboral y Administrativa
1993	Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR
1994	Protocolo de Ouro Preto
1994	Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual
1994	Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico
1994	Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de estados no partes del MERCOSUR
1994	Código aduanero del MERCOSUR
	Protocolo de Medidas Cautelares
1995	Protocolo de Integración Educativa sobre reconocimiento de Títulos para la prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los países del MERCOSUR
1995	Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico
1995	Protocolo de armonización de normas de Propiedad Intelectual en el MERCOSUR en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen
1996	Protocolo de San Luis en Materia de Responsabilidad Civil emergente de Actividades de Tránsito entre los Estados Partes del MERCOSUR
1996	Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales
1996	Protocolo de Integración Educacional para Proseguimiento de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Partes de MERCOSUR
1996	Protocolo de Integración Educacional para Formación de Recursos Humanos de Nivel de Post-Grado entre los Estados Partes del MERCOSUR
1996	Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en materia de Relaciones de Consumo
1996	Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR
1996	Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR
1997	Anexo al Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR
1997	Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el ejercicio de Actividades Académicas en los estados Partes del MERCOSUR
1997	Acuerdo Complementario al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa
1997	Acuerdo Complementario al Protocolo de Medidas Cautelares
1997	Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR
1997	Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR
1998	Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR. Anexos con disposiciones específicas sectoriales y listas de compromisos específicos iniciales
1998	Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR
1998	Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales
2000	Enmienda al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del MERCOSUR
2002	Protocolo de Olivos sobre solución de diferencias

2004	Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR
2005	Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia de la enseñanza de los idiomas español y portugués como lenguas extranjeras en los Estados Partes

Fuente: Torrent, 2006.

2. Acuerdos Internacionales entre Estados Miembros que NO se integran en el Tratado de Asunción

1993	Acuerdo para los controles integrados en frontera de los países miembro de MERCOSUR
1994	Acuerdo sobre transporte de mercancías peligrosas en el MERCOSUR
1994	Acuerdo de Transporte Multimodal Internacional entre los Estados Partes del MERCOSUR
1997	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR
1998	Acuerdo sobre Arbitraje Comercial en el MERCOSUR
1998	Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR
1999	Acuerdo de Cooperación y Facilitación sobre la protección de las obtenciones vegetales en los Estados Partes del MERCOSUR
1999	Acuerdo de admisión de Títulos y Grados Universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR
1999	Acuerdo Marco sobre Condiciones de Acceso para Empresas de Seguros con énfasis en el Acceso por Sucursal
1999	Acuerdo de Asunción sobre restitución de vehículos automotores terrestres y/o embarcaciones que trasponen ilegalmente las fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR
2000	Acuerdo de Recife
2000	Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife
2000	Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes del MERCOSUR
2000	Acuerdo sobre el Beneficio de Justicia Gratuita y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del MERCOSUR
2001	Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR
2002	Acuerdo sobre Jurisdicción en materia de contratos de transporte internacional de carga entre los Estados Partes del MERCOSUR
2003	Acuerdo para la Creación de la "Visa MERCOSUR"
2004	Protocolo Adicional y Anexo al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de Cooperación y Asistencia ante emergencias ambientales
2004	Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR
2004	Acuerdo sobre traslado de personas condenadas de los Estados Partes del MERCOSUR y Acuerdo sobre traslado de personas condenadas de los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile
2005	Enmienda al acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre los Estados Partes del MERCOSUR
2005	Protocolo sobre traslado de personas sujetas a regímenes especiales
2005	Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR

Fuente: Torrent, 2006.

Anexo II
Tratados Bilaterales Vigentes y por Bloque firmados por los países del MERCOSUR y México

Argentina-México

Nº	Tipo	Fecha de promulgación en México y/o vigencia	Nombre
1*	Comunicaciones	Marzo 1976	Acuerdo sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
2*	Cooperación económica	Diciembre 1986	Convenio General de Cooperación Económica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
3*	Cooperación económica	Diciembre 1986	Acuerdo Complementario en materia de Planificación Económica y Social entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
4*	Cooperación jurídica	Mayo 1992	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina sobre Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales
5	Cooperación fitosanitaria	Octubre de 1992	Acuerdo en materia fitosanitaria entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la R.A. y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de los EE.UU. Mexicanos
6	Cooperación política	27 de marzo de 1992	Acta de instalación de la Comisión Binacional
7	Cooperación cultural y educativa	Mayo de 1992	Acta de la V Reunión de la Subcomisión Cultural y Educativa - incluye Anexos I, II y III
8	Cooperación técnica y científica	Octubre de 1992	Acuerdo sobre cooperación técnica, científica y tecnológica en materia agropecuaria y forestal entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la R.A. y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de los EE.UU. Mexicanos
9	Cooperación económica	Octubre de 1992	Convenio de cooperación y acción conjunta para el fomento y respaldo de iniciativas de conversión y asistencia técnica entre el CFI y NAFIN
10	Cooperación política	Octubre de 1992	Acta Final de la Iª Reunión Binacional Argentina-México
11	Cooperación política	Octubre 1992	Convenio para el intercambio de base de datos entre el Ministerio de RR.EE., Com.Int. y Culto y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la R.A. y el Banco Nacional de Comercio Exterior de los EE.UU. Mexicanos
12	Cooperación zoosanitaria	Octubre de 1992	Programa de trabajo en materia de sanidad animal entre Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la R.A. y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de los EE.UU. Mexicano
13	Cooperación jurídica	Septiembre de 1993	Memorándum de entendimiento sobre asistencia y cooperación técnica en materia jurídica entre el Ministerio de Justicia de la R.A. y la Procuración General de México
14	Cooperación política	Marzo de 1994	Acuerdo por canje de notas eliminando visado en pasaportes diplomáticos y oficiales
15	Cooperación política	Julio de 1994	Acuerdo por canje de notas sobre supresión de visas turísticas
16	Cooperación política	Julio de 1994	Acuerdo por canje de notas para la entrada en vigor definitiva del Acuerdo por canje de

			notas sobre visas turísticas del 17.1.1994 a partir del 17 de julio de 1994
17	Cooperación política	Julio de 1994	Memorándum de entendimiento para el intercambio de base de datos entre los Ministerios de RR.EE.
18	Cooperación económica	Octubre de 1994	Convenio de cooperación turística
19*	Cooperación económica	Marzo 1995	Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
20	Cooperación política	Julio de 1995	Acuerdo de cooperación para la lucha contra el abuso y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
21*	Cooperación política	Octubre 1995	Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina para la Lucha contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas
22	Cooperación política	Noviembre de 1995	Acuerdo por canje de notas para el establecimiento de un mecanismo de coordinación y consulta periódica
23	Cooperación técnico y científica	Noviembre de 1995	Acta de la II° Reunión de la Subcomisión de Cooperación Científico-Técnica
24	Cooperación educativa y cultural	Noviembre de 1995	Acta Final de la VI° Reunión de la Comisión Cultural y Educativa
25	Cooperación política	Noviembre de 1996	Acuerdo por canje de notas para el establecimiento de una Comisión Mixta para la lucha contra el abuso y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
26	Cooperación política	Noviembre de 1996	Declaración conjunta de los Presidentes
27	Cooperación medioambiental	Noviembre de 1996	Memorándum de entendimiento sobre cooperación entre la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de los EE.UU. Mexicanos y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la R.A.
28	Cooperación educativa y cultural	Firma noviembre de 1997	Convenio de cooperación cultural y educativa
29	Cooperación política	Noviembre de 1997	Minuta de la II° Reunión de la Comisión Mixta México-Argentina para la lucha contra el abuso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
30	Cooperación económica	Noviembre de 1997	Convenio de cooperación entre la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de Argentina y la Nacional Financiera de México
31	Cooperación económica	Noviembre de 1997	Convenio marco de cooperación entre la Fundación EXPORT-AR y el BANCOMEXT
32	Cooperación económica	Noviembre de 1997	Convenio marco de cooperación entre el BICE y el BANCOMEXT
33	Cooperación política	Noviembre de 1997	Acuerdo en materia de comunicación social entre la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación Argentina y la Coordinación General de Comunicación Social de México
34	Comunicaciones	Noviembre de 1997	Acuerdo concerniente a la reciprocidad en el uso de satélites y la transmisión y recepción de señales de satélites para la prestación de servicios por satélite a usuarios en la República

			Argentina y en los Estados Unidos Mexicanos
35	Cooperación técnica	Diciembre de 1997	Convenio básico de cooperación técnica y científica
36	Cooperación técnica y científica	Marzo 1998	Convenio de colaboración en materia de Investigación y Transferencia de Tecnología entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuicola y Forestal (ICAMEX)
37*	Cooperación técnica y científica	Mayo 1998	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
38*	Cooperación económica	Julio 1998	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
39	Cooperación técnica y científica	Febrero de 1999	Memorando de Entendimiento entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT, Int.)
40	Cooperación educativa y cultural	Junio de 1999	Convenio de reconocimiento de certificados de estudios de nivel primario y medio no técnico o sus denominaciones equivalentes
41	Cooperación cultural	Julio de 1999	Convenio de cooperación y coproducción cinematográfica
42*	Cooperación educativa y cultural	Septiembre 1999	Convenio de Reconocimiento de Certificados de Estudio de Nivel Primario y Medio No Técnico o sus Denominaciones Equivalentes entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina
43*	Cooperación educativa y cultural	Mayo 2000	Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina
44*	Cooperación educativa y cultural	Mayo 2000	Convenio de Cooperación y Coproducción Cinematográfica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina
45	Cooperación técnica	Mayo de 2000	Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica sobre Automatización de las Contrataciones Gubernamentales entre el Ministerio de Economía de la República Argentina y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos
46*	Comunicaciones	Agosto 2000	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina concerniente a la Reciprocidad en el Uso de Satélites y la Transmisión y Recepción de Señales desde Satélites para la Prestación de Servicios por Satélite a Usuarios en los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina
47	Cooperación técnica y científica	Junio de 2000	Acta final de la I reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-Argentina
48	Cooperación política	Julio de 2002	Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos
49	Cooperación económica	Julio de 2002	Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la

			República Argentina y la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos para el Establecimiento del Consejo Bilateral del Comercio e Inversiones
50	Cooperación jurídica	Julio de 2002	Acuerdo de Cooperación en la Lucha contra la Corrupción entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos
51	Cooperación política	Julio de 2002	Carta de Intención en materia de Desarrollo Social entre el Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina y la Secretaría de Desarrollo Social de los Estados Unidos Mexicanos
52	Comunicaciones	Julio de 2002	Protocolo Concerniente a la Provisión del Servicio Fijo por Satélite y del Servicio de Difusión Directa al Hogar por Satélite en la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos
53	Cooperación técnica y científica	Julio de 2002	Acuerdo de Cooperación entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos para los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear
54	Cooperación jurídica	Julio de 2002	Tratado de Cooperación entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal
55	Cooperación técnica y científica	Agosto de 2002	Acuerdo de Cooperación Energética entre la Secretaría de Energía de la República Argentina y la Secretaría de Energía de los Estados Unidos Mexicanos
56*	Comunicaciones	Octubre 2002	Acuerdo a través del cual se Modifica el Acuerdo sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina, suscrito el 14 de mayo de 1969
57	Cooperación política	Diciembre de 2002	Acuerdo por canje de notas entre ambos Gobiernos respecto del otorgamiento recíproco de permisos de trabajo a favor de los familiares dependientes del personal diplomático, consular, administrativo y técnico de las representaciones diplomáticas y consulares acreditados en el otro Estado
58	Cooperación educativa y cultural	Octubre de 2003	Acuerdo entre el Colegio de México y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina para fundar la Cátedra Raúl Prebisch de Estudios Argentinos
59*	Cooperación económica	Marzo 2004	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Argentina para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta Provenientes de la Operación de Buques y Aeronaves en el Transporte Internacional
60*	Cooperación económica	Julio 2004	Décimotercer y décimocuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica No. 6 celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina
61	Cooperación política	Abril de 2007	Declaración Conjunta de los Cancilleres de la República Argentina y de los Estados Unidos Mexicanos.
62	Cooperación económica	Julio de 2007	Acuerdo de Asociación Estratégica entre la República Argentina y de los Estados Unidos Mexicanos

Fuente: Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
 * Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina

Brasil-México

Nº	Tipo	Fecha de promulgación en México y/o vigencia	Nombre
1	Solución Pacífica de controversias	Enero 1912	Convenio de Arbitraje entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil
2	Cooperación económica	Enero 1932	Acuerdo Comercial Provisional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil
3	Cooperación educativa y Cultural	Enero 1938	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil para la Revisión de los Textos de Enseñanza de Historia y de Geografía
4	Cooperación jurídica	Abril 1938	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil
5	Cooperación Jurídica	Abril 1938	Protocolo Adicional al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil del 28 de diciembre de 1933
6	Cooperación diplomática y consular	Julio 1972	Aeuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil por el cual se Exceptúa de la Legalización Consular los Documentos Expedidos por los Tribunales de ambos Países
7	Cooperación económica	Julio 1975 Modificado en julio de 1980	Convenio de Cooperación Turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil y Convenio complementario
9	Cooperación bilateral	Mayo 1979	Convenio de Amistad y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil
9	Cooperación económica	Abril 1979 Modificado en marzo de 1984	Acuerdo Básico de Cooperación Industrial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil y Acuerdo Complementario
10	Cooperación educativa y cultural	Mayo 1982	Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil
11	Cooperación ambiental	Agosto 1995	Acuerdo de Cooperación en materia de Medio Ambiente entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil
12	Comunicaciones	Marzo 1997	Convenio sobre Servicios Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil
13	Cooperación jurídica	Enero 1998	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia

14	Cooperación técnica y científica	Agosto 1998	Acuerdo para el Establecimiento de un Centro Regional de Enseñanza de Ciencia y Tecnología del Espacio para América Latina y el Caribe entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil
15**	Cooperación técnica	Abril de 1999	Acuerdo complementario sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil
16**	Cooperación política	Abril de 1999	Acuerdo de cooperación entre las academias diplomáticas de México y Brasil
17**	Cooperación técnica	Abril de 1999	Convenio de cooperación técnica entre el Banco Nacional de Comercio Exterior de México y el Banco Económico y Social de Brasil
18**	Cooperación educativa y cultural	Abril de 1999	Convenio de cooperación académica entre El Colegio de México y la Universidad de Sao Paulo
19**	Cooperación educativa y cultural	Mayo de 2002	Programa de Cooperación Educativa y Cultural, 2002-2004
20**	Cooperación educativa y cultural	Julio de 2002	Carta de Intención en Materia de Cooperación Cinematográfica entre el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de los Estados Unidos Mexicanos y la Agencia Nacional de Cine de la República Federativa del Brasil
21**	Cooperación técnica y científica	Julio de 2002	Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, firmado entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México y el Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil.
22**	Cooperación económica	Julio de 2002	Acuerdo de Complementación Económica N° 53 entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil
23	Cooperación económica	Septiembre 2006	Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica (N° 53) entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil
24	Cooperación económica	Enero 2007	Convenio entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa del Brasil para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta
25*	Cooperación política	Marzo de 2007	Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión Binacional México- Brasil
26*	Cooperación jurídica	Marzo 2007 (suscripción)	Tratado de Cooperación Sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal
27*	Cooperación energética	Agosto de 2007	Memorándum de Entendimiento de Cooperación Energética

Fuente: Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

*Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

**Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos

Paraguay-México

N°	Tipo	Fecha de promulgación en México y/o vigencia	Nombre

1**	Cooperación política	Diciembre de 1992	Declaración presidencial
2**	Cooperación económica	Diciembre de 1992	Acuerdo de Cooperación entre la Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones (PROPARAGUAY) y el Banco Nacional de Comercio de Exterior de México.
3*	Cooperación técnica y económica	Diciembre de 1992	Convenio de cooperación financiera, técnica y comercial entre Bancomext y el Banco Nacional de Fomento de Paraguay
4*	Cooperación técnica	Diciembre de 1992	Convenio para el Intercambio de Base de Datos entre Bancomext y el Ministerio de Industria y Comercio
5**	Cooperación económica	Mayo de 1993 (renegociado)	Acuerdos de Alcance Parcial - Renegociación del Patrimonio Histórico
6	Cooperación educativa y cultural	Marzo 1994	Convenio de Cooperación Cultural entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Paraguay
7	Cooperación técnica y científica	Mayo 1995	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay
8**	Cooperación política	Julio de 1997	Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay y la Secretaría de Relaciones de México en Materia de Cooperación Académica
9**	Cooperación técnica y científica	Julio de 1997	Acuerdo de Cooperación Científico - Técnica en Materia de Salud y de Seguridad Social entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado de México
10**	Cooperación económica	Julio de 1997	Carta intención sobre inversión
11**	Cooperación jurídica	Abril de 1998	Acuerdo sobre Supresión de Visas para Pasaportes Diplomáticos y Oficiales
12**	Cooperación diplomática	Junio de 1998	Acuerdo que Establece las Bases para Otorgar Permisos de Trabajo a los Cónyuges e Hijos Menores de los Funcionarios de la Misión Diplomática o Misiones Consulares
13	Cooperación jurídica	Octubre 1998	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos
14**	Cooperación económica	Julio de 2002	Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay y la Secretaría de Economía de México para el Establecimiento del Consejo Bilateral de Comercio e Inversiones
15**	Cooperación política	Mayo de 2003	Memorándum de Entendimiento sobre el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta y Coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
16**	Cooperación técnica	Mayo de 2003	Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica sobre Automatización de las Contrataciones Gubernamentales entre el Ministerio de Hacienda del Paraguay y la Secretaría de Función Pública de México
17**	Cooperación política	Abril de 2004	Acta de la Segunda Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Paraguay - México
18**	Cooperación política	Julio de 2004	Declaración conjunta presidencial

19**	Cooperación educativa y cultural	Octubre de 2004	Acta de la I Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural Paraguay-México
20**	Cooperación técnica	Octubre de 2004	Acta Final de la Reunión entre las Autoridades Aeronáuticas
21**	Cooperación política	Marzo de 2005	Declaración conjunta presidencial
22**	Cooperación técnica y científica	Agosto de 2005	Acta de la Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República del Paraguay y los Estados Unidos Mexicanos
23	Cooperación jurídica	Marzo 2007	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Paraguay
24	Cooperación jurídica	Marzo 2007	Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal
25	Cooperación educativa y cultural	Enero 2008	Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudios, Títulos y Grados Académicos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay

Fuente: Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

* Embajada de México en Paraguay (<http://www.sre.gob.mx/acerca/directorio/embajadas/paraguay.htm>)

** Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/direccion%20de%20tratados.htm>)

Uruguay-México

Nº	Tipo	Fecha de promulgación en México y/o vigencia	Nombre
1***	Cooperación técnica	Septiembre de 1991	Convenio de Cooperación técnica entre la Dirección Nacional de Artesanías, pequeñas y medianas empresas y el Fideicomiso público denominado Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
2***	Cooperación política	Marzo de 1993	Memorandum de entendimiento (visita presidencial)
3**	Cooperación económica	Marzo de 1993	Convenio de cooperación turística
4***	Cooperación educativa y cultural	Marzo de 1993	Programa de Intercambio Cultural y Educativo
5***	Cooperación educativa y cultural	Marzo de 1993	Acta final de la Segunda reunión de la Subcomisión de Cooperación Educativo-cultural
6***	Cooperación económica	Marzo de 1993	Convenio de promoción comercial e intercambio de bases de datos entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Bancomext
7***	Comunicaciones	Julio de 1994	Memorandum de entendimiento entre la Administración Nacional de Telecomunicaciones de Uruguay y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
8***	Cooperación técnica	Diciembre de 1994 (suscripción)	Acuerdo de cooperación técnica entre el INAME de Uruguay y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos
9***	Cooperación técnica	Diciembre de 1994 (suscripción)	Acuerdo de cooperación técnica entre el INAME de Uruguay y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

10***	Cooperación económica	Febrero de 1995	Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
11*	Cooperación económica	Marzo 1995	Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay
12***	Cooperación política	Abril de 1995	Acuerdo sobre supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales
13***	Cooperación	Diciembre de 1995	Programa de acción en materia de cooperación Uruguay-México 1995-1997
14***	Cooperación política	Diciembre de 1995	Comunicado conjunto de prensa
15***	Cooperación política	Diciembre de 1995	Memorando de entendimiento
16***	Cooperación educativa y cultural	Diciembre de 1995	Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en materia de cooperación académica
17***	Cooperación política	Marzo de 1996	Comunicado conjunto de prensa en ocasión de la visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores Álvaro Ramos a México
18***	Cooperación política	Julio de 1996	Acta final de la 1ª reunión de la Comisión Binacional Permanente
19***	Cooperación política	Octubre de 1996	Declaración conjunta de presidentes Sanguinetti-Zedillo
20***	Cooperación educativa y cultural	Abril de 1997	Acta final de la tercer reunión de la subcomisión de cooperación educativa y cultural
21***	Cooperación técnica	Junio de 1997	Convenio para la prestación de servicios de telecomunicaciones a través del sistema de satélites solidaridad (TELECOMM-ANTEL)
22***	Cooperación técnica y científica	Diciembre de 1997	Notas reversales para la creación de una Comisión Mixta de cooperación científica y técnica
23*	Cooperación técnica y científica	Enero 1998	Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay
24***	Cooperación técnica	Abril de 1998	Memorándum de entendimiento en materia de cooperación técnica sobre transporte marítimo y puertos entre el MTOP y SCyT
25***	Cooperación técnica y científica	Abril de 1998	Acta Final de la 1ª Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-Uruguay 1998-2000
26*	Cooperación jurídica	Agosto 1998	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del Uso Indevido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales
27***	Cooperación educativa y cultural	Abril de 1999	Acta Final de la IV Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural
28***	Cooperación técnica	Junio de 1999	Convenio entre el LATU y el Centro Nacional de Metrología
29***	Cooperación técnica	Junio de 1999	Convenio de cooperación técnica entre Uruguay XXI y Bancomext
30***	Cooperación educativa y cultural	Junio de 1999	Convenio de colaboración entre el SODRE y el Instituto Mexicano de la Radio "IMER"
31***	Cooperación económica	Junio de 1999	Programa de Acciones de Cooperación Turística 1999-2000

32***	Cooperación política	Junio de 1999	Acuerdo de Cooperación en temas administrativos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
33**	Cooperación jurídica	Junio de 1999	Tratado de cooperación sobre asistencia jurídica en materia penal
34**	Cooperación económica	Diciembre 1999	Decimoquinto protocolo al ACE N° 5 (sustituido por el TLC)
35***	Cooperación económica	Marzo 2001	Decimosexto protocolo al ACE N° 5 (sustituido por el TLC)
36***	Cooperación política	Octubre de 2001	Acuerdo sobre Trabajo Remunerado de dependientes del personal diplomático
37*	Cooperación económica	Julio 2002	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones y su Protocolo
38***	Cooperación económica	Septiembre de 2003	Declaración ministerial sobre la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio
39***	Cooperación económica	Abril de 2004	Tributo interno vinculado a las importaciones
40***	Cooperación económica	Abril de 2004	Entrada temporal de personas de negocios profesionales
41***	Cooperación económica	Abril de 2004	Notas reversales sobre contenido del certificado de origen
42*	Cooperación económica	Julio 2004	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay
43*	Cooperación jurídica	Noviembre 2004	Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal
44*	Cooperación jurídica	Abril 2005	Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay
45***	Cooperación económica	Agosto de 2005	Acta de rectificación al Acuerdo de Complementación Económica N° 60
46***	Cooperación económica	Abril de 2007	Notas sobre las negociaciones en materia de compras del sector público
47***	Cooperación jurídica	Noviembre de 2007	Tratado de Cooperación sobre asistencia jurídica mutua en materia penal
48*	Cooperación económica	Diciembre 2007	Modificaciones al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay, firmado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 15 de noviembre de 2003

Fuente: *Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
 ** Biblioteca Artigas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay
 *** Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (<http://www.mrree.gub.uy/>)

Tratados en bloque

N°	Tipo	Fecha de promulgación	Nombre
1	Cooperación económica	5 de julio de 2002 (suscripción) 5 de enero de 2006 (entrada en vigor)	Acuerdo de Complementación Económica N° 54 celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Partes del Mercado Común Del Sur (MERCOSUR)
2	Cooperación Económica	27 de septiembre de 2002 (suscripción)	Acuerdo de Complementación Económica N° 55 celebrado entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos

	enero de 2003 (entrada en vigor)	(Será sustituido hasta que sea alcanzado un Acuerdo de Libre Comercio entre las partes)

Fuente: Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

Modificaciones al Acuerdo de Complementación Económica N° 55 entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos

N°	Partes involucradas	Fecha de promulgación	Nombre
1	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y México	Suscripción: 10 de julio de 2007 Vigencia: México y Uruguay 27 de diciembre de 2007	Primer Protocolo Adicional Modificación al Art. 5: literales c) y d) del Art. 3°, las Partes Contratantes establecerán el libre comercio de dichos bienes en forma gradual, tras un periodo de transición desde la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 1 de julio de 2020. El literal h) del Art. 3°, las Partes Contratantes establecerán el libre comercio de dichos bienes en forma gradual, tras un periodo de transición desde la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta la fecha que acuerden las Partes, una vez que determinen la cobertura de dicho literal. Durante el periodo de transición previsto en este párrafo, las disposiciones establecidas en los Apéndices Bilaterales regularán el comercio entre las Partes Signatarias
2	Argentina y México	Suscripción: 24 de septiembre de 2003 Vigencia: 28 de mayo de 2004	Primer Protocolo Adicional al Apéndice I Las disposiciones contenidas en el Apéndice se aplicarán al intercambio comercial a los literales contenidos: a. automóviles, b. camiones de peso total con carga máxima inferior o igual a 8 845 kg, c. tractores agrícolas, cosechadoras, máquinas agrícolas autopropulsadas y máquinas viales y se adiciona, d. vehículos automóviles para transporte de diez o más personas. Se aplica un arancel de 0% a las importaciones de los productos automotores comprendidos en los literales pactados. Se aplica una cuota de 50 mil unidades del 2002 al 2005, y el libre comercio para el 2006 para los literales a, b y d. Para el literal c es libre comercio inmediato. La validez del certificado y declaración de origen será de un año para el intercambio comercial entre México y Argentina. Se consideran las fracciones arancelarias 8702.10.00 (motor de émbolo de encendido por comprensión) y 8702.90.00 (los demás) para los productos automotores del literal d.

Fuente: Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México