

DEL TLCAN AL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS: PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN

CHRISTIAN GIRAULT

TRADICIONALMENTE, LA GEOGRAFÍA POLÍTICA del continente americano oponía una América “anglosajona” en el norte a una América “latina” en el sur. Esta división clásica, basada en características étnicas y culturales, tenía la ventaja de ser simple y separaba por comodidad los antiguos dominios que colonizara Inglaterra, por una parte, de los antiguos imperios coloniales de España y Portugal, por la otra. Sin embargo, los procesos de emancipación colonial y la evolución de la hegemonía de los Estados Unidos han hecho vacilar ese esquema. Con todo acierto, en el siglo XX empezó a hablarse cada vez más de las Américas (en plural) para denotar la diversidad del continente, y después se buscó diferenciar los conjuntos regionales más significativos; Brasil, por su inmensidad y su desarrollo histórico particular, constituye evidentemente una pieza importante del rompecabezas, lo mismo que los países andinos, los países del Caribe y los del Cono Sur —los límites de estos subconjuntos políticos y culturales deben, por supuesto, ser precisados. De igual forma, en el norte, dada la enorme extensión de territorios como los de los Estados Unidos, Canadá y México, se vio la conveniencia de precisar distinciones regionales. La provincia francófona de Quebec, y el caso étnico amerindio o inuit, recuerdan algunos de los componentes fundamentales del proceso poblacional de las Américas. Incluso en los Estados Unidos, que suelen considerarse un país muy uniforme, persiste el factor regional e incluso un autor ha llegado a hablar de las “diez naciones” que lo componen.¹ En el sur, las poblaciones indígenas y afroamericanas alzan la voz cada vez con más fuerza, y los diversos componentes europeos y asiáticos reivindican herencias lejanas o más recientes. Sin embargo, las dinámicas económicas, la evolución de las políticas, los equilibrios militares, las influencias culturales —entre las cuales las tecnologías de información y comunicación (TIC) constituyen uno de los principa-

¹ R. Brunet (ed.), *Géographie universelle*, vol. 3: *Amérique latine*, vol. 4: *États-Unis, Canada*, Paris, Hachette-RECLUS después Belin, 1991 y 1992.

les vectores— contribuyen a la reorganización espacial del continente. Por tanto, nos parece importante examinar, a través de los procesos de integración, las directrices que permiten discernir —más allá del marco de los estados-nación y las regiones tradicionales— los nuevos conjuntos geopolíticos en las Américas.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO POLÍTICO NORTEAMERICANO

La conformación del TLCAN en 1994 tuvo, sin duda, consecuencias de gran consideración en los tres países involucrados. En materia de comercio, la disminución de las barreras arancelarias favoreció los intercambios de manera espectacular. Sin embargo, el acercamiento de los vecinos ha tenido implicaciones más profundas en los ámbitos del derecho, la protección del medio ambiente, la migración, la gestión de los territorios, etc., y estas implicaciones suscitan numerosas preguntas, algunas de las cuales ya se planteaban antes de la firma y ratificación del tratado. Como lo señalaban en 1994 los autores de la compilación editada por M. Delal Baer y Weintraub, la larga y ardua preparación del tratado rebasó el marco clásico de las negociaciones comerciales en el sentido de que, desde finales de los años ochenta y hasta principios de los noventa, se expresaron muchas inquietudes en los Estados Unidos y Canadá, y en menor medida en México, con respecto a la reubicación de las industrias, la contaminación y los desechos, así como a las migraciones incontroladas. Nuevos actores —en particular, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos o de investigación universitaria— intervinieron en el debate, al lado de actores más habituales, como los sindicatos, los partidos políticos y las maquinarias de Estado. Aquellas preocupaciones encontraron apoyo y soporte en la opinión pública, la prensa escrita y los medios electrónicos de comunicación, lo que dio lugar a un debate mucho más amplio que el que se había previsto en un principio.² Conocemos el resultado: el tratado tuvo dificultades para que el Congreso estadounidense lo aprobara, con una mayoría mínima, lo cual acusaba las dudas que hasta la fecha no han desaparecido. En el meollo de los problemas planteados estaban, naturalmente, las cuestiones ligadas a las posturas teóricas y prácticas frente al libre comercio (el eterno debate entre libre-cambistas y proteccionistas), pero también asuntos quizá más fundamentales, relativos a la soberanía de los estados modernos y las relaciones asimétricas entre un Estado visiblemente más poderoso y dos países menos

² M. Delal Baer y S. Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Co, Lynne Rienner, 1994.

poblados y, sobre todo, relativamente periféricos en relación con su gran vecino.

El proceso de integración ha propiciado la estabilización de las tendencias macroeconómicas, la cual es más evidente en Canadá y México que en los Estados Unidos, dadas las grandes diferencias en cuanto a tamaño de las economías de los tres países. Particularmente, en un inicio, la disminución de las barreras arancelarias trajo consigo un crecimiento espectacular de los intercambios dentro de la zona de libre comercio. El efecto dinamizador de las economías se vio así confirmado, tal como ocurrió en las etapas iniciales de la adhesión de España y Portugal al Mercado Común Europeo. Asimismo, constatamos un incremento notable de los flujos financieros entre los países, tanto en materia de inversión directa como de depósitos de cartera.

México, el más frágil de los tres países en términos económicos, fue objeto de una atención especial en virtud de los riesgos que advirtieron los teóricos de la integración, debido a los desequilibrios estructurales de la producción; el pasado reciente del país, con la crisis de la deuda de los años ochenta; amén de un contexto político particular, caracterizado por el dominio de un solo partido y la falta de transparencia en la vida pública. Debemos reconocer que el proceso de integración sin duda constituyó un elemento de estabilización respecto de los movimientos violentos que cíclicamente ha vivido el país, a la vez que un factor al parecer favorable para su democratización, así sea tan solo por haber generado dentro de él un debate a fondo en torno al rumbo que habría de seguir. En cuanto al primer aspecto, es claro que el apoyo de los Estados Unidos y Canadá permitió que México "sorteara" la grave crisis financiera de los años 1994-1995 sin demasiados quebrantos, en virtud de que los dos países, junto con el Fondo Monetario Internacional, le brindaron un apoyo crucial en ese momento, por un monto cercano a los 60 mil millones de dólares. La economía pudo así ponerse de nuevo en marcha, en los años 1996-1997, y continuar con un crecimiento bastante sólido que se mantuvo hasta el año 2000. Es éste un elemento que distingue la posición de México frente a la de otros países de América Latina. Gracias al TLCAN, el país está en cierta medida equipado para hacer frente a un peligro económico o financiero mayor. Cabe señalar que esto tiene un costo, a saber, el endeudamiento de México y la fragilización de su sector financiero.

Conviene ahora examinar los datos que han presentado los geógrafos, sociólogos o especialistas en gestión territorial en materia de estructuras sociales, distribución de la riqueza y desarrollo de los territorios. Desde esas tres perspectivas, los especialistas coinciden básicamente en lo que se refiere al incremento de las desigualdades sociales provocado por los efec-

tos de acumulación de los recursos en beneficio de ciertos sectores, durante la fase de integración creciente –cabría señalar que en la fase anterior de desarrollo autocentrado esas desigualdades ya estaban presentes. Asimismo, se reconoce que el incremento de los intercambios y los efectos de especialización de las zonas productivas acentúan la polarización y diferenciación de los territorios. En México, el norte –más industrializado desde antes– recibe un mayor número de inversiones y contratos que el centro y el sur, los cuales están más abandonados. En la frontera México-Estados Unidos, la complementariedad de los intercambios industriales entre las plantas ubicadas a ambos lados del borde confirma en la escala de los salarios obreros la diferencia radical entre norte y sur. En lo que respecta a Canadá también se observan cambios: la dinámica de los intercambios es ahora mucho más marcada en dirección norte-sur, entre las provincias canadienses y los estados estadounidenses vecinos, en detrimento del eje este-oeste, que fuera constitutivo de la confederación canadiense durante el siglo XIX y buena parte del XX. En otras palabras, los ejes meridianos estado de Washington-Columbia Británica, Ontario-estados de los Grandes Lagos y Quebec-estado de Nueva York han adquirido una importancia mayor en la geografía norteamericana.

Si adoptamos una perspectiva a la vez geopolítica y “geohistórica”, el acercamiento entre las tres naciones de Norteamérica –con todos los matices del caso, dado que las tres son federaciones de estados– resulta lógico y moderno, en la medida en que tiende a borrar aún más que en el pasado reciente las herencias coloniales de un subcontinente que fuera dividido entre los imperios inglés, francés y español. El TLCAN, en efecto, aunque en su forma jurídica sea en esencia un texto económico y comercial, rebasa necesariamente ese límite. Todos los autores señalan que los aspectos políticos e incluso estratégicos están cada vez más presentes, y esas observaciones son válidas también para el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como veremos en la segunda parte.

En el caso de Canadá, que durante mucho tiempo procuró preservar su originalidad cultural frente a los Estados Unidos y que también intentó defender sus ideas de independencia económica, cuando menos en los gobiernos provinciales más industrializados, como Ontario y Quebec, la negociación y ratificación del primer tratado de libre comercio con los Estados Unidos (que entró en vigor en 1989) fue objeto de un largo y profundo debate.³ En este sentido, la conclusión de las negociaciones prefiguró el gi-

³ J. Zylberberg y F. Demers (eds.), *L'Amérique et les Amériques*, Association Canadienne des Etudes Latino-américaines et Caraïbes, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1992.

ro espectacular que daría México, el cual, bajo el mandato del presidente Salinas, rompió con la antigua tradición de no alineación de la diplomacia mexicana. Soledad Loaeza observa que “la decisión del gobierno mexicano de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos marca un cambio profundo en la historia de la relación entre ambos países, pues reconoce la inevitabilidad de la geografía”.⁴ El arribo de la oposición a la presidencia, en la persona de Vicente Fox, tras setenta años de dominio del partido oficial, constituyó la ratificación de ese cambio de rumbo. Cuando un país realiza 90% de su comercio exterior con un solo socio (en el caso de Canadá), u 85% (en el caso de México), parecería no haber mucho que pensar.

En la nueva fase de las relaciones internacionales, que se inició con los ataques del 11 de septiembre de 2001, la potencia dominante exige a sus socios una fidelidad a toda prueba en la lucha contra el terrorismo internacional, y la intención es llevarlos a una alianza regional cuyo componente militar y estratégico será considerable y a la medida de los vastos espacios que se pretende controlar. Gracias a la North Air Defense (NORAD), creada en los tiempos de la Guerra Fría, los Estados Unidos disponen ya de un mando unificado con las fuerzas canadienses que cubre el espacio nórdico y ártico. Asimismo, en 2002, la flota estadounidense participó en ciertas maniobras en el Pacífico, en las costas de la República de Panamá, secundada por algunas unidades navales mexicanas. Por otra parte, el Plan Puebla-Panamá (PPP), que desde 2001 promueve la presidencia de México, con el apoyo anunciado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –el cual rebasa por mucho las fronteras de soberanía del país–, es analizado como un proyecto de control o de vigilancia del istmo centroamericano, con objetivos múltiples, tales como la contrainsurrección, la protección del Canal de Panamá y la lucha contra el narcotráfico, entre otros.⁵ Por último, el hecho de que en 2002, como parte del propósito de fortalecer considerablemente sus capacidades de defensa, los Estados Unidos crearan el Comando del Norte (Northcom), con base en Colorado Springs, muy próximo a la metrópolis de Denver, es indicativo de la voluntad de controlar estratégicamente el espacio continental norteamericano (cabe hacer notar que el estado de Colorado posee un notable carácter de “centralidad” en el mapa de América del Norte). Dicha creación constitu-

⁴ S. Loaeza, “The Changing Face of Mexican Nationalism”, en Delal Baer y Weintraub, *op. cit.*, p. 155 (traducción del autor).

⁵ D. Hiernaux-Nicolas, “El Plan Puebla-Panamá: ¿una nueva visión del desarrollo regional?”, ponencia presentada en el Coloquio de Chetumal, Quintan Roo, 2002.

ye, así, la contrapartida del Comando Sur (Southcom), situado en Miami y que está a cargo del Caribe y de América del Sur.

Los avances de la integración en Norteamérica son tales que cada vez se habla más abiertamente de la adopción del dólar estadounidense como moneda común en los tres países. El hecho de que algunos países del Caribe y América del Sur (Haití, Panamá, Cuba, El Salvador y Ecuador, entre otros) hayan “dolarizado” sus economías, oficial o extraoficialmente, ha llevado a los analistas financieros a reflexionar sobre esos asuntos, que han dejado de ser un tabú. Sin duda, la adopción exitosa y definitiva de una moneda común en Europa Occidental, a principios de 2002, ha establecido una especie de punto de referencia para las zonas de integración en vías de constituirse, y abrió desde ese momento la posibilidad, aun cuando se considere con razón que todavía no ha llegado la hora, de que el Federal Reserve Bank de Washington se convierta en el banco central de los países americanos.

No obstante, la rapidez de los cambios, que han ocurrido en un lapso de menos de diez años, causa perplejidad y no invalida las críticas y reservas que se formularon desde el principio del proceso de acercamiento. Por el contrario, podríamos decir que las reacciones más negativas se han fortalecido con la aceleración del proceso, en virtud de que las consecuencias concretas se han hecho sentir y los sectores “perdedores”, por poco numerosos que sean, han querido hacerse oír cada vez con más fuerza. Cabe hacer notar que el proceso de implementación del TLCAN y los acontecimientos que le siguieron son contemporáneos del auge de la revolución de las TIC, que transforma radicalmente los hábitos de trabajo en el campo de la producción industrial, pero también en el de los servicios, las finanzas, el turismo y, por supuesto, la difusión cultural. De ahí la oposición más marcada, que ya era perceptible a finales de los años noventa pero que adquirió una nueva dimensión después de Seattle (1999), y las manifestaciones subsiguientes, a las cuales ha seguido el movimiento multiforme de los grupos “globalifóbicos”.

EL ARDUO CAMINO HACIA EL ALCA

Conocemos los orígenes del proyecto del ALCA: el presidente George Bush lanzó en 1990 la “Iniciativa para la Empresa de las Américas” cuya temática rompía con las orientaciones previas en el ámbito de la política interamericana. El énfasis no se ponía ahora en la ayuda, como en la política de John F. Kennedy, o en la acción militar de “contrainsurgencia”, como en el gobierno de Ronald Reagan. La palabra “Empresa” dejaba en claro que quie-

nes estaban primordialmente en la mira eran los medios empresariales, los industriales, los comerciantes, aun cuando más tarde se incluyeran capítulos complementarios relativos a la ayuda clásica o concernientes a la educación o a la “sociedad de comunicación”. Esto fue confirmado por William Clinton durante la Cumbre de Miami (1994), bautizada con el nombre de “Cumbre de las Américas”, a la que se invitó a todos los estados de la América continental y del Caribe (salvo a la Cuba comunista). La idea de un área de libre comercio que comprendiera la totalidad de los países americanos se lanzó entonces con cierto entusiasmo, creándose dos mecanismos: la realización de encuentros regulares de carácter político y los cuadros de negociación iniciados en 1998 y que habrían de llegar en 2005 a la conclusión de un tratado formal de adhesión continental.

Esta perspectiva de integración, a la que más tarde llamaron el “proceso de Miami”, se adoptó como un objetivo de mediano plazo durante estos últimos años, en los que –cabe señalar– paralelamente se profundizaba el mecanismo del TLCAN en el plano comercial y se afianzaba en el ámbito político, como vimos antes. Las Cumbres de las Américas posteriores (Santiago de Chile, 1998, y Quebec, 2001) ratificaron el compromiso de todos los países –34 en total– de convenir en una negociación comercial considerada fundamental para el bienestar de los pueblos de América y, también –como lo quería una cláusula reiterada asimismo en varias ocasiones en las asambleas de la Organización de Estados Americanos–, para fortalecer los procesos de democratización de todas esas naciones. La única nota realmente discordante fue la declaración del presidente de Venezuela, Hugo Chávez –cuya relación personal con Fidel Castro es bien conocida–, quien, tras la Cumbre de Quebec, condicionó su conformidad a que se definiera el concepto de “democracia”.

El entusiasmo que se vivió a finales de los años noventa debe ahora dejar el lugar a una apreciación más moderada por parte de la mayoría de los observadores. Trataremos aquí de destacar algunas de las dificultades más graves que han complicado aún más el camino de la integración durante todos estos años, separando, quizá de manera un poco artificial, las razones debidas, por una parte, a los socios del norte agrupados en el TLCAN, que negocian como un solo grupo y entre los cuales los Estados Unidos se distinguen de manera muy clara, y los socios del sur, que comprenden alrededor de 30 naciones muy diversas –contra lo que muchos creen, no existe un bloque latinoamericano o un bloque caribeño–, y las razones debidas a los estados del sur.

En el norte es donde el prospecto de la integración regional encuentra más oposición, lo cual debemos reiterar dado que ciertos informes o análisis a menudo suelen hacer pensar lo contrario. Esto sucede también

en Europa. Las reservas y trabas puestas ante el libre comercio son mucho más notables en los países desarrollados –digamos para simplificar: en los que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– que en los países en vías de desarrollo –subdesarrollados, emergentes o como quiera llamárseles–, que demandan el libre comercio y acceso a los mercados del norte. Esto es fácil de entender si recordamos la historia económica de los países industrializados, en su mayoría antiguas potencias coloniales y cuna de la formación de poderosos bloques económicos. Pero también debemos mencionar que es en esos países donde la opinión pública está mucho más formada y que, debido al funcionamiento de la democracia, que se apoya en la representación de los partidos y de grupos de interés bien estructurados (agricultores, confederaciones patronales, sindicatos obreros, etc.), los temas del liberalismo y del proteccionismo, del lugar del Estado –aún muy poderoso en casi todos esos países– son objeto de muy intensos debates.

El ejemplo de los Estados Unidos ilustra perfectamente ese contraste. Mientras que la mayoría de los países del continente demandaba mayor apertura comercial, mientras que las élites y la mayoría de los dirigentes –con algunas reservas aquí y allá, en particular en Brasil y, más recientemente, en Venezuela– estaban ya abiertas a la idea del libre comercio, la posición de los Estados Unidos durante todos esos años era mucho más ambigua. Aunque fue este país el que tuvo la iniciativa del proceso desde 1990-1994, ni el presidente W. Clinton ni el presidente G.W. Bush obtuvieron la autorización de negociar en materia de relaciones económicas internacionales mediante la vía rápida –denominada al principio *fast track* y, después de 2001, *trade promotion authority* (TPA), de acuerdo con una terminología tecnocrática más elegante–, que era la única eficaz para que el Congreso ratificara los tratados; en el caso de Clinton, debido a falta de decisión y de interés real por los asuntos del subcontinente –no fue sino hasta su segundo mandato cuando hizo su primera visita al sur del Río Bravo–; en el caso de G.W. Bush, por falta de una mayoría clara en el Congreso en materia de relaciones internacionales y, después de septiembre de 2001, por razón de nuevas urgencias.

La suma de las oposiciones al libre comercio provenientes de los Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá es, por decir lo menos, impresionante. A la oposición de derecha característica de la postura de un Ross Perot, que “arrasó” entre los medios conservadores, al obtener 19% del “voto popular” en las elecciones presidenciales de 1992, se agregan poderosas corrientes que siguen diferentes ideologías. La oposición de los sindicatos es quizá la más antigua y la más previsible, pero durante muchos años supo ilustrar una lógica política de defensa de los trabajadores, ante el te-

mor del desempleo forzado que se crearía en sectores como el textil y del vestido, o el automotriz, por las reubicaciones industriales hacia los países con mano de obra barata o por la competencia de las importaciones provenientes de países con una normatividad ambiental más laxa. La experiencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por su nombre en inglés) era ejemplo de las posibles pérdidas de empleo, particularmente en los sectores del vestido, de equipos deportivos, etc. Por tanto, la AFL-CIO engrosó su expediente y desde entonces está particularmente atenta a las negociaciones internacionales –es por ello por lo que una representante de esta organización sindical pudo infiltrarse en la Conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de Doha, en 2001.

Lo novedoso vino del lado de los grupos ambientalistas, muy numerosos en los Estados Unidos y Canadá, de los grupos religiosos y, en menor grado, de las redes universitarias. Durante la negociación del TLCAN, los ambientalistas moderados –entre los cuales Sierra Club es el mejor representante– estuvieron lo suficientemente activos y combativos, en torno al Congreso, como para reabrir el expediente de negociación en 1992-1993, cuando Clinton y Salinas pensaban que ya estaba cerrado. Durante este periodo, los grupos ambientalistas más radicales siguieron presionando, y destacaban los peligros que implicaba el que se incluyera en el tratado a un socio, México, hasta entonces poco preocupado por las cuestiones ambientales, las cuales se manejaban ahí a escala estatal y con muy pocos recursos. Durante el verano de 1993, con el apoyo de un grupo de congresistas estadounidenses muy determinados se llegó a la redacción de un tratado distinto del original, que preveía la creación de una Comisión (bilateral) para la Cooperación en Materia de Medio Ambiente cuyas facultades de control y penalización estaban, sin embargo, limitadas por procesos sumamente prolongados y por la amenaza, en última instancia, de una multa máxima de tan solo 20 millones de dólares.⁶ El problema de las normas ambientales sigue del todo vigente, tanto en las negociaciones de la OMC como del ALCA. En efecto, los grupos ecologistas están cada vez mejor organizados y son cada día más críticos ante una situación que se ha deteriorado notablemente en muchos ámbitos: calidad del aire y del agua o recursos disponibles (madereros, pesqueros) tanto regional como mundialmente (el problema de la capa de ozono).

Las amenazas ambientales en la zona fronteriza México-Estados Unidos, que representa, es cierto, un caso especial en virtud de su clima semiárido, constituyen un freno enorme para el desarrollo del conjunto de

⁶ J. Gilbreath y J.B. Tonra, "The Environment: Unwelcomed Guest at the Free Trade Party", en Delal Baer y Weintraub, *op. cit.*, 1994, pp. 53-93.

poblaciones en el que habitan diez millones de personas. Si bien esta zona fronteriza tendría que ser un ejemplo positivo de la cooperación entre los países del TLCAN, al parecer concentra, más bien, los aspectos más negativos de las disparidades industriales y sociales, y prefigura una región de crisis en la que el suministro de agua y servicios de calidad deje de estar garantizado. La contaminación del Río Bravo y de los mantos freáticos de los estados vecinos de Texas y Tamaulipas es a este respecto sumamente inquietante. El mantenimiento de un caudal suficiente en el Río Colorado, en principio garantizado por un tratado internacional que data de 1944, también resulta problemático. Si trasladamos ese tipo de asuntos a la escala del Caribe y de América del Sur, las preocupaciones adquieren tal magnitud que hacen vacilar a los legisladores y negociadores: el problema de los arrecifes de coral en el mar del Caribe, la integridad de la biosfera en la cuenca amazónica, la preservación de los recursos pesqueros en los océanos fronterizos, el uso de pesticidas en los campos y hortalizas de México y Chile, etc. Por ello los gobiernos de los países del sur dejaron muy en claro que en este caso no se trata de presentar ante la OMC, como durante la negociación del TLCAN, una discusión sobre la “cláusula verde” —es así como se llama, por comodidad, a los reglamentos concernientes al medio ambiente, de la misma forma en que se denomina “cláusula azul” a los reglamentos relativos a los derechos de los trabajadores.

En el sur se observa, por lo general, una adhesión más marcada a la idea de libre comercio, e incluso a su práctica. Esto se debe a que los gobiernos y los líderes de opinión (los medios masivos, en particular) están actualmente mucho más abiertos a los proyectos de integración, de acercamiento a los países del norte, que a las ideas de afirmación nacionalista y eventualmente de confrontación, que caracterizaron el periodo anterior. El fin de la Guerra Fría, el desdibujamiento general de los partidos de izquierda, los intercambios cada vez más intensos y las “modas” que unen el norte y el sur por medio de las prácticas culturales han favorecido lo que algunos analistas llaman la “homogeneización” de las sociedades del continente. Esta tendencia notable, que conviene no sobreestimar, puede conducir a una cierta “convergencia” de los modelos económicos y sociales. Es, en todo caso, lo suficientemente fuerte para hacer retroceder al nacionalismo de corte antiguo que, a nivel popular, se traducía por un abierto sentimiento “antigüingo”, el cual en otros tiempos se encontraba lo mismo en el Caribe que en México y que en la mayoría de los países. El péndulo se ha desplazado más bien en sentido contrario: los valores del consumo, del individualismo y del éxito personal (en oposición a los valores del grupo, la familia o la comunidad) son ahora los que parecen prevalecer, tal como sucede en el norte. Las clases medias han sido particularmente influidas por ese fenó-

meno, que se remonta a más de 20 años. Si bien antes se rechazaba el modelo estadounidense, ahora son esos nuevos valores los que se quiere adoptar y los que conforman el marco de socialización más común entre los jóvenes. Esta tendencia ha tenido repercusiones importantes para la vida política y la conducción de los asuntos públicos, en virtud de que muchos de los dirigentes que han aparecido en los últimos años pertenecen a capas sociales muy ligadas al mundo de la empresa y los negocios, cuyos hijos fueron formados en las escuelas de comercio de los Estados Unidos y vivieron en ese país. Así se efectúa una ósmosis muy fuerte entre la idea de libre comercio y las condiciones reales de gobernanza en los países del sur. Varios países –Costa Rica, El Salvador, Chile, la República Argentina, hasta hace poco, y Uruguay, entre otros– tuvieron una actitud muy vanguardista a este respecto y se presentaron como “voluntarios” para firmar acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, Canadá o México. Efectivamente, a la fecha se ha firmado y ratificado un número considerable de acuerdos bilaterales.⁷

Sin embargo, en los albores del siglo XXI una nueva tendencia parece dibujarse. La crisis económica ha reaparecido en varios países del sur, que muestran resultados decepcionantes, al haber vuelto a caer en recesiones o estancamientos muy acentuados. De nuevo, el producto per cápita no aumenta, o bien disminuye; la deuda por cabeza se eleva notoriamente y, en los países clasificados como “emergentes”, la deuda concentra toda la atención de los responsables económicos y los banqueros, lo que genera un acortamiento neto de la inversión directa y los depósitos en la región. Esta nueva crisis, que inevitablemente trae a la mente aquella de los años ochenta y cuya expresión más grave la vemos en Argentina, pero que está igualmente latente en muchas regiones (América Central, los países andinos, las islas caribeñas, las Guyanas), nos lleva a reconsiderar la perspectiva de Miami. ¿Acaso esta crisis, que nuevamente aflige a la región sur del continente, contribuirá a acelerar el proceso de integración continental o va, por el contrario, a frenarlo? ¿Se respetará el plazo que corre hasta el año 2005? ¿Se hallará, tanto en el norte como en el sur, la energía suficiente para llevar a término las complejas negociaciones entre numerosos socios y que tocan no sólo el campo de los intercambios, sino también las inversiones, la propiedad intelectual y la resolución de conflictos?

A este respecto, el propósito del presente trabajo no es presentar un pronóstico, sino aclarar algunos aspectos de la negociación y de las relacio-

⁷ O. Dabène, *L'intégration régionale dans les Amériques. Economie politique de la convergence*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales/Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998.

nes de fuerza que existen entre los países y grupos de países, así como evaluar las posibilidades de llegar a un arreglo político entre los socios, pues es muy cierto que una negociación delicada y áspera puede ser desbloqueada con un acuerdo profundo entre socios que comparten una visión política. En cuanto a esto último, las señales que se han dado tanto en el norte como en el sur desde hace algunos años son desconcertantes. Es cierto que para los Estados Unidos, después de septiembre de 2001, lo relativo a la seguridad internacional ha adquirido prioridad sobre cualquier otro asunto y la lucha "antiterrorista" parece tener consecuencias, tanto en el ámbito interno como en el externo, que invalidan las políticas de los gobiernos precedentes e incluso las acciones del presidente George W. Bush, al inicio de su mandato, cuyo objetivo no era otro sino el de continuar la política de acercamiento con el sur. Salvo en el caso de la "cuestión cubana", que permanece como un signo de interrogación para el futuro, los otros países del conjunto de América Latina y el Caribe (ALC) han adoptado, por lo general, las directrices de las Cumbres de las Américas e incorporado en sus objetivos políticos los mecanismos de negociación y los límites temporales del ALCA. No obstante, aquí y allá aparecen ciertos matices y reservas: las reticencias de los pequeños estados, como los del Caribe, que exigen plazos más largos para ajustar sus economías (como hicieron, de hecho, en el marco de la negociación de las convenciones de Lomé y de Cotonou con la Unión Europea); o el tono firme de la postura de Venezuela, encarnada por las actitudes muy personales del presidente Hugo Chávez, personalidad polémica pero que dice hablar en nombre de un ideal continental y reivindica la "herencia bolivariana", la cual es, al parecer, hostil al acercamiento con América del Norte. Esta postura no ha hecho escuela hasta ahora, pero es conveniente tenerla en cuenta dentro de las perspectivas. Asimismo, la victoria de I. L. da Silva, del Partido de los Trabajadores, en las elecciones presidenciales de 2002, podría conducir a la reconsideración de la totalidad del proceso, pues Brasil es el país líder del Mercosul o Mercosur (véase más adelante, en la tercera parte).

En efecto, el proyecto del ALCA no surge en el vacío, en el sur del continente; por el contrario, debemos ver que las perspectivas de integración regional en la zona ALC vivieron mejores años, tanto en el periodo del modelo de sustitución de importaciones como, más tarde, en el de economía abierta. Las instituciones que produjeron esas fases de integración sucesivas, los "secretariados", los "foros", los "consejos", las "comunidades", siguen casi todas ellas en funciones. Las reuniones de la Comunidad del Caribe (Caricom), del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), de la Comunidad Andina (CAN), tienen lugar regularmente. Es indudable que a raíz de esos encuentros y esas cumbres, en los que participa, es cierto, el fun-

cionamiento simbólico y burocrático de la diplomacia económica y política contemporáneas, se han logrado resultados sustanciales y que los estados realmente se han beneficiado con los mecanismos de integración, en particular con el otorgamiento de financiamientos para proyectos de desarrollo, con el comercio intrarregional y también con la atenuación de las rivalidades nacionales entre los estados, que en el pasado habían alcanzado niveles muy serios —recordemos las pugnas territoriales entre Argentina y Chile, o la paz interrumpida en las relaciones entre Ecuador y Perú. De entre esas agrupaciones, la concertación política que se da en el seno del Grupo de Río, fundado en 1986 y en el que participan los países más importantes y los grupos regionales, es sin duda la expresión más acabada del acercamiento entre los países del sur.

Ahora bien, la negociación del ALCA obliga a estos grupos regionales a redefinirse y, eventualmente, a afirmarse frente al bloque norteamericano, pues su supervivencia depende de los resultados de la negociación. El Mercosur (integrado por cuatro estados de América del Sur), en particular, que contempla convertirse en un verdadero mercado común, con un arancel externo común, debe negociar en bloque en el marco del proceso de Miami, lo cual no es necesariamente del agrado de los socios del norte, dado que es precisamente ese grupo regional el que, en virtud del peso relativo que tiene por la presencia de Brasil, hará una contribución importante al debate, presentando una visión diferente a la liberalización de los intercambios —cosa que ni los países centroamericanos ni tampoco los países de la CAN podrían hacer. Podemos pensar, entonces, que el periodo más intenso de negociaciones y acercamiento concluyó alrededor de 2001 y que a partir de 2002, debido a la desaceleración económica y a los prospectos políticos más inciertos, las reservas y, acaso, las oposiciones se harán sentir de manera más patente; las fuerzas de oposición política provenientes, en particular, de la izquierda brasileña, de los movimientos indigenistas, de los grupos ecologistas y de otras fuerzas no gubernamentales, que también existen en el sur, posiblemente se expresen con más ímpetu. Es posible, entonces, que la reacción al proceso de Miami adquiera más cohesión en el interior de esos países y que se articule con el poderoso movimiento globalifóbico que existe en el norte. El Foro Social Mundial (FSM), que se organizó en 2001 y 2002 en Pôrto Alegre (sur de Brasil), en respuesta al Foro Económico Mundial (FEM) que tuvo lugar en Davos y después en Nueva York, se alza, entonces, como una oposición en la que el norte y el sur se encuentran, desde Quebec hasta el Cono Sur. Esta perspectiva no es por ahora sino una posibilidad entre otras, pero no puede ser totalmente desechada, a la luz de lo que dijimos antes con respecto al desinterés relativo de los Estados Unidos por el sur del continente y las nuevas prioridades de la potencia dominante.

LAS CUESTIONES ESTRATÉGICAS EN SUSPENSO Y
LA DINÁMICA ESPACIAL DE LA REGIONALIZACIÓN

Como lo observaron con mucha visión M. Delal Baer y Sidney Weintraub, la firma de un acuerdo de libre comercio constituye fundamentalmente un acto político: “La forma más adecuada de ver el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es no sólo como una importante iniciativa económica en la que participan las tres naciones, sino también como una iniciativa que tendrá repercusiones considerables en su interacción cultural y en sus relaciones políticas.”⁸

En efecto, un acuerdo semejante compromete el futuro, al obligar a los socios a tener una visión común en muchos ámbitos, que rebasan por mucho el de la mera práctica comercial, como son las inversiones, el derecho, la gobernanza, las relaciones internacionales, etc. Dichos autores demuestran que este proceso puede obligar al sacrificio de porciones (más o menos importantes) de soberanía, lo cual no resulta en absoluto sencillo para los estados. México se mostró durante largos periodos de su historia como un país no intervencionista y, en particular, celoso de sus prerrogativas nacionales, lo que se explica por las intervenciones militares que sufrió en el siglo XIX y por su compromiso revolucionario a principios del XX. En el caso de Canadá, el factor de identificación “nacionalitaria” parece *a priori* menos fuerte, pero esto es parte una ilusión, dado que la identidad canadiense, en sus diversas formulaciones provinciales, no es reductible a la tendencia a la homogeneización que ejercen los Estados Unidos. En cuanto a este último país, nacido él mismo de una revolución anti-colonialista, se encuentra marcado por un fuerte nacionalismo, al que casi siempre se llama “patriotismo”, el cual se fortalece aún más por ser uno de los pocos puntos de unión entre las poblaciones inmigrantes en vías de integración —los acontecimientos posteriores a septiembre de 2001 dieron muestra fehaciente de ello. Por tanto, los tres socios deben hacer algunas concesiones para equilibrar el juego de la negociación, así sea tan solo simbólicamente, al momento de repartir los sacrificios de soberanía. De no hacerse esto, en el medio y largo plazos el TLCAN se percibirá como desequilibrado y el balance que se extraerá del mismo será el del dominio de un socio sobre los otros, con todos los peligros que ello implica.

En el caso del TLCAN, parece aún demasiado pronto para hacer un verdadero balance, aunque varios indicadores muestren genuinos efectos de “convergencia” en las áreas económica y política. Para enraizarse, el trata-

⁸ Delal Baer y Weintraub, *op. cit.*, p. 174.

do debe persistir en el tiempo y convertirse en un eje fundamental de la política exterior de los países miembros. Ahora bien, en tanto subsistan dudas sobre la resolución de disputas, el tratado seguirá siendo relativamente frágil. Algunos casos recientes han provocado un malestar comprensible; un ejemplo incómodo de esto es el de los camiones de carga mexicanos en territorio estadounidense, que, pese a haber sido autorizados y avalados por las comisiones de seguridad de los Estados Unidos, no han podido empezar a operar debido a circunstancias diversas –las cuales parecen, más que nada, malos pretextos para evitar la competencia de las empresas de transporte del país vecino. En 2002, la aplicación brutal de los aranceles aduaneros sobre las maderas canadienses importadas a los Estados Unidos, en violación del tratado, constituyó asimismo una trasgresión de la regla convenida entre los tres países. Y lo que ocurre a los tres miembros del TLCAN ocurrirá también a los futuros miembros del ALCA. Así, la aplicación de aranceles aduaneros muy elevados contra la entrada en los Estados Unidos de las importaciones de acero es completamente incompatible con la negociación en curso del ALCA, y también es violatoria de las reglas de la OMC, lo que constituirá un objeto de litigio en el seno de esta institución. Sin embargo, el principio fundamental de la negociación del ALCA era llegar a un acuerdo “OMC plus”, es decir, que las reglas de la OMC constituyeran el basamento del acuerdo, pero que, en ciertas áreas, fueran superadas por mucho con el fin de conformar, en el curso de algunos años –cerca de 2015–, una zona integrada y bien estructurada.

Si las reglas del juego parecen ser impuestas por el país más poderoso, los Estados Unidos, y si éste, además, no accede a respetar las reglas comunes, el acuerdo estará verdaderamente en peligro. Como lo señala Weintraub ante las evidencias, haciendo referencia a la relación entre los Estados Unidos y México: “Una situación de superior/dependiente no permite un diálogo entre iguales.”⁹

De esta manera, el problema de fondo que se plantea es el de la viabilidad de los acuerdos de libre comercio y, con más razón, de los mecanismos de integración más ambiciosos, en los que intervienen socios que poseen pesos económicos y niveles de vida muy distintos, problema que suele analizarse en términos de “relaciones asimétricas”. El debate se plantea a la vez en el plano teórico y en el práctico. Los economistas han estudiado mucho este asunto, en particular dentro del marco de la construcción europea, por lo que no vamos a retomar aquí esos debates, en los que las posiciones suelen ser muy tajantes, habiendo quienes piensan que es imposible

⁹ S. Weintraub, “The Ever-Changing US-Mexico Relationship”, *Issues in International Political Economy*, Center for International and Strategic Studies, núm. 21, 2001, p. 2.

que funcionen agrupaciones económicas en las que la asimetría es demasiado marcada. En el campo de las relaciones internacionales también se plantea la cuestión, y se resuelve de manera distinta según la escuela de pensamiento que la aborde. El análisis geopolítico ha hecho suyo el tema y subraya, más allá de las diferencias políticas y las coyunturas económicas, la importancia de los “fundamentales” que subsisten: la extensión de los países, su peso demográfico, sus recursos, su evolución política en el largo plazo, es decir, el factor “geohistórico”, en el sentido de F. Braudel. Las reflexiones prospectivas sobre el ALCA que a continuación hacemos se inspiran en estas diferentes perspectivas, tomando más especialmente en cuenta el análisis geopolítico que lleva a diferenciar los espacios y a considerar la dinámica de los territorios.

De esta manera, los factores de evolución que se han identificado en los últimos 20 años nos llevan a distinguir tres zonas en el conjunto continental americano: 1) un bloque norteamericano, 2) un grupo centroamericano y caribeño, cada vez más ligado al primero y 3) el Cono Sur y Brasil, que posee dinámicas menos dependientes. El bloque norteamericano está cada día más integrado en cuestión de transportes, intercambios comerciales y legislación. Sin embargo, está sujeto a la dinámica del país más poderoso, los Estados Unidos, que ocupan una posición central en el bloque. México y Canadá, cuya identidad cultural es rica y original, han defendido con éxito, hasta la fecha, ciertos elementos de su soberanía política y es deseable que continúe la diversidad en el interior del bloque. Esto lleva naturalmente a que ambos países, con un peso económico muy inferior al de los Estados Unidos, establezcan relaciones con otras regiones del mundo, como, por ejemplo, en el marco del Foro Asia-Pacífico (APEC). Canadá mantiene una intensa política de asistencia al desarrollo en África y está cada vez más interesado por los países latinoamericanos. En cuanto a México, este país siempre ha procurado diversificar sus asociaciones, con mayor o menor éxito. Sin embargo, la firma de un tratado de libre comercio y de cooperación política con la Unión Europea (1999) es un claro síntoma de esa voluntad, y el comercio con algunos países europeos ha experimentado en fecha reciente un repunte importante.

La segunda zona que hemos distinguido se encuentra en contacto directo con el bloque norteamericano. Se inicia sesgadamente en el istmo centroamericano, comprende las islas caribeñas y se cierra en las Guyanas. Cabe señalar que los países que colindan con el mar Caribe, Colombia y Venezuela, forman parte de este conjunto, aunque en realidad pertenezcan a la CAN. En este grupo, los intercambios comerciales, los flujos financieros y las migraciones están “polarizados” hacia los Estados Unidos. Venezuela es un proveedor clave de petróleo y productos petroleros a los

Estados Unidos. En el plano turístico, la mayor parte de los países de la cuenca del Caribe constituyen destinos favoritos de la clientela norteamericana y de los barcos cruceros cada día más impresionantes por su tamaño, cuyos puertos de origen son Miami y, en segundo lugar, San Juan de Puerto Rico, y que recorren la región a lo largo del año. Tocante a las migraciones, cabe hacer notar que para muchos países de la cuenca (El Salvador, Nicaragua, Cuba, Jamaica, Haití, República Dominicana, por no hablar del caso particular de Puerto Rico, nación vinculada a los Estados Unidos) la porción de emigrantes a los Estados Unidos representa una cifra muy superior a 10% de su población residente. Esos flujos migratorios, legales o ilegales, a menudo estabilizados en el país huésped con medidas “excepcionales” de regularización y cuyas primeras oleadas son ya muy antiguas, hacen una contribución importante a los Estados Unidos, en el plano de la economía, del comercio y también en el de la cultura. Envían remesas a su país de origen que representan una parte fundamental del ingreso de las familias concernidas y un porcentaje considerable de la balanza de pagos: más de mil millones de dólares anuales en el caso de Cuba, más de dos mil millones en el caso de República Dominicana.

La puesta en órbita de los países centroamericanos y caribeños en un dispositivo netamente periférico se dio en modalidades distintas en el caso centroamericano (en donde las guerras y las catástrofes naturales han tenido un peso muy grande), en los países insulares, implicados sobre todo en el marco de las relaciones turísticas y de la maquila manufacturera, facilitada por la CBI, y en el caso de Venezuela y Colombia, afectados en años recientes por conflictos políticos y que ven los Estados Unidos como un refugio. Es interesante señalar que Ecuador, que no es un país caribeño sino netamente andino, es atraído cada vez con más fuerza hacia ese mecanismo; luego de las graves dificultades económicas que vivió en los años noventa, Ecuador ha “dolarizado” su economía y el gobierno aprobó acuerdos con los Estados Unidos relativos a la utilización de una base militar en el norte del país. El hecho de que la mayoría de los estados de esta región sean países pequeños o medianos favorece, evidentemente, la fragmentación política, que hasta ahora no ha sido de ninguna manera cuestionada por la creación de la Asociación de Estados del Caribe, en 1995. El aislamiento político de Cuba y la política de embargo que han mantenido los Estados Unidos hacia la isla son una causa adicional de la debilidad de la región.

A menudo se designa a Miami como “la capital” de ese vasto conjunto geográfico en vías de extinción. El término “capital” es una figura estilística, pero es cierto que la metrópolis del sur de Florida, por su situación de plataforma aeroportuaria y portuaria, por la presencia de su sector financiero y comercial, y sobre todo, por la composición multicultural de su po-

blación, se erige como símbolo de esos nuevos vínculos creados en el sur de los Estados Unidos.¹⁰ Desde esta perspectiva, la integración de hecho ya se ha realizado parcialmente, por medio del movimiento que algunos analistas llaman la “integración silenciosa”, expresión que significa que el proceso está tan bien engranado que la regionalización ocurre por las vías oficiales y no oficiales, aunque no existan tratados y acuerdos formales.

La tercera zona es la del sur, que comprende el Cono Sur y Brasil. Se trata de una vasta extensión que abarca el área más grande del subcontinente. Dentro de este conjunto, Brasil aparece como un gigante, con sus 8 547 000 km² y sus 172 millones de habitantes. Esta zona está mucho menos orientada hacia el bloque norteamericano que la anterior. Las relaciones comerciales y financieras con América del Norte están aquí relativamente equilibradas frente a las intensas relaciones con la Unión Europea y, en menor medida, con Asia-Pacífico. Así, por ejemplo, Chile envía un tercio de sus exportaciones a la Unión Europea (con la cual firmó un acuerdo de libre comercio en 2002), otro tercio a América del Norte y otro más a la región asiática (China, Corea y Japón). Durante los años noventa, las inversiones europeas conocieron un crecimiento notable en la región sur (inversiones españolas, alemanas y francesas, en ese orden). Por otra parte, el Cono Sur ha sido cuna de un movimiento de integración particularmente dinámico, con la creación del Mercosur (1991-1995), en el que se agrupan Brasil, la República Argentina, Paraguay y Uruguay, y que contempla convertirse en un verdadero mercado común, con un arancel exterior al bloque. Chile y Bolivia obtuvieron la categoría de países asociados. Este grupo regional ha fomentado los movimientos comerciales intrarregionales, tradicionalmente escasos, que culminaron en 1998 (26% del comercio exterior total de los países miembros, frente a 9% en 1990). Sin embargo, el movimiento de integración regional ha mostrado flaquezas desde esa fecha y el comercio intrarregional ha experimentado una notable caída. La profunda recesión de Argentina sin duda tiene que ver con esas dificultades.

Brasil, como país-eje del continente sudamericano, cuenta con varias ventajas en el plano regional que no convendría minimizar: una población importante, una clase media, sectores industriales bastante bien desarrollados y considerables recursos. Además, la diplomacia brasileña está consciente desde hace mucho tiempo del papel que el país puede desempeñar en el escenario mundial –Brasil acaba de obtener la silla como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Gracias a la destacada formación de sus diplomáticos, Brasil es uno de los

¹⁰ C. Girault, *Miami et les nouvelles relations interaméricaines*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales/Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998.

pocos países del conjunto sudamericano capaz de llevar una política exterior independiente. En el plano estratégico, dispone, además, de una programación militar congruente. Esta posición señera llevó al presidente F.H. Cardoso a convocar a la primera Cumbre de Países de América del Sur, en Brasilia, en septiembre de 2002, y a proponer un acuerdo de libre comercio para todos los países del subcontinente, que permitiría, en particular, conjuntar las fuerzas del Mercosur y de la CAN. Si este proyecto, denominado ALCSA por su nombre en español y en portugués, llegara a realizarse, vendría claramente a contrariar al proyecto del ALCA. De cualquier manera, al parecer únicamente Brasil está en posibilidades de mantener una postura firme de negociación frente al bloque del TLCAN y, por tal motivo, representa la esperanza de los defensores de las opciones más centradas en el sur. Sin embargo, esta postura depende en gran medida de cómo evolucione la situación política y económica en los países del subcontinente. La crisis de la República Argentina impone una hipoteca muy pesada sobre los proyectos de integración y conviene hacer notar que, de manera totalmente contraria a la regionalización sudamericana, se han manifestado movimientos más favorables a una integración bajo la égida de los Estados Unidos –en Colombia, en Chile, que ha solicitado varias veces firmar un acuerdo de libre comercio con ese país, en Uruguay, pese a ser miembro del Mercosur, pero que, golpeado de lleno por la crisis argentina, también ha pedido que se abran negociaciones directas con los Estados Unidos.

Para concluir con esta perspectiva geopolítica de la integración en las Américas, señalemos que la estrategia de gobierno de los Estados Unidos no es en absoluto clara, aun cuando Clinton y G.W. Bush hayan evocado en innumerables ocasiones el objetivo de crear una zona de libre comercio para todos los países del continente y de suscribir un tratado que contenga todos los aspectos del acuerdo en un solo texto, que todos los socios habrán de firmar en el mismo momento (*single undertaking*). En efecto, mientras espera la autorización del Congreso para negociar los tratados económicos internacionales en bloque (TPA), el ejecutivo estadounidense siente la tentación –así sea tan solo por razones tácticas– de instigar a los países candidatos al libre comercio a que firmen acuerdos separados. Tal es el caso de Chile, cuya solicitud de adhesión al TLCAN se remonta a varios años, y más recientemente, de Uruguay, que también demanda la apertura del comercio y la inversión norteamericanos. Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos está inquieto por los progresos obtenidos en las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, y no le agradaría mucho que la Unión Europea firmara un acuerdo de libre comercio y cooperación política con el Mercosur en 2004, antes de que haya concluido la negociación del ALCA.

CONCLUSIÓN: LAS “TRES AMÉRICAS”

La primera conclusión no debe sorprender: al destacar que los acuerdos económicos, incluso aquellos en apariencia limitados o técnicos, tienen derivaciones hacia el plano político y geoestratégico, los especialistas en ciencias políticas y relaciones internacionales se sentirán fascinados con el análisis. El ejemplo del TLCAN confirma una tendencia manifiesta varias veces en la historia. La construcción política de Europa tomó el camino aparentemente sesgado del “carbón y el acero”, después el del mercado único y la moneda común, hasta desembocar en su punto de realización actual. Ahora bien, de esto a pensar que el movimiento observado en América del Norte sea totalmente irreversible existe un paso que más de uno dudaría en dar. En efecto, aún no se ha hecho el balance definitivo del acuerdo, a diez años de su firma, y todavía están presentes en los tres países miembros graves cuestionamientos sobre los resultados y las implicaciones para el futuro. Esto es particularmente cierto en el caso de los Estados Unidos, en donde los movimientos de oposición y de rechazo son muy poderosos. Mientras que el ejecutivo demócrata o republicano ha mantenido el rumbo del proceso de Miami, hacia el cual aspira que converja la conclusión de un acuerdo de libre comercio y el resurgimiento del panamericanismo, el Congreso, en el que actúan grupos de presión temibles, está dividido con respecto a ese tema. No son infrecuentes ahí las posturas proteccionistas o incluso neoaislacionistas. Esta última observación nos llevaría a algunos comentarios sobre la política exterior de los Estados Unidos que rebasan el propósito del presente trabajo y que, por ello, no referiremos. En efecto, pese al anhelo de A. Lowenthal, quien mucho deseaba que los Estados Unidos tomaran más en consideración a sus vecinos del sur y pensaba que, tarde o temprano, las preocupaciones relacionadas con la cercanía de aquellos países pobres y a menudo agitados, exportadores de mano de obra y de talentos, conduciría necesariamente a la potencia del norte a definir más claramente su política hacia América Latina y el Caribe, podemos observar que ello no ha ocurrido en los últimos 20 años.¹¹ Lo que constatamos, más bien, es un desinterés por la región y que los esfuerzos de la política exterior estadounidense se enfocan básicamente hacia otros escenarios: Asia, Medio Oriente, Rusia y China, entre otros.

¹¹ A. Lowenthal, *Partners in Conflict. The United States and Latin America*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1987; y del mismo autor, “Latin America at the Century’s Turn”, *David Rockefeller Center for Latin American Studies Newsletter*, Harvard University, invierno de 2000, pp. 17-19.

La segunda conclusión se refiere a la naturaleza de la negociación del ALCA. Ésta se ve entorpecida por la falta de autorización para acordar un tratado económico internacional (TPA) y por las contradicciones señaladas en la conducta de la política exterior estadounidense. Si bien la discusión atañe al libre comercio, en el último periodo los Estados Unidos introdujeron medidas que hacen más difícil la negociación: las subvenciones masivas para los productores agrícolas, programadas para un periodo de diez años, podrían provocar la desestabilización de los mercados mundiales de cereales, en detrimento de algunos productores del sur; por otra parte, las barreras alzadas contra la importación de acero contradicen las reglas actuales de la OMC y, *a fortiori*, la nueva negociación que se abrió luego de la Conferencia de Doha. Cabe señalar que los Estados Unidos mantienen una legislación de tipo proteccionista muy importante (la sección 301 del Código Aduanal, entre otros). Queda, por último, la hipoteca de cláusulas relativas a las normas ambientales y sociales, que se anexaron a la negociación principal –como fue el caso del TLCAN en 1992-1993–, a favor de las cuales es de esperarse una movilización de los sindicatos y grupos ecologistas de los Estados Unidos y, muy probablemente, también de Canadá y México, y de las que, por el contrario, los países del sur no quieren saber nada, argumentando que se trata de un proteccionismo disfrazado. Asimismo, la negociación relativa al ALCA será muy distinta de la del TLCAN y la opción de ampliar el tratado al resto del continente, que algunos quizá habían visto con interés, no es de ninguna manera factible. De igual forma, la negociación será ardua porque Brasil, con un peso demográfico considerable y siendo una potencia media que reivindica su lugar en la escena mundial, sería susceptible de representar ciertos valores del continente en términos de identidad cultural, de derecho latino y de respeto a las políticas públicas, dado que este país también pugna por un proyecto estratégico autónomo y sería capaz de defender los intereses de los sectores industriales y agrícolas nacionales de los países meridionales, siempre que obtenga el apoyo de un número suficiente de los agrupados en el Mercosur o de la eventual ALCSA.

La tercera conclusión atañe naturalmente a la nueva división del continente americano, derivada del movimiento de regionalización. Mientras que en la introducción recordamos la división binaria tradicional entre la América anglosajona y la América latina, durante el desarrollo de esta exposición referimos la nueva partición continental en tres zonas, que considera su grado de integración con uno de los dos bloques, si bien de importancia desigual, entre los cuales están repartidas las fuerzas existentes: el TLCAN y el Mercosur. Desde que entró en vigor el tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos (1989) y, sobre todo, luego de la

adhesión de México al TLCAN (1994), el bloque norte posee su propia lógica territorial. México está verdaderamente enlazado con América del Norte, de lo cual da prueba, entre otros, el crecimiento impresionante de los intercambios comerciales con los Estados Unidos, los movimientos de población y la interpenetración cultural. Es previsible que, antes de mucho tiempo, los tres países se vean llevados a cooperar cada vez más estrechamente en el combate al narcotráfico, el lavado de dinero, la lucha antiterrorista e, incluso, en el plano estratégico y militar, lo cual aportará una dimensión totalmente nueva al tratado y acarreará una redefinición relativamente dolorosa del concepto de soberanía. Asimismo, es evidente que las cuestiones relativas al respeto de las cláusulas sociales y ambientales siguen siendo del todo pertinentes. En la "América media" de las latitudes inferiores, que comprende América Central, los países del Caribe y Colombia y Ecuador, la fragmentación política y las crisis han favorecido los propósitos de los Estados Unidos, definidos desde la época de Ronald Reagan, a saber, un campo de acción económico, comercial y militar que corresponde, a grandes rasgos, a aquello que, en la mente de los estrategas estadounidenses, siempre fue un "traspasio" y una plataforma de protección (a pesar y a causa de la longevidad política del régimen de Fidel Castro en Cuba y de los elementos de complejidad que plantea el mantenimiento de las posiciones europeas). En esa vasta región, la integración ocurre natural, "silenciosa" y un poco subrepticamente; ello aún más en virtud de que los gobiernos, los empresarios e incluso los ciudadanos son sumamente demandantes y actúan ya en una ósmosis o asociación permanente con los Estados Unidos, en particular a través de las muy dinámicas comunidades expatriadas. Con respecto a este conjunto de países y territorios, hay quien piensa que no es siquiera necesario que exista un tratado para que éstos se pongan espontáneamente a gravitar en torno a la potencia dominante. Al momento de la negociación, la debilidad de esta región aparecerá en toda su desnudez y es importante que las partes tomen esto en consideración a fin de que no se desestabilice, que ya es políticamente frágil (Cuba, Haití, Colombia, etc.), ni se reaviven tampoco los nacionalismos o populismos latentes. Ahí también se está desarrollando la conciencia de que existen problemas sociales y ecológicos graves (respeto de los derechos de los trabajadores, protección del medio ambiente). Más hacia el sur entramos en una tercera América, caracterizada también por la inmensidad de los territorios y la abundancia de los recursos. Pero aquí la influencia de la potencia del norte choca con la influencia europea, igualmente notoria, si bien es cierto que entre los jóvenes es perceptible la atracción por el modelo estadounidense de consumo. La agrupación geopolítica en torno al proyecto del Mercosur vivió una dinámica interesante en los años noventa, la cual se

vio hace poco obstruida por los hechos ocurridos a raíz de la grave crisis de uno de los socios, la República Argentina, y del alejamiento de otro miembro, Chile. Brasil, que por sí solo controla gran parte del territorio y de los recursos del subcontinente y que posee una visión geoestratégica propia, puede ser el pivote de los estados-nación de Sudamérica en la negociación del ALCA y plantear una sociedad relativamente equilibrada con el bloque norte, dado que la perspectiva de un continente totalmente enfeudado a la potencia dominante quizá no sea ni la más realista ni la más deseable.

Traducción de LORENA MURILLO S.