

F. Manchón • F. Novelo • A. Lerman

Integración: Unión Europea, TLCAN y MERCOSUR



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO/DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Integración:
Unión Europea, TLCAN
Y MERCOSUR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, doctor José Luis Gázquez Mateos
Secretario general, licenciado Edmundo Jacobo Molina

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rectora, doctora Patricia Elena Aceves Pastrana
Secretario doctor Ernesto Soto Reyes Garmendia

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Director, licenciado Gerardo Zamora Fernández de Lara
Secretario académico, maestro Roberto Constantino Toto

DEPARTAMENTO DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA
Jefe, maestro José Flores Salgado

Edición: doctora Aída Lerman Alperstein
Diseño de portada:
© Edmundo García Estévez

Primera edición, diciembre de 2000

ISBN: 970-654-767-3

D.R. © 2000, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Coyoacán,
04960, México, DF.

Impreso en México /Printed in Mexico

Índice

Prólogo	7
La Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea	11
<i>Federico Manchón Cohan</i>	
I La integración en profundidad	15
1. Integración política y estructura institucional	15
1.1. Integración en Europa occidental y relaciones interestatales	15
1.2. Las Comunidades originarias	18
1.3. El Acta Única Europea y la conclusión del europesimismo	28
1.4. Configuración institucional actual de la Unión	30
1.5. La ciudadanía europea	35
2. Integración económica	52
2.1. Las Comunidades y relaciones económicas interestatales	53
2.2. Fase de predominio de regulación de las relaciones mesoeconómicas y comerciales	55
2.3. El mercado interior se da por concluido	57
2.4. Fase de predominio de regulación de las relaciones macroeconómicas	65
II La extensión de la integración	101
III Conclusiones	105
Bibliografía	107
Seis años del TLC: un balance preliminar	109
<i>Federico Novelo Urdanivia</i>	
Presentación	109
I Por qué evaluar el TLC	113
II Qué ha impactado el TLC	117
III Cómo evaluar el TLC	127
IV Las primeras conclusiones	137

V	La política comercial de Estados Unidos.	
	Algunas consecuencias para México	138
	Introducción.....	138
	VI. La Política Comercial de Estados Unidos	140
	Referentes fundamentales	140
	VII. Algunas implicaciones para México	149
	VIII. A manera de conclusión	154
VI	La política exterior pertinente	160
	Introducción.....	160
	VI.I. En el camino de la cooperación	169
	VI.II. El papel del TLC y el porvenir	177
	VI.III. Conclusiones	183
	Bibliografía.....	187
	El proceso de origen y consolidación del Mercosur	191
	<i>Aída Lerman Alperstein</i>	
	Introducción	191
	Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto	197
	Protocolo de Ouro Preto	203
	Dimensión económica del Mercosur: Comercio.	
	Algunos antecedentes de las relaciones comerciales	207
	El comercio en la etapa del Mercosur	213
	Inversiones	236
	Dimensión Socio-Laboral	240
	Relaciones Externas del Mercosur	246
	Las negociaciones Mercosur-México	248
	El Acuerdo Marco	
	Mercosur-Mercado Común Centroamericano	
	sobre Comercio e Inversiones	249
	Acuerdo Mercosur-Canadá	250
	El ALCA y la Integración hemisférica	251
	Negociaciones Mercosur-Unión Europea	254
	Conclusiones	256
	Cuadros Anexos	258
	Bibliografía.....	264

Prólogo

En el proceso de marcha económica, política y social inmediato a la conclusión de la Guerra Fría, el fenómeno globalizador—entendido como la exacerbación de la competencia mundial, con arreglo al mercado desregulado estadounidense— ha producido efectos regionales de tamaño y profundidad diversos, con saldos mayoritariamente adversos en la inversión, ocupación productiva y bienestar de las naciones con menor desarrollo relativo; esta suerte de reducción espacial planetaria ha desencadenado nuevas circunstancias, entre las que destacan muy diferenciados procesos de integración económica regional, con la Unión Europea (UE) a la cabeza, que tienden a superar el umbral del libre comercio para incorporar las cuestiones políticas y sociales, como se ha previsto para el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), que representa un proceso de integración profunda en una etapa incipiente. Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN) y su eventual ampliación por la vía del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), no muestran tendencias visibles para la incorporación de temas distintos al libre comercio, la inversión, los servicios y el medio ambiente, toda vez que tal profundización, que implica una cierta reducción de las soberanías involucradas, no corresponde al interés de la potencia hegemónica mundial, Estados Unidos, ni a la letra y práctica de su normatividad y política comerciales.

En este libro se presentan tres ensayos sobre las circunstancias en las que operan los procesos de integración regional de la UE, del TLCAN y del Mercosur, altamente diferenciados

en sus propósitos y en sus avances a partir de las colaboraciones de Federico Manchón, Federico Novelo y Aída Lerman, respectivamente, quienes se han ocupado de estos temas durante los últimos años.

El debate en curso, que juzga a los procesos de integración como parte de la globalización o como respuestas adversas a la misma, encuentra una restricción en la variedad de integraciones en curso que obliga al análisis particular de los méritos de cada caso en sus grados de afiliación o desacuerdo con el multilateralismo y, en último término, con la globalización de mercados desregulados.

El saldo disponible, en general, donde el bienestar de la población no es un resultado visible de las políticas de ajuste ni de la formalización de instrumentos de libre comercio, conduce a la búsqueda de nuevos planteamientos despojados de restricciones para la migración de la mano de obra, para la conservación y fortalecimiento de las instituciones de cohesión social, para la competitividad sistémica, entendida como la combinación virtuosa de tecnología del Norte con salarios del Sur, y para el establecimiento cierto y estable del bienestar para la población.

Particularidades como la debilidad del *euro* y las asechanzas al llamado mercado social europeo, con riesgos ciertos para las condiciones de bienestar de la población, en atención a los llamados de una competencia mundial que privilegia la reducción severa de los costos sociales, son temas que ocupan las reflexiones de F. Manchón, y que se abordan con la infrecuente combinación de profundidad y claridad.

La detallada descripción de los procesos y circunstancias que acompañan a la edificación del Mercosur, incluyendo la participación de las organizaciones sociales y la conflictiva relación de una moneda fortalecida en la paridad con el dólar, mediante el Consejo Monetario de la Argentina, y así mismo el real, frecuentemente devaluado en aras de mejorar la posición exportadora de las empresas del Brasil, es el resultado de una duradera, eficiente y actualizada investigación de Aída Lerman,

que facilita una comprensión profunda del fenómeno de integración más significativo en América latina.

Por mi parte, intento ofrecer una justificación de la conveniencia de evaluar los primeros resultados del TLCAN a la luz de sus notables éxitos, y a los efectos también de sus significativas y crecientes asimetrías, considerando los saldos de crecimiento del comercio global, el peso y dificultades de la normatividad y la política comerciales de Estados Unidos, y la evolución de las instituciones surgidas al calor de la operación de este instrumento.

En las páginas siguientes, es nuestro deseo, el lector encontrará análisis, reflexiones, cuestionamientos y datos que le permitirán una mejor comprensión de las circunstancias por las que transitan estos tres procesos de integración regional.

Xochimilco, invierno del 2000

Federico Novelo Urdanivia

La Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea

*Federico Manchón Cohan **

El proceso de constitución de la Unión Europea ha sido la experiencia de integración más importante después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo por el desarrollo que ha alcanzado, sino porque ha influido considerablemente en las formas y los tiempos de otras experiencias de integración. Ha sido, además, una experiencia fundamental para establecer la estructuración del curso y de los debates en la mayoría de las ciencias sociales porque ha afectado profundamente las dimensiones política, económica y cultural de la sociedad. No puede ser considerada como una integración más, sino como la experiencia paradigmática de la integración durante el último medio siglo.

Con la idea de los tres pilares que expresa la situación más reciente a que condujo la integración en Europa occidental, podemos entrever cómo en la actual configuración institucional de la Unión Europea se expresa el carácter complejo de la profundización y extensión que caracteriza a este proceso. En efecto, el primer pilar, el de las Comunidades, se refiere al ámbito económico, y se encuentra en los títulos II, III y IV del Tratado de la Unión Europea —al que llamaremos en adelante Tratado de la Unión—, títulos que modifican e integran los tres

* Departamento de Producción Económica, UAM, Xochimilco y Departamento de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, Programa de Integración en Las Américas, UAM, y Red de Estudios de la Economía Mundial.

tratados originales al sistema jurídico europeo. Otros dos títulos hacen referencia a los pilares políticos. El segundo pilar, el de la política exterior y de seguridad común, se define en el título V del mismo tratado. El tercero, de cooperación policial y judicial en materia penal, se considera en el título VI. Este tratado tiene dos títulos: el VII, sobre cooperación reforzada, y el VIII, de disposiciones finales, entre las cuales se encuentra la transformación de la Comunidad Económica Europea en Comunidad Europea; ésta se instrumentó mediante el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado simultáneamente.

Hay que notar que el sistema jurídico comunitario también considera, en el Tratado de la Comunidad Europea —en adelante simplemente Tratado de la Comunidad—, otras políticas públicas, que en algunos casos no son económicas, o que tienen sólo una relación indirecta con las cuestiones económicas. Por ejemplo, los títulos IV, sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas; XI, sobre política social, de educación, de formación profesional y de juventud; XII, sobre cultura; XIII, sobre salud pública; XIX, sobre medio ambiente. Así, más apropiado que denominarlo pilar económico, el primero podría denominarse pilar económico, social y cultural. En este sentido es más adecuado el nuevo nombre del tratado: de la comunidad europea en lugar de la comunidad económica europea. Las únicas cuestiones no consideradas en el Tratado de la Comunidad son las referidas a la política exterior y política interior que, como lo indicamos, se abordan en el Tratado de la Unión.

En este capítulo nos proponemos examinar la integración económica, pero solamente de manera parcial. Consideraremos fundamentalmente las cuestiones tratadas en algunos títulos de la tercera parte del Tratado de la comunidad, denominada "políticas de la comunidad": el I, sobre libre circulación de mercancías; el III, sobre libre circulación de personas, servicios y capitales; y el VII, sobre política económica y monetaria. No consideraremos aspectos importantes de la integración económica, referidos algunos de ellos a cuestiones de infraestructura y

mesoeconomía. En este caso se encuentran los títulos II, sobre agricultura; V, transporte; XV, sobre redes transeuropeas; XVI, industria; XVII, cohesión económica y social; XVIII, investigación y desarrollo tecnológico; y el XIX, sobre medio ambiente.

Conviene, sin embargo, empezar por explicar cómo evolucionó la integración política y fue constituyéndose el sistema institucional de lo que ha llegado a ser la Unión Europea. En una segunda parte trataremos los aspectos sobresalientes de la integración comercial y mesoeconómica, así como la integración macroeconómica y la unión monetaria.

No abordaremos aquí las relaciones de la Unión con estados no miembros, ni su participación en la definición del sistema interestatal; nos limitaremos a considerar la situación interestatal en general, cuando nos parezca significativa para explicar la dinámica europea. Por lo tanto tampoco consideraremos las cuestiones reguladas por el título XX de la tercera parte del Tratado de la Comunidad, sobre cooperación para el desarrollo, ni su cuarta parte, referida a la asociación de los países y territorios de Ultramar.

Sin embargo, en la medida en que el proceso de constitución de la Unión Europea ha estado abierto a la incorporación de nuevos países como miembros, ha sufrido diversas ampliaciones, se encuentran actualmente en consideración nuevas adhesiones, y no deben descartarse otras incorporaciones en el futuro; al final haremos referencia brevemente a la extensión como aspecto de la integración comunitaria, en cierto sentido tan importante como el de la profundización.

I

La integración en profundidad

1. Integración política y estructura institucional

El proceso de integración en Europa occidental se inició en los años cincuenta con base en un modelo institucional que ha mostrado desde entonces una vitalidad que se refleja claramente en la configuración institucional actual de la Unión Europea, a pesar de los problemas que enfrentó la integración, así como las modificaciones y enmiendas que ha padecido. Nuestro propósito en este apartado es, por una parte, mostrar cómo dicha estructura institucional estuvo en principio, y nunca dejó de estarlo, vinculada a la cuestión de la unidad política europea. Y, por otra, cómo evolucionó hasta su configuración actual.

1.1. Integración en Europa occidental y relaciones interestatales

Desde sus orígenes, la marcha de la integración europea estuvo vinculada estrechamente con la dinámica del sistema de relaciones interestatales,¹ aunque desde luego tuvo un comportamiento específico. Sus primeros pasos coincidieron con la

¹ Preferimos hablar de estados, en lugar de naciones, para referirnos a las relaciones entre unidades sociales en las cuales la membresía depende de la ciudadanía que, en la mayoría y más importantes estados modernos, está desvinculada de características raciales, étnicas o religiosas. La identificación del estado con la nación, que se mantiene en gran parte del lenguaje político, y que está plasmada en numerosas constituciones y abunda en las normas, dificulta una consideración analítica porque, precisamente, propende a la consideración de características raciales, étnicas o religiosas, la mayor

consolidación, que ocurrió en un periodo relativamente corto, del conflicto bipolar entre el Oeste, nombre con el que se aludió al conjunto de los países capitalistas, incluyendo a Japón, Italia y la mayor parte de Alemania, hegemonizado por Estados Unidos; y el Este, denominación del grupo de los países socialistas, liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En no más de cinco años se produjeron eventos político militares que marcaron decisivamente la configuración institucional de posguerra. Se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte en la primavera de 1949; la crisis de Berlín se resolvió mediante la constitución de la República Federal Alemana en 1949, con lo que concluyó el estado de guerra con las potencias occidentales; culminó exitosamente la revolución china en 1949; Estados Unidos puso fin a la ocupación de Japón devolviéndole la capacidad de decisión política en 1951, después de comprometerlo a una paz por separado en el Tratado de San Francisco, y se libró la guerra de Corea que finalizó en 1952.

Los pasos que abren la etapa más reciente de la integración europea, en la que se encuentra actualmente, se ubican en el nuevo ambiente definido por dos acontecimientos que también se condensan en un corto lapso de tiempo. Entre el otoño de 1985, cuando en la cumbre del Grupo de los Siete, Estados Unidos enfrentó una situación en la que no pudo mantener ya una política económica discrecional y se comprometió, en el Acuerdo del Hotel Plaza, a abandonar la negligencia benigna con que había permitido un crecimiento simultáneo de su déficit fiscal y de su déficit exterior que el resto de los países miembros estimó insoportable, y en diciembre de 1991, cuando con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas,

de las veces implícitamente, como atributos indispensables del reconocimiento de los individuos que constituyen un estado como ciudadanos. La pretensión homogeneizadora que late tras esta confusión, mediante la que se le atribuye indebidamente a la actividad política la tarea de conformar la nación, tiene la consecuencia de reprimir los espacios públicos de deliberación que se organizan en torno a dichas características raciales, étnicas o religiosas, lo que a su vez, paradójicamente, por condicionar dichos espacios públicos de deliberación, fundamentalmente comunitarios, empobrecen la constitución de los espacios público políticos, esencialmente asociativos, y entre ellos, especialmente a los estados.

quedó superado un factor fundamental de la Guerra Fría. Entre estos hechos especialmente significativos para Europa, poco antes, en el invierno de 1989, se produjo la reunificación alemana, con lo que concluyó el evento político europeo con que se inició la Guerra Fría y que se mantuvo como uno de sus elementos fundamentales hasta su conclusión.

Así, la necesidad geoestratégica de Estados Unidos de garantizar la permanencia de los países del oeste de Europa en el campo occidental, hizo que ofreciera importante abrigo al naciente proceso de integración europea a fines de la cuarta y principios de la quinta décadas del siglo XX. Es verosímil la hipótesis de que dicha circunstancia fue un factor de peso para que esta potencia contribuyera inicialmente al desarrollo de quienes más tarde retarían su predominio. A mediados de 1947, Estados Unidos aprobó el Plan Marshall y, como su consecuencia, en la primavera de 1948 se creó la Organización Europea de Cooperación Económica, institución europea dedicada a administrar los fondos comprometidos, que más tarde, en 1961, se transformó en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. En este ambiente inició el proceso de construcción de instituciones supraestatales en Europa occidental.

De igual manera, el debilitamiento relativo, fundamentalmente económico, de Estados Unidos respecto de sus principales socios occidentales, y la finalización de la Guerra Fría, ofrecieron el ambiente en que la integración europea encontró la oportunidad de pasar a una fase más desarrollada.

En la misma forma en que el comienzo de la Guerra Fría favoreció el proceso de integración europeo y condicionó sus formas, la posterior derrota en el mercado mundial de los países socialistas de Europa central y oriental, así como la implosión política pacífica, a la que al menos en parte dicha derrota contribuyó, ofreció una muy favorable circunstancia que le permitió a Europa occidental avanzar audazmente en la fase más reciente y más importante de la integración. En esta fase concretó su opción geoestratégica de participar en la cogestión de la sociedad mundial, desafiando la exclusividad del dominio

estadounidense, lo que a nuestro juicio no puede ser explicado por una teoría general de la integración, como la de Viner que propone una secuencia lineal desde el libre comercio hasta la unidad política. Sea como fuere, el fin de la Guerra Fría coincidió con una extraordinaria reanimación del viejo proyecto de unión política en Europa occidental, aun cuando ello ocurrió bajo otras formas y en nuevas condiciones.

El periodo que así se cerró a principios de la década pasada, no sólo condujo a una modificación mayor de la jerarquía en el sistema interestatal, sino que también produjo un cambio en la jerarquía de los escenarios de conflicto en el sistema entre los estados en el capitalismo. Compartimos la tesis de que desde su conclusión, a principios de la década pasada, la dimensión político militar perdió importancia relativa frente a las dimensiones económica y cultural (Kébabdjian, 1994; Manchón, 1997). Una consecuencia de esta tesis es que si bien Estados Unidos quedó como única potencia político militar, este privilegio está significativamente disminuido por el hecho de que ha perdido la hegemonía en el terreno económico, terreno en el que es ya incapaz de derrotar una coalición de sus dos principales contendientes. Es difícil tomar posición con respecto a la polémica acerca de si el mundo posterior a la Guerra Fría es unipolar o no, de manera suficientemente argumentada y sin caer en posiciones reduccionistas. Sin embargo, pensamos que, siendo los escenarios relevantes el económico y el cultural, no puede caracterizarse el mundo contemporáneo como unipolar.

1.2. Las Comunidades originarias

1.2.1. Los antecedentes, la oportunidad de la emergencia de instituciones europeas supraestatales y las Comunidades europeas

En un primer momento, desde el Congreso de la Haya en la primavera de 1948, se abordó la integración en términos constitucionales. Pero el proyecto de los federalistas para una elección por sufragio universal de una asamblea constituyente europea,

que organizara a Europa como un estado federal y constituyera los poderes a la usanza de las democracias formales occidentales, encontró entonces una oposición suficiente en los funcionalistas duros, decididamente antifederalistas y radicalmente opuestos a cualquier otorgamiento de facultades público-políticas a instancias supranacionales europeas, identificados con la perspectiva anglo-escandinava de ese momento, impulsada fundamentalmente por el Movimiento de Unidad Europea, fundado en 1947 por Winston Churchill.

El impase pudo ser superado, en un ambiente geopolítico favorable, con el predominio de los funcionalistas moderados, también denominados institucionalistas, que se concretó en la declaración que a principios de 1950 hizo Robert Schuman, ministro de relaciones exteriores de la cuarta república francesa, con la que el gobierno de Francia colocó la integración de Europa occidental en un sendero más modesto y pragmático, aunque sin renunciar a los propósitos de unión política mediante formas federales. En la declaración, refiriéndose específicamente a la producción y comercialización del carbón, el hierro y el acero,² Schuman afirmaba que "Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas que creen desde el principio una solidaridad de hecho. La congregación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania sea eliminada".

Pero no por ello los funcionalistas moderados abandonaron el propósito de transferencia de responsabilidades en la formulación, instrumentación y gestión de políticas públicas, siempre en ámbitos bien delimitados, a una institución supraestatal. En la declaración, el gobierno francés propuso "colocar el conjunto de la producción franco alemana de carbón y de acero, bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa". Ni tam-

² Debe notarse que la posición del gobierno francés, expresada en la declaración Schuman, fue adoptada cuando, con la creación de la República Federal Alemana y su inclusión en el campo occidental, se preparaba el fin de la ocupación, lo que ocurrió en marzo de 1951, con lo que se daría fin a la ocupación francesa del Ruhr, zona fundamental para el sector siderúrgico alemán.

poco la previsión de una trayectoria de extensión y profundización: la declaración consideraba la propuesta respecto del sector del carbón y el acero como el inicio "de una comunidad más amplia y más profunda".

Con el apoyo estadounidense y el disgusto británico, en la primavera de 1951 representantes de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y la República Federal Alemana firmaron en París el tratado mediante el cual se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, vigente desde 1953.

El mismo criterio orientó el Plan Pleven en el que se propuso, a fines de 1950, la constitución de un ejército europeo bajo un comando común, con lo que se crearía la Comunidad Europea de Defensa, abortada gracias a una decisión francesa que en parte puede ser explicada por la distensión que se inició con la terminación de la guerra de Corea, la finalización —al menos para Francia— de la guerra de Indochina y la muerte de Stalin. En la consideración de la propuesta de la Comunidad Europea de Defensa, el proceso alcanzó una madurez en la que, no podía ser de otra manera, se proponían una política exterior común e instituciones políticas europeas para dirigirla e instrumentarla. El proyecto de 1953, de inspiración federal, proponía un Parlamento bicameral —diputados populares y senadores por los estados miembros—, un Consejo ejecutivo europeo independiente de los estados y responsable ante el Parlamento, que compartía las funciones del ejecutivo con un Consejo de ministros compuesto por representantes de los gobiernos de los estados. El poder judicial debería ser ejercido por una Corte Europea y el conjunto institucional era completado por un Consejo Económico y Social.

A fines del verano de 1954, la Asamblea francesa de la cuarta República, a satisfacción de gaullistas y comunistas, puso fin al proyecto. En su lugar se creó la Unión de Europa Occidental, integrada por los seis participantes de la Comunidad del Carbón y del Acero y Gran Bretaña, dependencia europea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte bajo la que quedó la responsabilidad del control del rearme alemán. La

europización de la Unión de Europa Occidental no se volverá a introducir en la agenda sino hasta el fin de la Guerra Fría.

Los tratados de Roma de la primavera de 1957, vigentes desde enero de 1978, crearon dos nuevas comunidades, la Comunidad Económica Europea, que tenía el objetivo de crear un mercado común en el que circularan libremente mercancías, capitales y personas, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, denominada Euratom. A diferencia de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, cuya duración prevista fue de cincuenta años, estas dos comunidades tenían una duración ilimitada.

1.2.2. El modelo institucional de la integración en Europa occidental

Al finalizar la década de los cincuenta, nos encontramos ya con un modelo institucional que responde en sus rasgos fundamentales a los criterios de los funcionalistas de orientación federal, que será la base perdurable de construcción de la unidad europea.

El criterio institucionalista de transferencia de competencias, desde el nivel estatal al nivel supraestatal, implicó la creación de instituciones comunitarias que pudieran ejercerlas eficientemente. Este proceso, orientado por motivos funcionales, no puede ser identificado con el proceso de constitución de un estado. Pero tampoco puede ser considerado como equivalente a las instituciones interestatales clásicas. El modelo traduce la voluntad de los signatarios de transferir facultades de decisión e instrumentación de políticas a instituciones supraestatales en aras de un interés común, que no es equiparable a la resultante de la solución de un conflicto entre intereses de los estados miembros de una organización internacional. Esta voluntad implica, en consecuencia, la creación de instituciones capaces de superar la eventual parálisis que puede provocar la oposición de uno de los estados miembros cuando, como ocurre en las organizaciones internacionales típicas, se procede conforme al principio de adopción de decisiones por unanimidad.

Desde luego, mediante una reconstrucción contrafáctica pueden considerarse situaciones en que eventualmente algún estado miembro hubiera podido ejercer la denuncia, cosa que no ha ocurrido hasta ahora.

El Tratado de la Comunidad del Carbón y el Acero estableció una estructura institucional de cuatro elementos que prefiguró en lo fundamental la estructura institucional de la integración comunitaria, incluso hasta nuestros días, si bien con considerables modificaciones. Estableció la primacía otorgándole el derecho de iniciativa, de una Alta Autoridad, antecedente de la actual Comisión integrada por personalidades independientes de los estados miembros, con monopolio sobre la iniciativa de decisiones legalmente vinculadas a los precios de los productos del sector siderúrgico y condiciones de competencia en el mismo, responsable también de la instrumentación del tratado.

Como una concesión a los más reacios a la transferencia de facultades público-políticas, se instituyó el Consejo de Ministros, precedente del actual Consejo de la Unión, no previsto en el plan inicial, integrado por representantes de los estados, y a través del cual los gobiernos, mediante aprobación de las iniciativas de la Alta Autoridad, lograban que éstas fueran consistentes con sus políticas.

La Asamblea parlamentaria, antecedente del actual Parlamento Europeo, tenía entonces facultades exclusivamente consultivas, limitándose su poder a la censura del informe anual de la Alta Autoridad, con lo que podía forzar su renuncia.

El Tribunal de Justicia, que sigue denominándose así, entendía sobre los conflictos que, originados en decisiones de la Alta Autoridad, pudieran derivarse entre firmas y gobiernos, y cuyas decisiones eran vinculantes.

Instituía finalmente un quinto elemento, de menor importancia, el Comité Consultivo, integrado por representantes de productores, trabajadores y consumidores, al que la Alta Autoridad debía consultar en varios temas, sin por ello estar sujeto a su opinión.

Los tratados de Roma mantuvieron esta estructura institucional, aunque cambiaron el nombre de la institución que en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero se denominaba Alta Autoridad en la Comunidad Europea del Carbón, y pasó a llamarse Comisión. Se estableció, además, que la Corte de Justicia y la Asamblea fueran comunes a las tres comunidades.

Desde entonces hasta el Acta Única Europea, de 1986, se produjeron varios cambios institucionales. El Tratado de Bruselas, en abril de 1965, denominado de fusión, instituyó una Comisión única y un Consejo de Ministros único que sustituyeron respectivamente a las tres comisiones y los tres consejos de ministros de las comunidades, aunque estas últimas preservaron sus personalidades jurídicas, sus competencias y sus modos específicos de acción. También se unificaron los presupuestos.

Se extendieron las facultades del Parlamento en materia fiscal mediante los tratados de Luxemburgo en abril de 1970, y de Bruselas en julio de 1975, que reformó el procedimiento presupuestal comunitario y creó el Tribunal de Cuentas, y en el Acta de septiembre de 1976 se acordó la designación de sus miembros por sufragio directo, con lo que se tornó explícito el problema de la ciudadanía europea como contraparte necesaria de instituciones supraestatales democráticas. La primera elección tuvo lugar en junio de 1979.

Como consecuencia del debilitamiento de la trayectoria federal, al que nos referimos en el siguiente apartado, comenzaron a realizarse en 1974, cumbres de los jefes de estado y de gobierno de los países comunitarios, las que mediante un acuerdo informal se transformaron en el Consejo Europeo cuyo objetivo de promoción política de la integración habría de revelarse esencial. Las cumbres que acompañaron desde entonces y con regularidad el proceso de integración, recién se formalizaron con el Acta Única Europea —en adelante solamente Acta Única— de 1986.

Del modelo funcionalista, que influyó para que se adoptaran políticas exitosas de integración económica desde el

principio, pero que promovió proyectos de integración política fracasados, al menos inicialmente, se desprende una propuesta básica: resulta más fácil ceder las decisiones, juridificaciones e instrumentaciones de facultades público-políticas a instituciones supranacionales si dicho abandono concierne a un dominio concreto y bien delimitado, lo que permite saber exactamente qué se transfiere y a quién. En consecuencia, el objetivo de unificación europea no se logrará, sostenían los institucionalistas, a través de un proceso deliberativo en el que en un mismo momento los ciudadanos potenciales, mediante el otorgamiento de representaciones ad hoc, pusieran a consideración todas las cuestiones públicas, dando lugar las soluciones que se acuerden en estos debates a una constitución política desde un principio completa, sino mediante delegaciones sucesivas que los estados vayan haciendo progresivamente de sus competencias.

El actual Tratado de la Comunidad dispone, en su artículo 5, que la Comunidad actúa en los límites de las competencias que le son conferidas y de los objetivos asignados a éste. A diferencia de las constituciones de tipo federal, carece de cláusula en la que se detallen las modalidades de distribución de las competencias entre la comunidad y los estados miembros. La distribución debe comprenderse a partir de la asignación concreta de facultades, lo que permite la siguiente discriminación de competencias. Aquellas que corresponden a los estados, los que sin embargo pueden limitarlas para no afectar el funcionamiento de la comunidad. Las que son exclusivas de la comunidad, que resultan de la total transferencia por parte de los estados de ciertas prerrogativas a favor de la comunidad, única que debe asegurar su conducción, por lo que el resultado del proceso de integración hasta la actualidad puede ser caracterizada por una sustitución de competencias de los estados por competencias comunitarias. Y, en fin, las concurrentes, en la medida en que son facultades compartidas entre los estados y la comunidad, a propósito de las cuales el Tratado de la Comunidad establece el principio de

subsidiaridad,³ como regulador de la distribución de las facultades a partir del criterio de identificar, en cada caso concreto, el nivel de intervención que permitirá la acción más eficiente (Mehdi, 1999:36). El Tratado de la Comunidad recoge en el artículo 5 el principio de subsidiariedad de la siguiente manera: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que se le atribuye al presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Estas transferencias han ido progresivamente erosionando ámbitos que los constituyentes originarios de cada uno de los estados miembros les atribuyeron en sus constituciones, por lo general invocando el principio de soberanía. Desde luego, dicho principio ha sido interpretado de muy diversas maneras y ha dado lugar a un largo debate de ya tres siglos. Pero hay facultades, como las político-militares, que por lo menos hasta hace poco más de medio siglo era difícil excluir de cualquiera de los conceptos de soberanía que se propusieran, incluso los de soberanía limitada. Sin embargo, uno de los miembros fundamentales del proceso de integración en Europa occidental, la República Federal Alemana, estaba privada de autonomía en el terreno político-militar y ocupaba por ello una situación jerárquicamente subordinada en el concierto interestatal. Esta excep-

³ El principio de subsidiariedad, que según McCadden, siguiendo a Adonis y Jones, nace del catolicismo europeo de fines del siglo XIX, implica una prohibición: todo lo que cada uno puede realizar por sí mismo y con sus propias fuerzas no debe ser transferido a otro nivel; y un sentido positivo, el de que cuando una acción comunitaria se revela insuficiente, no debe ser transferida a una comunidad más amplia, sino que esta última debe ayudar a la primera para restaurar su capacidad de acción que se ha revelado insuficiente, lo que coincide con la etimología, pues *subsídium* significa ayuda y no sustitución (McCadden, 1992:97). Sin embargo, esta interpretación es correcta en el caso de la Unión sólo en la primera parte, pero no en la segunda. Sin transparencia de facultades no habría creación de instituciones supraestatales, ni, por lo tanto, sería posible la Unión tal como hoy está institucionalmente definida.

ción estuvo, desde luego, estrechamente vinculada, aunque no siempre explícitamente, al proceso de integración europea.

No hubo en las propuestas de los funcionalistas un repudio del objetivo de unidad política. Pero cuando aludían a este objetivo, siempre lo trataban como un objetivo mediano que había que alcanzar con base en el principio de la consideración de soluciones concretas a problemas específicos o singulares, soluciones que dependieron en buena medida de las circunstancias y de las correlaciones de fuerza de los actores implicados. Y la cuestión no era simplemente de método. Como vimos, el objetivo genérico de unión política, compartido por ambos, escondía el duro debate soterrado entre los federales y los confederales. El éxito indudable de la experiencia europea del último medio siglo ofrece un excelente punto de partida para el desarrollo de la crítica de la teoría de la constitución, pero, al mismo tiempo, ofrece un punto de apoyo para comprender el déficit democrático en la construcción de espacios públicos de decisión política. El modelo funcionalista descansa fundamentalmente en un criterio de eficacia en el que la deliberación juega necesariamente un papel secundario y subordinado. Así, en el caso de la unificación de Europa occidental, la eficacia integradora debe ser vista, hasta cierto punto, como la contracara del conjunto de fenómenos que han afectado las democracias en los países del capitalismo maduro y que, en teoría política, ha sido denominado crisis del estado.

1.2.3. La fase de debilidad de la opción federal

Con la vigencia de los tratados de Roma se renovaron las tentativas de unidad política. El plan Fouchet fue la base de las negociaciones que tuvieron lugar, entre 1960 y 1962, para la creación de una Unión de estados que tuviera competencia en los dominios de política exterior, de defensa y de cultura. A principios de 1963, la República Federal Alemana y Francia firmaron el tratado del Eliseo, que fue ratificado, pero no tuvo vigencia práctica. A diferencia del fracasado proyecto de 1953, su sesgo confederal se manifestaba en que el órgano esencial

que proponía era un Consejo de jefes de estado y de gobierno, complementado por una Comisión de funcionarios gubernamentales, estructura institucional que implicaba una reversión de las decisiones, institucionalizadas en los tratados constitutivos de las comunidades, gracias a las cuales los estados miembros habían transferido facultades a las instituciones supraestatales comunitarias.

Probablemente fueron determinantes para el fracaso de este nuevo proyecto, el desacuerdo entre los seis miembros comunitarios sobre una eventual incorporación de Gran Bretaña —que Alemania apoyaba y Francia rechazaba—, así como la independencia que en cuestiones de defensa proponían respecto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte —que Francia defendía y Alemania rechazaba—. Pero el vaciamiento de facultades transferidas a los órganos transnacionales de las comunidades movilizó eficazmente el esfuerzo de los institucionalistas en contra de la eventual realización de la visión gaullista de unión política europea, cualitativamente más próxima de la posición anglo escandinava.

Sin embargo, poco más tarde el gaullismo tuvo la capacidad de supeditar el principio de mayoría, con el que se tomaban las decisiones en Consejo de Ministros y en el que se concretaba el carácter supranacional de las comunidades, a que el interés importante de un estado miembro no estuviera en juego, a juicio exclusivo, por supuesto, del estado que alegaba que se daba una situación de este tipo. Provocando la crisis de la silla vacía, De Gaulle motivó el Compromiso de Luxemburgo a principios de 1966, en el que los seis países miembros aceptaron la suspensión del principio de mayoría, situación que se mantuvo por veinte años hasta la restauración de dicho principio, lo que ocurrió en 1986 con la firma del Acta Única. Así, aunque no hubo denuncia de los tratados por parte de ninguno de los estados miembros, las comunidades pasaron por este extenso periodo de debilidad de sus capacidades supranacionales, originado en la decisión de uno de los estados más importantes de las comunidades, la Francia de la quinta república, de hacer prevalecer en todo caso sus intereses singulares.

Apenas en 1970 comenzó una tímida cooperación política europea en el ámbito de la política extranjera, y en 1976 en materia de policía y de seguridad interior. Pero estuvo prácticamente reducida a las declaraciones en las cumbres de los jefes de estado y de gobierno de los países comunitarios, se mantuvo estrictamente al margen de la estructura comunitaria, y se desarrolló sin transgredir el carácter estrictamente intergubernamental y por consenso, respetándose el veto de cualquier estado miembro. Tampoco el Acta Única de 1986 modificó sustancialmente este panorama, limitándose a un llamado a la coordinación de los aspectos políticos y económicos de la seguridad. La cooperación política europea estuvo, en verdad, ausente de los esfuerzos comunitarios hasta la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría.

La crisis de la silla vacía coincidió, además, con un periodo de agudas tensiones en el seno de la alianza atlántica, las cuales condujeron a que De Gaulle retirara en 1966 el contingente francés, sin renunciar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Francia se reintegró al comité militar de la alianza en diciembre de 1995.

Los problemas derivados de esta suspensión fueron, en parte, causa de la creación del Consejo Europeo, el cual, debido a su carácter intergubernamental, acentuó la impresión de que, si estaba dándose algún progreso en la unión política, este ocurría por vía confederal. Impresión modificada en 1986 con el Acta Única, la que formalizó el Consejo Europeo, aunque no fue sino hasta el Tratado de la Unión, concluida ya la Guerra Fría, cuando los europeos reclamaron autonomía militar para la Unión de Europa Occidental, con la inevitable extensión del proceso de integración a los ámbitos políticos.

1.3. El Acta Única Europea y la conclusión del europesimismo

El Acta Única es un tratado que marca la recuperación de las ambiciones europeas, a pesar de la modestia de sus disposiciones, después del periodo de lento desarrollo institucional anterior, al que también se le llamó de europesimismo debido al

pobre desempeño económico. Sus objetivos fundamentales no son nuevos. El pleno ejercicio de las libertades de circulación de personas, de mercancías, de servicios y de capitales, las denominadas cuatro libertades básicas, habían sido ya establecidas anteriormente, aunque sólo fueron logradas en forma parcial. Este instrumento codifica extensiones de competencia comunitaria, algunas de las cuales habían sido ya acordadas, como la política ambiental, en 1972, y la política regional, en 1975. Pero otras son nuevas, como las facultades sobre política de investigación y desarrollo y sobre política social. Además establece entre los objetivos comunitarios, el de la cooperación en política económica y monetaria.

Una de sus características principales es que acentúa la perspectiva pragmática de los institucionalistas, aspecto que tiene la virtud de permitirle vincular estrechamente las reformas institucionales a los objetivos perseguidos. La más importante de estas reformas es la recuperación del funcionamiento por mayoría calificada del Consejo de Ministros, que había perdido con el compromiso de Luxemburgo (1966), en la mayor parte de las decisiones necesarias para la realización del mercado interior. Sin embargo, lo que reafirma la intención de no enredarse en asuntos que pudieran retrasar las decisiones positivas acordadas, no hay una abrogación del compromiso de Luxemburgo, que hasta ahora se mantiene como un recurso que, en situaciones límite, un estado miembro podría llegar a utilizar. Así, a pesar de mantener esta espada de Damocles, la firma del Acta Única puede considerarse el fin de un periodo en el que las instituciones y las facultades supraestatales se vieron relativamente debilitados y sometidas a los órganos interestatales, los cuales sin embargo, se mantendrán como un rasgo perdurable de la integración política europea.

El desarrollo institucional incluyó otros cambios. La Comisión extendió sus poderes de ejecución. El Parlamento fue implicado más estrechamente en la producción normativa gracias al procedimiento de cooperación, mediante el cual adquirió la facultad, en determinados ámbitos, de enmendar o rechazar la posición del Consejo de Ministros, no obstante, podía confirmar

su posición, aunque para ello se dispuso que debía aprobarla por unanimidad. Se estableció también la obligatoriedad del visto bueno del Parlamento tanto para la apertura de negociaciones con propósito de adhesión de un nuevo estado, como para los contenidos de los acuerdos de asociación, del tipo de las convenciones de Lomé con los países de África, el Caribe y el Pacífico. Se amplió la capacidad de la judicatura mediante la creación de un tribunal comunitario de primera instancia que desde entonces colaboró con el Tribunal de Justicia.

Así se formalizó la existencia del Consejo Europeo, que dispuso una reunión dos veces por año con los jefes de estado y de gobierno y el presidente de la Comisión, asistidos por los ministros de relaciones exteriores y un miembro de la Comisión, quedando en esta forma institucionalizada lo que en los diez años anteriores se conoció como cooperación política europea. Aunque no hubo avances importantes en materia de seguridad y política exterior, se incluyeron entre los objetivos de la cooperación los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Este desarrollo fortaleció las instituciones hasta ahora confederales del proceso de integración, de tal modo que el fortalecimiento institucional tuvo un carácter mixto. Si bien por un lado la Comisión, paralizada desde la crisis de la silla vacía por un control del Consejo de Ministros que no correspondía a las definiciones del derecho fundamental comunitario de los tratados, recuperó la capacidad de decisión por mayoría, característica de su perfil supraestatal, por otro lado, el Consejo Europeo fue institucionalizado como parte de la estructura comunitaria, fortaleciendo la presencia intergubernamental.

El balance predominante es que el programa del Acta Única se cumplió satisfactoriamente, a pesar de que durante su transcurso se produjeron acontecimientos que demandaron esfuerzos de difícil gestión, como la reunificación alemana.

1.4. Configuración institucional actual de la Unión

La situación institucional actual es el resultado de este proceso que comenzó con la Comunidad Europea del Carbón y el Ace-

ro, con el Tratado de la Unión, sufrió un cambio cualitativo que el Tratado de Amsterdam en octubre de 1997, vigente desde el 1º de mayo de 1999, consolidó parcialmente.

Es importante señalar que los tratados de Maastricht implicaron cambios institucionales mayores. En primer lugar, la Unión reemplazó a la Comunidad Económica Europea, la que transformada en Comunidad Europea, pasó a ser una parte de la misma. En segundo lugar, se acordó una política extranjera y de seguridad común, la cual cubra todos los dominios de la política extranjera y de seguridad, señalada en el Título V del Tratado de la Unión. Tercero, se acordó una cooperación policial y judicial común en materia penal, considerada en el Título VII del mismo tratado. Y, por último, se acordó un marco institucional único, en el que los tres pilares, aunque autónomos, están vinculados coherentemente mediante dicho marco.

La numeración y referencias relativas a los artículos indicados a continuación, fueron tomadas de sus versiones consolidadas por el Tratado de Amsterdam.

1.4.1. El Tratado de la Unión

El primer apartado del texto del Tratado de la Unión se divide en ocho títulos. El segundo, el de protocolos, se anexan nueve.

Los títulos del texto son: I. Disposiciones comunes, II. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, III. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, IV. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, V. Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, VI. Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, VII. Disposiciones sobre una cooperación reforzada, y VIII. Disposiciones finales.

Los protocolos, de los cuales cuatro (los 2, 3, 4 y 5), son comunes al Tratado de la Comunidad, y otros cuatro (los 6, 7, 8 y 9), son comunes a los tratados de la Comunidad, de la Comu-

nidad Europea del Carbón y el Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, tratan asuntos específicos o singulares de temas considerados en el texto.

En el Título I se establecen las disposiciones comunes a los tres campos, los denominados pilares de la construcción europea, el primero económico, el segundo de política exterior y seguridad y el tercero de asuntos internos y justicia. En el artículo 1 se define el objetivo general, o misión como se lo nombra en el texto, que consiste en "organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos". Este objetivo se especifica en los siguientes títulos del Tratado de la Unión.

En el artículo 3 se establece que la Unión tendrá un marco jurídico único que dará coherencia a las actividades y facultades de sus instituciones, a las que enumera en los artículos 4 y 5. La única institución que se define en este tratado es el Consejo Europeo; el resto, en el Tratado de la Comunidad. Mediante la adopción del marco jurídico único se subordinan los actos de las instituciones comunitarias y de los estados miembros a la coherencia sistemática del derecho comunitario.

En el Título II se disponen las modificaciones por las que la Comunidad Económica Europea se constituye en Comunidad Europea. Esta constitución queda establecida en el Tratado de la Comunidad, que se refiere, en principio, al primer campo, el económico. Sin embargo, también contiene disposiciones referidas a lo que podemos caracterizar de manera lata como políticas social y cultural.

Los dispositivos institucionales para los pilares políticos son básicamente los mismos y están sesgados a favor de formas interestatales, a diferencia del primer pilar, en el que las instituciones supraestatales, como la Comisión, el Parlamento y el Banco Central Europeo, y las formas supraestatales, como el voto por mayoría o mayoría calificada, desempeñan un papel importante.

El Título V de este tratado se refiere al segundo pilar, el de política exterior y de seguridad común. En este caso, el Consejo Europeo define los principios y orientaciones generales, con

los que el Consejo toma decisiones para la definición e instrumentación de una acción común. La Comisión, plenamente asociada, tiene un derecho de iniciativa que no exclusivo. El Parlamento debe ser consultado por el Consejo y puede preguntar y recomendar, pero no tiene facultades legislativas. Se incluye, como proyecto, la Unión de Europa Occidental en la Unión y se establecen vínculos permanentes mediante el Consejo Europeo y se prevé su incorporación. Sin embargo este pilar es el lugar de mayores celos estatales, en especial de los principales actores comunitarios y en el ámbito de la seguridad común. Gran Bretaña mantiene firmemente su vocación atlantista y se opone a cualquier independencia de la Unión de Europa Occidental de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Francia, por el contrario, pretende una gran autonomía europea y un perfil interestatal de gobierno de la seguridad europea, oponiéndose como Gran Bretaña a la pérdida de facultades de los estados en este ámbito. Alemania, comprensiblemente, es partidaria de formas federales de gobierno, aunque parece tener una posición menos definida sobre la firmeza de los vínculos de la Unión Europea Occidental con la alianza atlántica.

El Título VI trata sobre el tercer pilar, de cooperación policial y judicial en materia penal. En este pilar, tras el objetivo de "ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia", según el artículo 29, se le encomienda al Consejo la promoción de la cooperación en estas materias y se le faculta para adoptar posiciones comunes en asuntos concretos, decisiones marco para aproximar las legislaciones de los estados miembros, así como otras decisiones no obligatorias y sin efecto directo, respecto de las cuales puede establecer convenios con los estados miembros para su adopción. La Comisión y el Parlamento participan de la misma forma que en el segundo pilar.

En estos dos últimos títulos se establece el principio de subordinación del debate en el Consejo, acerca de un tema que

deba resolverse por mayoría calificada, a que un estado miembro manifieste que se opondrá a la resolución por motivos importantes y explícitos de política nacional. Recordemos que ésta es una consecuencia de la crisis de la silla vacía y el compromiso derivado de Luxemburgo, 1966. Pero ahora el Consejo tiene la posibilidad de elevarlo, por mayoría calificada, para su resolución al Consejo Europeo.

1.4.2. El Tratado de la Comunidad

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, denominado así seguramente para indicar la transformación de la Comunidad Económica Europea en Comunidad Europea, tiene en el apartado del texto, un preámbulo, seis partes seguidas de otra sobre disposiciones finales, y dos anexos. Cada parte está dividida en títulos y cada título en capítulos. La primera parte contiene los principios, la segunda se refiere a la ciudadanía de la Unión, la tercera a las políticas de la Comunidad, la cuarta a la asociación de los países y territorios de Ultramar, la quinta a las instituciones de la Comunidad y la sexta a las disposiciones generales y finales. Sigue, además, una última parte, no numerada, sobre disposiciones finales.

En el apartado de protocolos, los numerados del 2 al 5, son comunes con el Tratado de la Unión; del 6 al 9, son comunes con los tratados de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y de la Comunidad de Energía Atómica; y del 10 al 33, son exclusivos de este tratado. Como en el caso del Tratado de la Unión, los protocolos consideran de manera particular o singular cuestiones anexas a asuntos considerados en el texto.

En lo que respecta al primer pilar, también llamado pilar comunitario, el Tratado de la Comunidad en su artículo 2 establece que tiene como objetivo general "promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de

empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

En el Título I de su quinta parte, el Tratado de la Comunidad define a las instituciones: el Parlamento, el Consejo de la Unión, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo se definen en el capítulo 2 del Título VII. Nada agrega a la definición del Consejo Europeo dada en el Tratado de la Unión.

Antes de hacer una breve presentación de las instituciones, conviene señalar que los grandes cambios introducidos en Maastricht fueron acompañados de la creación de una ciudadanía europea, a la que nos referiremos enseguida brevemente.

1.5. La ciudadanía europea

El carácter supranacional de las instituciones comunitarias era originariamente meritocrático. La estructura comunitaria de carácter mixto, con instituciones supraestatales e instituciones interestatales, no era democrática. Incluso la Asamblea originaria no era elegida por sufragio universal y directo.

La progresiva, pero todavía incompleta democratización comunitaria implicó abordar y resolver el problema de la falta de una ciudadanía europea. En principio, los tratados de Roma hacían una referencia a un atributo, que sólo más tarde será reconocido como parte de la ciudadanía europea. Establecía el derecho general de acceso a los empleos públicos en el conjunto del territorio comunitario. Pero recién con el Tratado de la Comunidad se formulará el complejo de derechos que definen la ciudadanía europea, complejo de derechos que, además de

los derechos fundamentales característicos de la democracia formal burguesa, incluyen los derechos sociales, característicos del estado de bienestar. Este complejo es formalizado en la segunda parte del Tratado de la Comunidad.

Nos interesa particularmente señalar que dicha ciudadanía no es sustitutiva de la ciudadanía estatal. El artículo 17 de dicho tratado dispone que: "Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional". Esta condición hace a los ciudadanos de los estados miembros, titulares de los derechos y obligaciones previstas en el tratado. En esta parte se le atribuyen los derechos de circular y residir libremente en cualquier parte del territorio de la Unión; de elegir y ser elegido, tanto en elecciones municipales, como en elecciones al Parlamento Europeo, en caso de que resida en un país comunitario del que no es nativo; de recibir protección consular y diplomática de un país comunitario del que no es nativo si se encuentra en un país extranjero; de petición al Parlamento y de dirigirse al Defensor del Pueblo, previsto en el artículo 195 y con facultad de atender toda queja que no se formule ante el Tribunal de Justicia ni ante el Tribunal de primera instancia, y también de dirigirse ante cualquier institución de la Comunidad en una de las lenguas de la Unión y obtener respuesta en la misma lengua.

Esta ciudadanía es condición de una participación directa de los ciudadanos de los estados miembros en la configuración de la Unión y un elemento fundamental de una eventual democratización de las instituciones de la Unión. Es también fundamento de una remota e imprevisible transformación de la Unión en un estado federal.

1.5.1. Las Conferencias Intergubernamentales

La evolución institucional de lo que actualmente es la Unión, incluyendo a la Comunidad, dependió en sus cambios institucionales más significativos, de negociaciones entre los

gobiernos de los estados miembros fuera del marco de los tratados. Estas negociaciones que tuvieron el propósito específico de establecer o modificar los tratados, han sido denominadas conferencias intergubernamentales.

La sexta y última Conferencia Intergubernamental, convocada en marzo de 1996, terminó en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997, con la firma del Tratado de Amsterdam, en vigor desde mayo de 1999. Mediante este tratado, los estados miembros formalizaron, entre otros importantes objetivos, un significativo esfuerzo de codificación.

Sin embargo, muchos problemas de redefinición de las instituciones, especialmente como resultado de la probabilidad de un próximo desarrollo de la integración europea por incorporación de nuevos miembros, como el tamaño y composición de la Comisión, la ponderación de los votos y la extensión del voto por mayoría calificada en el Consejo y otros aspectos institucionales vinculados, conjunto de problemas que han sido denominados *el remanente de Amsterdam*, fueron el motivo por el cual el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, decidió convocar la séptima conferencia intergubernamental, que comenzó a desarrollarse desde febrero del año 2000, y que aun no termina. La preparación de la conferencia se hizo con base en el informe Dehaene-Weizsäcker-Simon de octubre de 1999, un documento de reflexión sobre los problemas institucionales vinculados a la ampliación, elaborado por un grupo de personalidades a petición del Presidente de la Comisión Europea. Además, contribuyeron con sus puntos de vista la Comisión, el Parlamento y los estados miembros.

La Conferencia se refiere en principio exclusivamente a las cuestiones institucionales generadas por la ampliación. El orden del día fue considerado por el Consejo Europeo de Feira, en junio del 2000, en los términos restrictivos iniciales, es decir, teniendo por tema el del Protocolo número 7, referido a las instituciones con perspectiva de ampliación de la Unión. El informe de la presidencia del Consejo Europeo hace, además, un balance de los documentos presentados y en consideración en la Conferencia Intergubernamental en curso.

De este modo, si bien es posible que se modifiquen algunas de las características de composición y, en menor medida, de organización y funcionamiento, hacemos una presentación de las institucionales comunitarias de acuerdo con la versiones consolidadas del Tratado de la Unión y del Tratado de la Comunidad, en 1997.

1.5.2. El Consejo Europeo

Desde el punto de vista del sistema, es la última institución incorporada, inicialmente de manera informal en 1974, cuando se inició la práctica de las cumbres de los estados miembros para tratar cuestiones referidas a las comunidades, y que recién se formalizó en el Acta Única.

Es en el Tratado de la Unión donde se define la constitución del Consejo Europeo, la institución comunitaria de carácter intergubernamental, en la que más se nota la influencia de la vertiente confederal de la integración.

El papel atribuido en el artículo 4 de este tratado es que "dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones generales".

En cuanto a la integración, allí mismo se establece que estará "compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo".

Se agrega que "El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión".

1.5.3. El Parlamento Europeo

El Parlamento es la institución de representación popular federada de la Unión.

En relación con el papel que desempeña, en el artículo 21 del Tratado de la Unión se establece que el Consejo consultará al Parlamento sobre cuestiones principales y opciones básicas de la política exterior y de seguridad común, es decir del segundo pilar, debiendo cuidar que se tenga en cuenta la opinión del mismo. Además el Parlamento puede efectuarle al Consejo preguntas o hacerle recomendaciones al respecto. El artículo 29 del mismo tratado establece más o menos las mismas facultades respecto de la cooperación policial y judicial en materia penal, pero agrega la consulta obligatoria en algunas cuestiones específicas del tercer pilar.

El artículo 189 del Tratado de la Comunidad dispone que estará "compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado".

Dichas competencias originariamente eran consultivas y de control, pero desde 1975 adquirió prerrogativas sobre cuestiones presupuestales, participando en la elaboración del presupuesto comunitario, con facultades para enmendar los gastos no obligatorios y proponer modificaciones de los gastos obligatorios, e incluso rechazar un proyecto de presupuesto en su conjunto. También dispone desde entonces de medios de control de los gastos comunitarios.

Pero la transformación más importante ocurrió con el Tratado de la Unión, que le otorgó competencias legislativas, las cuales fueron ampliadas por el Tratado de Amsterdam, aunque no a todos los dominios de la actividad comunitaria, facultades que comparte con el Consejo mediante un procedimiento denominado de codecisión.

En cuanto a su composición, el artículo 190 establece expresamente la cantidad de miembros que corresponden a cada uno de los quince estados participantes de la Unión, que actualmente suman 626. La representatividad de cada parlamentario varía según el país, en una escala que va desde 820 mil representados para Alemania, a 68 mil para Luxemburgo. En caso de incorporación de otros estados a la Unión habrá de modificarse este número, puesto que el artículo 189 del Trata-

do de la Comunidad establece que "el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos", cuestión en la que se encuentra trabajando la Conferencia Intergubernamental actual. Tienen un mandato de cinco años, y las elecciones por sufragio universal directo tienen lugar en toda la Unión en un mismo periodo, de acuerdo con reglas electorales y modos de escrutinio que decide cada estado. El mandato es representativo, por lo que los parlamentarios no están sujetos a órdenes o directivas de los electores. Todo ciudadano europeo, independientemente del país del que es nativo, tiene derecho de voto y es elegible en el país que reside.

Sobre su organización y funcionamiento, se dispone que el Parlamento tiene una sesión anual que se inicia el segundo martes de marzo sin previo aviso. Dispone la frecuencia y duración de sus reuniones. Puede, excepcionalmente, ser convocado a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión. Elige por dos años y medio a su presidente y a la mesa, integrada por catorce vicepresidentes y cinco encuestadores que sólo tienen derecho a voz. La conferencia de presidentes, que reúne al Presidente y a los presidentes de los grupos parlamentarios, organiza las sesiones y las relaciones con otras instituciones y órganos comunitarios. Además cuenta con el auxilio de un secretariado general, integrado por un Secretario General y siete direcciones generales.

Los grupos políticos son transestatales. Desde diciembre de 1998 hay ocho grupos y un pequeño número de parlamentarios independientes. Dos grupos, cada uno con aproximadamente un tercio del Parlamento, el Partido de los Socialistas Europeos y el Partido Popular Europeo, que agrupan respectivamente a los socialdemócratas y a los democristianos, corresponden a federaciones de partidos de los estados miembros y dominan la vida parlamentaria desde la primera elección en 1979 y, desde 1984, comparten la presidencia de cada legislatura, sucediéndose uno al otro.

Ahora el Parlamento tiene veinte comisiones permanentes, en las que se realiza el trabajo a fondo de las proposiciones que

se someten a la plenaria. Cada comisión permanente tiene un presidente, una mesa y un secretariado y mantienen relaciones con la Comisión y el Consejo. Además el Parlamento puede crear subcomisiones, comisiones especiales o temporales.

El artículo 251 establece el complejo procedimiento de codecisión, mediante el cual el Parlamento obtuvo facultades legislativas. La Comisión presenta simultáneamente un proyecto al Parlamento y al Consejo. El Consejo aprobará el acto si está de acuerdo con las enmiendas que sugiere el Parlamento o si éste no sugiere ninguna. En caso de discrepancia, informará los motivos al Parlamento, quien tendrá tres meses para expedirse. Si el Parlamento acuerda con los motivos del Consejo, o no se expide en el plazo establecido, el acto se considerará aprobado. Si los rechaza por unanimidad, el acto se considerará no aprobado. En ausencia de unanimidad, vuelve al Consejo, quien puede aprobar el acto por mayoría calificada, salvo que exista dictamen negativo de la Comisión, en cuyo caso sólo podrá aprobar el acto por unanimidad. En los demás casos, el presidente del Consejo, con acuerdo del presidente del Parlamento, puede constituir un Comité de conciliación, integrado por igual número de miembros del Consejo y del Parlamento, para lograr un entendimiento. Si el Comité de conciliación no acordara un texto común, el acto se tendrá por no aprobado. En la práctica, el procedimiento ha funcionado satisfactoriamente.

Para determinadas materias, en las que no se aplica el procedimiento de codecisión, se mantienen con otras instituciones de la Unión los procedimientos de cooperación, de consulta y de visto bueno.

1.5.4. El Consejo de la Unión Europea

Denominado en sus orígenes Consejo de Ministros, fue incorporado como la cuña confederal en la estructura institucional de las Comunidades en los años cincuenta. El artículo 202 del Tratado de la Comunidad establece que "para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado" el

Consejo de la Unión, o simplemente el Consejo, "asegurará la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros; dispondrá de un poder de decisión; atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca..."

Esta institución es la única que tiene el privilegio de doble competencia: legislativa y ejecutiva. Las legislativas, que como vimos comparte con el Parlamento, las ejerce mediante directivas, reglamentos y decisiones.

Su rol también es muy importante en lo que respecta a dominios concernientes a los pilares segundo y tercero, donde prevalecen los procedimientos intergubernamentales. Los procedimientos específicos y los vínculos con las otras instituciones de la Unión se establecen en los títulos V y VI del Tratado de la Unión. Entre otras facultades, en política exterior y de seguridad común, la presidencia del Consejo asume la representación de la Unión y es responsable de las decisiones de la Unión sobre la misma, expresándolas en las organizaciones y conferencias internacionales.

El Tratado de la Comunidad establece, en su artículo 203, que "estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro".

A través de éstos, el Consejo asegura la representación de los estados miembros en el sistema institucional de la Unión. Jurídicamente único, varía en función del orden del día. El Consejo de Asuntos Generales reúne a los ministros de Asuntos extranjeros y trata las cuestiones de orden general y las de relaciones exteriores. Además se conforman consejos especializados: de Agricultura, Transporte, Mercado Interior, etcétera. El de Asuntos Económicos y Financieros, conocido como Ecofin, sesiona sólo con los once representantes de los países que actualmente integran la eurozona cuando considera asuntos referidos al euro y la política monetaria común, y generalmente es llamado Consejo del euro.

La presidencia es ejercida por cada estado durante seis meses, conforme a modalidades de rotación establecidas en los

tratados. El presidente prepara y dirige las diferentes formaciones del Consejo. Es asistido por el presidente anterior y por el presidente siguiente, y los tres constituyen, en asociación con un miembro de la Comisión y con el Secretario General del Consejo, que como representante de la política exterior y de seguridad común es denominado Alto Representante; al sistema de manera informal se le llama la *troika*.

El Consejo se reúne a convocatoria del presidente, de uno de sus miembros, o de la Comisión. La frecuencia varía según las formaciones general o específicas. Las sesiones no son en principio públicas, pero existe una propensión a que las decisiones se realicen con el mayor respeto al principio de apertura que tiende a asegurar cierta publicidad a los debates legislativos y a los resultados de las votaciones. El orden del día lo fija el Consejo en cada sesión.

Hay tres modalidades de voto: mayoría simple, mayoría calificada y unanimidad. La modalidad de voto no es elegida por el Consejo, sino que está determinada por las disposiciones que se refieren a los diferentes dominios de intervención del mismo. La de mayoría calificada es la más frecuente y se aplica a medidas concernientes al mercado interior, protección de los consumidores, coordinación de políticas económicas y política social. La ponderación para la votación por mayoría calificada es de dos votos para Luxemburgo; tres votos para Dinamarca, Finlandia e Irlanda; cuatro votos para Austria y Suecia; cinco votos para Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal; ocho votos para España y diez votos para Alemania, Francia y el Reino Unido. La minoría de bloqueo es de 26 votos y las decisiones se adoptan con 62 votos. La unanimidad es requerida en cuestiones constitucionales o cuasiconstitucionales (revisión de tratados, nuevas adhesiones, recursos fiscales propios, etcétera) y en algunos dominios reservados a los estados (fiscalidad, industria, entre otras). También, si no en todas, es la regla en la mayoría de las cuestiones referidas a los pilares segundo y tercero.

El Consejo nombra por unanimidad un Secretario General que lo asiste, el cual, como Alto Representante de la política

exterior y de seguridad común, participa en la *troika*. La Secretaría general está integrada también por un Secretario adjunto y diez direcciones generales temáticas.

Diferentes comités asisten al Consejo. El más importante es el Comité de Representantes Permanentes. Éste refuerza la presencia de los estados en las instituciones comunitarias. Otros dos comités importantes son el Comité Político, que trata problemas de la política exterior y de seguridad común, y el Comité de Coordinación, para cuestiones de asuntos interiores y de justicia.

1.5.5. Comisión Europea

La Comisión mantiene en lo fundamental sus rasgos originales. Desde el principio tuvo un carácter supranacional y estuvo llamada a expresar los intereses europeos. Órgano independiente, dotado de poderes importantes, es el elemento característico de la construcción europea, y no tiene precedente en las organizaciones internacionales.

En el artículo 211 del Tratado de la Comunidad se definen sus competencias. Como *guardián de los tratados* vigila la aplicación del derecho comunitario, tanto del derecho originario, el de los tratados, como del derecho derivado. Este último es muy diverso, pero como actos obligatorios destacan los *reglamentos* de la Comunidad y de Euratom y las *decisiones generales* de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, que son obligatorias y directamente aplicables en todo estado miembro, las *directivas* de las dos primeras comunidades y las *recomendaciones* de la última, también obligatorias, pero en las que los estados deciden las formas y medios en que se instrumentan, y las *decisiones* de las primeras comunidades y las *decisiones individuales* de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, actos individuales obligatorios para los destinatarios singulares. La obligatoriedad de estos actos se concreta mediante la *transposición*, procedimiento mediante el cual las legislaciones estatales se adecuan a la legislación comunitaria.

Es la instancia de iniciativa, puesto que es a partir de sus proposiciones al Consejo y al Parlamento que comienza el proceso legislativo. A veces, antes de realizar una propuesta, la Comisión, publicando lo que se conoce como un "Libro Verde", pone a discusión pública el asunto, sin tener que esperar ni obedecer los resultados del debate público, lo que ha sido uno de los aspectos por los cuales los críticos consideran que la Comunidad padece un déficit democrático. Posteriormente, la propuesta que la Comisión eleva al Consejo y al Parlamento respecto del problema considerado, se publica en un "Libro Blanco".

Además es el órgano ejecutivo de las políticas y actos comunitarios. Ejecuta el presupuesto y gestiona las políticas comunes y los fondos europeos. En el Tratado de la Unión se dispone su participación en cuestiones de los segundo y tercer pilares, si bien desempeñado un papel menor, asociado al Consejo. También uno de sus integrantes participa en la *troika*. El Parlamento tiene derecho de vigilancia sobre sus acciones, y puede forzarlo a renunciar mediante el recurso de moción de censura establecido en el artículo 201 del Tratado de la Comunidad.

Debería estar integrado por consideraciones exclusivamente meritocráticas, sin embargo, según normas tácitas, la Comisión está integrada por un nativo de cada estado miembro, excepto Alemania, España, Francia, Italia y Gran Bretaña, países de los que participan dos. El artículo 213 del Tratado de la Comunidad dispone que son nombrados por representantes de los estados miembros. En la práctica, sin embargo, son elegidos por el gobierno del estado respectivo, quien empero debe garantizar su más completa independencia. El candidato debe ser previamente aprobado por el Parlamento, y su mandato, de cinco años, que coincide con el del Parlamento, es renovable.

La Comisión está dirigida por un presidente, cuyas facultades no han cesado de crecer. A su rol administrativo y protocolario se ha agregado una responsabilidad respecto de los otros comisarios y del trabajo de la Comisión.

El principio de funcionamiento es el de *colegialidad*, es decir, por mayoría simple, y las decisiones son a nombre de la Comisión en conjunto y no de cada comisario. La Comisión puede

habilitar a sus miembros para que en su nombre y bajo su control adopten medidas de gestión y administración claramente definidas.

Sesiona al menos una vez a la semana con base en un orden del día establecido por el Presidente y en buena medida considera problemas predigeridos en reuniones preparatorias que realizan los comisarios interesados. Trabaja según los lineamientos de un programa anual y planes de trabajo trimestrales.

Es asistida por un secretariado general que coordina los servicios de la Comisión y asegura sus relaciones con otras instituciones. Estos servicios están divididos en 25 direcciones generales temáticas, de importancia desigual, encargadas de asistir a la Comisión para desarrollar su acción.

También es asistida por comités sobre muy diversos temas, algunos de los cuales son creados por el Consejo y han provocado dificultades a las relaciones entre las dos instituciones. Desde los tratados de Roma, el Consejo delegó en la Comisión la adopción de reglamentos propios para la ejecución de determinadas políticas comunitarias. Sin embargo, el Consejo confió al Comité específico respectivo, dirigido por la Comisión pero integrado por representantes de las administraciones de los estados, un control estricto de dichas delegaciones. En los años sesenta estos comités, y por su intermedio el Consejo, adquirieron capacidad para impedir o dificultar significativamente la ejecución por parte de la Comisión, de medidas referidas a la política agrícola común y a la unión aduanera. Progresivamente esta ingerencia fue extendiéndose a otros ámbitos. En los años setenta la Comisión comenzó a rechazar las restricciones generadas por los comités a sus medidas de ejecución. El Acta Única terminó con esta situación estableciendo que el Consejo está obligado, y no facultado, a delegar las competencias de ejecución de sus decisiones en la Comisión, según principios y reglas decididas por voto unánime del Consejo, previa vista al Parlamento.

Desde los tratados de Maastricht, el Parlamento tiene capacidad para modificar la composición de los comités que propone el Consejo mediante el procedimiento de codecisión.

1.5.6. El Tribunal de Justicia

En principio sólo se trata de una institución comunitaria. Sin embargo, el Tratado de la Unión ha extendido sus facultades a consultas prejudiciales de los estados y de sus órganos jurisdiccionales en relación con el tercer pilar de cooperación policial y judicial en materia penal, acentuando su papel en la protección de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 6 de este tratado.

El artículo 220 del Tratado de la Comunidad establece que “garantizará el respeto al Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”.

En lo dispuesto en sendos tratados se revela la originalidad del derecho de la unión, puesto que le atribuyen al Tribunal de Justicia funciones de jurisdicción internacional, constitucionales y administrativas. Puede ser requerido por las instituciones comunitarias, los estados o las personas físicas o morales. Colabora con los jueces de los estados miembros respondiendo a sus cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del derecho comunitario. Sus sentencias son obligatorias en el conjunto de los estados miembros. Ejerce también una función consultiva respecto de los acuerdos internacionales.

El artículo 225 del Tratado de la Comunidad instituyó un Tribunal de primera instancia, que es la jurisdicción de derecho común para los recursos presentados por los particulares, siendo sus decisiones pasibles de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia en lo que hace a las cuestiones de derecho, quedando las cuestiones de hecho definitivamente establecidas por la sentencia del Tribunal inferior.

Éste se encuentra integrado por quince jueces y nueve abogados generales, elegidos de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por un periodo de seis años, con renovación parcial cada tres años. Aunque los tratados no dicen nada al respecto, cada estado tiene como juez a un nativo, el cual goza de completa autonomía. Los jueces y abogados deben reunir las condiciones requeridas en sus países para des-

empeñar las más altas funciones jurisdiccionales. El Tribunal designa un presidente cada tres años.

El Tribunal de primera instancia está integrado igualmente por quince jueces. Su estatuto es en general idéntico al Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia tiene gran independencia respecto a las otras instituciones y respecto de su propio funcionamiento. Puede sesionar en plenaria o por cámaras, forma que últimamente se ha vuelto la regla. Actualmente el Tribunal de Justicia tiene seis cámaras y el Tribunal de primera instancia, diez.

1.5.7. Tribunal de Cuentas

Tiene la responsabilidad de asegurar las cuentas de la unión, conforme las disposiciones del Tratado de la Comunidad y del Tratado de la Unión, examinando todos los recursos y los gastos.

Está integrado por quince miembros nombrados por el Consejo por seis años, previa consulta al Parlamento. El funcionamiento es colegiado. Carece de poder jurisdiccional y su informe anual y sus recomendaciones son decididos por mayoría. Desde el tratado de Amsterdam tiene facultad de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y mayores poderes de control.

1.5.8. Instituciones consultivas

Además de las instituciones de gobierno, el sistema de la Unión tiene otras instituciones u órganos que, conforme con lo dispuesto en el artículo 7 del Tratado de la Comunidad, son asistentes del Consejo y de la Comisión.

a) El Comité Económico y Social

En forma consultiva, según lo establece el artículo 257 del Tratado de la Comunidad, permite que las fuerzas económicas y sociales participen en el proceso de decisión comunitario del

Consejo o de la Comisión. En forma obligatoria o facultativa, según el procedimiento establecido en los tratados, es consultado por el Parlamento.

Está compuesto por 222 miembros designados por el Consejo a propuesta de cada gobierno en número explícitamente establecido por el Tratado de la Comunidad: 24 para Francia, España, Alemania y Gran Bretaña; 21 para España; doce para Austria, Bélgica, Grecia, Holanda, Portugal y Suecia; nueve para Finlandia, Dinamarca e Irlanda y seis para Luxemburgo. Su mandato es de cuatro años y sesionan a título personal.

b) El Comité de las Regiones

Instituido por el Tratado de la Unión, es un órgano consultivo, como el Comité Económico y Social, compuesto por representantes de las colectividades regionales y locales. Sus reglas de organización y de funcionamiento, así como el número de sus miembros, son idénticos a los del Comité económico y social.

1.5.9. Instituciones monetarias y financieras

De las instituciones monetarias y financieras, el Banco Europeo de Inversiones se define en la quinta parte del Tratado de la Comunidad, referida a las instituciones. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, previstos en el artículo 8, están definidos en la tercera parte, sobre políticas de la Comunidad.

a) El Banco Europeo de Inversiones

En el artículo 266 se establece que los estados miembros de la Comunidad son miembros del Banco Europeo de Inversiones, previsto en el artículo 9.

Tiene por misión "contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a mercados de capitales y a sus propios recursos". Lo hará "mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos".

El financiamiento es para tres tipos de proyectos: primero, "para el desarrollo de las regiones atrasadas...", segundo, para la "la modernización o reconversión de empresas o... la creación de nuevas actividades necesarias para... el mercado común que... no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros", y, tercero, para "proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros."

Este financiamiento se hará, según el tratado, en combinación con los fondos estructurales, definidos en el Título XVII, sobre cohesión económica y social, también de la tercera parte acerca de políticas de la comunidad, y otros instrumentos financieros de la Comunidad.

El Banco Europeo de Inversiones es, entonces, un instrumento de financiamiento de mediano y largo plazo.

b) El Sistema Europeo de Bancos Centrales

El objetivo principal, tanto del Sistema Europeo de Bancos Centrales como del Banco Central Europeo es "mantener la estabilidad de precios", sin perjuicio de lo cual apoyarán las "políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios". Actuarán de acuerdo con el "principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia". Las partes citadas corresponden al artículo 105, referido específicamente al Sistema Europeo de Bancos Centrales, pero definen también el objetivo del Banco Central Europeo como miembro de este sistema.

El segundo apartado de este artículo dispone que "Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: - definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad; - realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 111 (el cual se refiere al establecimiento de acuerdos comunitarios por parte del Consejo sobre sistemas de ti-

pos de cambio del euro); - poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros (sin perjuicio de la posesión y gestión por parte de sus gobiernos de fondos de manobra en divisas); -promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago”.

En el artículo 107 se establece que “el SEBC estará compuesto por el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros” y “será dirigido por los órganos rectores del BCE, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo”.

c) El Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo, según el artículo 110, “tomará las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el presente Tratado y los Estatutos del SEBC”. El Banco Central Europeo tiene encomendada la adopción de la política que ejecuta el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Las decisiones, a diferencia de las recomendaciones y dictámenes que también puede formular, son vinculantes. Constituyen la manifestación de la independencia del Banco Central Europeo en la definición de la política monetaria comunitaria, la que por otra parte, está expresamente dispuesta en los artículos 108 del Tratado de la Comunidad y 7 del Protocolo 18. Sus decisiones deben ser acatadas por los bancos centrales nacionales y puede, si estima que algún banco central ha incumplido con su decisión, emitir un dictamen que el banco central aludido debe cumplir. De no hacerlo puede recurrir al Tribunal de Justicia.

Los órganos rectores del Banco Central Europeo son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.

El Consejo de Gobierno está integrado por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros. Cada miembro tiene un voto y toma decisiones por mayoría, integra quórum con dos tercios de sus miembros y debe reunirse al menos diez veces por año. Hay, sin embargo, importantes excepciones a la decisión por mayoría. En los casos de lo dispuesto en los artículos 28 (sobre

suscripción de capital del Banco Central Europeo), 29 (sobre la clave para la suscripción), 30 (sobre transferencia de activos de reserva al Banco Central Europeo), 32 (sobre colocación en los bancos centrales nacionales de los ingresos generados por el Banco Central Europeo), 33 (sobre colocación de pérdidas y beneficios netos de su actividad) y 51 (que se refiere a la derogación del artículo 52, el que autoriza las diligencias para la denominación de los billetes en euros de acuerdo con las paridades cambiarias comunitarias irrevocablemente fijadas), el Consejo de Gobierno debe decidir ponderando los votos de cada integrante por el monto suscrito del capital del Banco Central Europeo, no teniendo, en estos casos, ningún peso los votos de los miembros del Comité Ejecutivo.

Como consecuencia de que no todos los países comunitarios han adoptado el euro, el denominado "eurosistema" es un Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo específico que sólo reúne a los miembros del Comité Ejecutivo y de los once gobernadores de los bancos centrales de los países adherentes para tratar las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo del euro y la política monetaria única. El Consejo general es la reunión con todos los gobernadores de los bancos centrales de todos los países comunitarios, pertenezcan o no a la eurozona para tratar las cuestiones referidas a los objetivos generales de política monetaria.

El Comité Ejecutivo está integrado por seis miembros, con mandato de ocho años no renovable, elegidos por el Consejo Europeo. Son independientes del poder político, no se representan más que a sí mismos y ocupan los cargos a nombre propio. Sus decisiones son adoptadas por mayoría simple.

2. Integración económica

Abordemos ahora el aspecto de la integración europea que fue dominante desde las comunidades originarias hasta principios de la década de los años noventa: el económico. Este aspecto también estuvo condicionado por el carácter discreto y circunstancial de la evolución de la integración europea. En un primer

periodo, hasta fines de los años ochenta, el desarrollo de la integración económica estuvo referido a aspectos comerciales y mesoeconómicos.⁴ En el segundo, en el que actualmente nos encontramos, predominan los aspectos macroeconómicos, que, no por casualidad, están vinculados a la recuperación de las dimensiones políticas de la integración. Antes, sin embargo, consideremos brevemente cómo se vinculó la integración económica europea con la evolución del mercado mundial.

2.1. Las Comunidades y relaciones económicas interestatales

Hubo una vinculación estrecha entre la evolución del sistema económico interestatal y la integración económica europea, y pueden considerarse como procesos paralelos. Una primera aproximación al desarrollo del sistema económico internacional del último medio siglo nos muestra un periodo inicial en el que se concibió —entre 1944 y 1958— e instrumentó —entre 1958 y 1973— un sistema económico internacional con, por una parte, un sistema comercial de bilateralismo generalizado, institucionalizado en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, y por otra, un sistema monetario y financiero internacional multilateral organizado en torno al país emisor de la única moneda nacional que fungió como moneda internacional, Estados Unidos, y que satisfizo principalmente las necesidades de expansión del comercio de bienes y servicios no financieros, institucionalizado en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A este periodo siguió otro de crisis —entre 1973 y 1986— y de sustitución de aquel sistema económico —entre 1986 y

⁴ Denominamos aspectos mesoeconómicos a aquellos que se refieren a ramas (Anfreff) o industrias (Palloix) y a la coherencia entre producciones específicas, así como a la diferenciación de estructuras productivas (Manchón, 1994:179). Preferimos esta denominación a la de aspectos estructurales, más confuso porque también es utilizado para referirse a proporciones macroeconómicas, y a la de aspectos de la estructura industrial, menos idóneos para hacer una consideración integrada de las dimensiones micro, meso y macroeconómicas.

1999— mediante, por un lado, una multilateralización del comercio que culminó en la creación de la Organización Mundial del Comercio, en la primavera de 1994, con la finalización en Marrakech de la ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio y, por el otro, una sustitución del viejo sistema monetario y financiero internacional adecuado a la importancia creciente de las transacciones monetarias y financieras, en el que se creó, durante la segunda mitad de la década de los setenta, una nueva instancia de corresponsabilidad exclusiva y excluyente de negociación, el Grupo de los Siete, en la que se discuten y acuerdan las definiciones de las políticas económicas de las potencias, institución similar en este sentido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para las cuestiones de corresponsabilidad en los ámbitos político y militar. Por consiguiente se transformaron sustancialmente las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, convirtiéndose en correas de transmisión de decisiones y políticas económicas que los estados de los países en desarrollo y los países en transición deben instrumentar después de haber tenido una participación cada vez más limitada en su elaboración .

Durante el primer periodo la atención de los responsables de la política económica se orientó a resolver los problemas comerciales, tanto a nivel multilateral global como a nivel multilateral regional, así como los problemas de financiamiento de los desequilibrios externos originados en el comercio. En el caso de las comunidades europeas había también un fuerte componente estructural.

En el segundo, en cambio, la atención de los responsables de política económica se volvió hacia las reacciones provocadas por las relaciones monetarias y financieras internacionales, cuya importancia relativa, respecto de las relaciones comerciales, aumentó rápidamente. Y ello ocurrió, como en el periodo anterior, tanto en el terreno multilateral global como en el terreno de las tratativas multilaterales regionales.

2.2. Fase predominante en la regulación de las relaciones mesoeconómicas y comerciales

Fracasadas las tentativas de federalización política que se hicieron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, las negociaciones de la integración en Europa occidental se organizaron en un primer momento en torno a las cuestiones comerciales. Las decisiones se orientaron fundamentalmente a remover los obstáculos al comercio intrarregional y a construir una discriminación comercial negativa de terceros. Pero, a diferencia de lo que ocurría en el plano internacional, la cooperación implicó elementos de política mesoeconómica o estructural.

Paulatinamente, las preocupaciones se volvieron a la búsqueda de soluciones de los problemas de compatibilización macroeconómica intrarregional, y de unificación de definiciones macroeconómicas frente a terceros.

Esta secuencia contribuyó a dar pábulo a la pretensión teórica de una sucesión de etapas ordenada, necesaria y universal, que se desarrollaba diacrónicamente desde la intensificación del comercio hasta la unidad política. El argumento, que nunca fue suficientemente sólido, ha venido sufriendo, como consecuencia de la marcha de las cosas, cuestionamientos cada vez más frecuentes y reconocidos en ambientes de decisión más amplios y significativos, tanto académicos como privados y públicos. Por una parte, no se ha demostrado suficientemente que se pueda sostener ninguna relación de causalidad necesaria entre la intensificación de las relaciones económicas y la unificación política y, por otra, tampoco se ha demostrado satisfactoriamente ninguna relación de causalidad necesaria entre la intensificación de las relaciones comerciales y la intensificación de las relaciones monetarias y financieras, cuestión esta última que había sido sagazmente advertida por Mundell a fines de los años cincuenta (Mundell, 1997). El progresivo cuestionamiento de estas proposiciones teóricas fundamentales (Frankel, 2000) han repercutido hondamente, y seguirán haciéndolo, en las ciencias sociales que asumen la tarea reconstructiva de los ámbitos político y económico de la sociedad.

Pero ya desde un principio, como no podía ser de otra manera, dada la preservación de la intención federal, el proceso implicó una gestión mesoeconómica. La decisión de la República Federal Alemana, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda de transferir a una Alta Autoridad supraestatal la facultad de gobernar todo lo referente a la producción del carbón y el acero mediante la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en la primavera de 1950, no puede ser explicada por el libre comercio, o supresión de restricciones internas al comercio, ni por la unión aduanera, o adopción de restricciones externas comunes, ni por el mercado común. Se estaba acordando la transferencia de facultades a una institución supraestatal de la definición estructural de un sector económico fundamental de los países signatarios.

Las políticas estructurales fueron, por otra parte, una constante de las prácticas comunitarias, si bien fueron modificándose los criterios de regulación e intervención sectorial. En todo caso, ninguna de estas modalidades pueden ser explicadas simplemente como eliminación de las restricciones al comercio de bienes y servicios. Este complejo de liberalización discriminada de los mercados, que todo proceso de integración supone, asociada a políticas positivas de regulación y gestión estructural, se mantiene en el Tratado de la Comunidad actualmente vigente. Los resultados de la integración hasta principios de los setentas fueron notables. De un comercio intracomunitario del 30 por ciento sobre el total de los intercambios en 1958, primer año de vigencia de la Comunidad Económica Europea y del Euratom, se pasó al 50 por ciento en 1972.

La cooperación macroeconómica, en cambio, pudo ser desplazada a un segundo plano, en buena medida por las condiciones económicas internacionales. Por una parte, hasta fines de los años sesenta se conservaron esperanzas de vigencia del sistema de Bretton Woods. Por otra, los pagos internacionales, que alimentaban los mercados cambiarios, se limitaban en su mayor parte a resultados de las transacciones comerciales.

2.3. El mercado interior se da por concluido

La realización del mercado interior se apoyó, además, en las denominadas políticas de acompañamiento: de competencia, de protección al medio ambiente, social, regional, de salud pública y de protección a los consumidores. La liberalización del movimiento de capitales aceleró la adopción de políticas de compatibilización de las políticas macroeconómicas y favoreció el cumplimiento de los plazos previstos en el programa del Acta Única Europea.

2.3.1. Etapas

En poco más de diez años, entre enero de 1958 y julio de 1968, se suprimieron los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y, en un breve periodo que finalizó en 1970, la Comunidad se transformó en una unión aduanera, gracias a lo cual todo producto que hubiera sido importado después de pagar la tarifa común, fue considerado como producto comunitario pudiendo, en consecuencia, beneficiarse del trato dispensado a los bienes producidos en la Comunidad.

Sin embargo, la sobrevivencia de restricciones interiores que no eran tarifarias ni cuantitativas, como los regímenes de prohibición de importación, debidos a monopolios estatales, reglas fitosanitarias, etcétera, y las condiciones fiscales, consistentes, por ejemplo, en divergencias en las tasas impositivas, sólo fueron progresivamente eliminadas, fundamentalmente por vía jurisprudencial.

A principios de 1985, la Comisión dio un nuevo impulso a la integración del mercado, al considerar que, habiendo controlado en el país de origen tanto los bienes como los servicios y las personas, no representaban ningún peligro para el país destinatario por el mero hecho de que no hubiera entre ambos conformidad legislativa, ni de contenido ni procedimental. A mediados de ese mismo año, Francia y Alemania firmaron el Acuerdo de Schengen, por el cual se estableció "el libre traspas-

so de las fronteras interiores por todos los naturales de los Estados miembros y... la libre circulación de mercancías y servicios". Posteriormente se adhirieron el resto de los países comunitarios, excepto Gran Bretaña e Irlanda.

A pesar de todo, no puede afirmarse la existencia plena del mercado interior con segmentación monetaria, cuya eliminación comenzó en enero de 1999 y su conclusión está prevista para principios del año 2002. El proceso de la unificación monetaria, empero, lo consideraremos cuando examinemos la cooperación macroeconómica.

2.3.2. El principio de reconocimiento mutuo

El reconocimiento mutuo se desprende del principio prohibitivo de discriminación que impide someter a un trato diferente el producto o servicio importado respecto del local. En efecto, para que la prohibición de discriminación ocurra, hace falta aceptar que la legislación de otro estado miembro es equivalente a la legislación doméstica en sus efectos, salvo prueba de lo contrario, según lo estableció el Tribunal de Justicia en 1979.

En caso de que la colocación de un producto haya sido efectuada conforme a la legislación del país que reguló su ingreso al mercado por primera vez, la autoridad de control de otro país miembro no puede someterla a un segundo test. El estado que se oponga al ingreso de un producto que provenga de otro estado miembro tiene, además, que justificar la oposición ante la Comisión y los demás países comunitarios, lo que implica invertir la carga de la prueba. No es el afectado por la prohibición de un estado el que debe probar la identidad de resultados de legislaciones distintas, sino el estado que pretende aplicar la prohibición el responsable de hacerlo.

En el caso de los servicios prestados por personas físicas se supone también el principio de reconocimiento de títulos. El ciudadano de un estado miembro debe haber satisfecho las exigencias de calificación de su país y, como con el principio de reconocimiento mutuo, debe suponerse una identidad de re-

sultados, aun cuando la regulación de la calificación en los estados miembros sea distinta. En el caso de servicios prestados por sociedades, éstas deben haberse establecido en un país miembro, considerándose cuidadosamente los motivos de la prestación del servicio fuera de dicho país a fin de evitar que eluda reglas locales, por ejemplo en los dominios social o fiscal, que no están actualmente federalizados.

2.3.3. La regulación comunitaria

La Comunidad ha desarrollado un marco reglamentario único con el propósito de introducir la transparencia necesaria para la vigilancia de los poderes públicos, y para garantizar la disciplina requerida a fin de proteger los intereses de orden público. La transparencia procura que las empresas conozcan las condiciones en cada uno de los estados para respetar las disposiciones de los tratados.

Tiene especial relevancia en los mercados públicos, en los que las empresas deben someterse, a criterios objetivos de selección. Además, el Consejo dispuso la transparencia de cualquier proyecto de regulación estatal, para lo cual el estado que lo presente debe comunicarlo a la Comisión, que notifica en seguida a los demás estados miembros el proyecto, quienes pueden efectuar observaciones, en cuyo caso se suspende la aprobación del proyecto durante un plazo definido, dando lugar a negociación entre los estados. Si la Comisión manifiesta su intención de hacer una proposición al Consejo sobre el proyecto, la suspensión se prolonga hasta que el Consejo resuelva. En caso de que el estado decida, a pesar de ello, aprobar el proyecto, el Tribunal de Justicia considera que se produce una violación de las formas sustanciales y anula el acto estatal.

El reconocimiento mutuo no releva a los estados de sus obligaciones de protección a la salud, la seguridad y la lealtad en las transacciones. Para evitar los problemas de desigualdad entre las regulaciones de los estados, las directivas de la Comisión tienen como propósito armonizar las normas sobre bases que aseguren la confianza mutua sobre productos y servicios.

Para los productos, la armonización condujo a requerir un certificado de conformidad que condiciona el ingreso al mercado y, en consecuencia, su libre circulación.

Para los servicios, las reglas que aseguran la aplicación de la interdicción de discriminación se aplican en función de la especificidad de los dominios y de las exigencias estatales que, en principio, sean reconocibles y que, en consecuencia, deben ser protegidas.

Si bien se ha dado por terminado el mercado interior, excepto por la culminación mediante la instalación plena del euro en el 2002, muchas materias requeridas de regulación comunitaria y armonización de legislaciones estatales, especialmente en servicios como telecomunicaciones, transportes, servicios postales, provisión de electricidad y gas y audiovisuales, aun no han sido completadas. En materia de servicios financieros, especialmente afectados por la realización de la Unión Económica y Monetaria, han sido ya definidas las facultades comunitarias y las de los estados en la constitución, regulación y supervisión del sistema financiero europeo.

La armonización de la reglamentación en las sociedades, tampoco ha finalizado.

La armonización no es a veces suficiente debido a la subsistencia de desigualdades en procedimientos. La Comunidad ha creado instrumentos comunes que a veces coexisten con instrumentos estatales. La *marca de conformidad*, que es un instrumento comunitario, es obligatoria para los productos sujetos a reglas comunitarias. En ciertos casos se constata la conformidad de un producto con el prototipo controlado por un laboratorio público (automotores, productos farmacéuticos). En la mayoría de los casos es emitido directamente por el productor para hacer constar la conformidad con las exigencias de seguridad. En pocos casos, como el de los aviones, el certificado es entregado por la autoridad pública. En estos casos el sistema estatal debe funcionar con la transparencia requerida para la aplicación de una norma comunitaria única.

También hay mecanismos comunes de evaluación de la calidad de los productos, con el único y limitado propósito de

proteger la seguridad y salud de los consumidores. Comunitariamente se protegen también las denominaciones de origen o las denominaciones geográficas. Desde 1992 hay normas de etiquetaje de ciertos productos respecto de su impacto en el ambiente. Con el propósito de promover la economía de energía, algunos productos deben exhibir una etiqueta en la que se informe sobre las características del producto en relación con los estándares comunitarios. Desde 1997 todo producto industrial debe informar sobre la calidad del mismo. Un organismo comunitario independiente está encargado de la armonización de las reglas relativas a la propiedad industrial e intelectual. Todavía no hay, sin embargo, un régimen comunitario de patentes, aunque desde 1994 se logró que la oficina comunitaria para la protección de variedades vegetales otorgara patentes comunitarias, que protegen jurídicamente entre 25 y 30 años los resultados de investigación en vegetales. Desde 1993, una oficina de marcas extiende protecciones por diez años, de acuerdo con un procedimiento único.

2.3.4. La supresión de los controles fronterizos

Desde enero de 1993, las aduanas, y en gran medida la policía, se retiraron de las fronteras interiores.

A fin de armonizar la base del impuesto sobre el valor agregado, el Consejo ha procurado aproximar las tasas, con un mínimo de 15 por ciento para la tasa normal y un máximo de 5 por ciento para la tasa reducida, que ampara bienes necesarios y culturales. También ha reorganizado los procedimientos con el propósito de suprimir los controles en frontera mediante una declaración anual de vendedores y compradores. Además se han impuesto ciertas restricciones y controles a las compraventas por correspondencia, los que unidos a la aproximación de las tasas, han provocado una tendencia a que la tributación se efectúe en el lugar en que se realiza la transacción.

En cuanto a la circulación de personas, se han suprimido los controles fiscales de una cantidad determinada de productos que lleven consigo. La cooperación entre las policías de los

países miembros se ha desarrollado paralelamente a la puesta en práctica de sistemas comunitarios, como el sistema Schengen, la política de asilo, la política de inmigración y la creación de la Europol.

Desde 1995, el Consejo estableció la instrumentación de una política común de visas, así como el reconocimiento mutuo de las visas emitidas por los estados miembros, permitiendo a todo interesado dirigirse al consulado de su elección y de ingresar por cualquier punto del territorio de la Unión. En el espacio Schengen se introdujo una visa única que permite a los nativos extracomunitarios circular por un máximo de tres meses, salvo que dispongan de un permiso de estadia mayor otorgado por alguno de los países comunitarios.

2.3.5. El funcionamiento del mercado interior

Si la supresión de los controles fronterizos tuvo lugar el último día de 1992, la realización del mercado interno debe ser considerado como un proceso permanente porque, en primer lugar, la Comunidad debe poder reaccionar constantemente a las nuevas trabas que se producen como resultado de la manutención de reglamentaciones estatales. Y, también, porque el acervo comunitario actual debe ajustarse continuamente debido a nuevas restricciones o nuevos desafíos. Finalmente, porque hace falta garantizar comunitariamente que este acervo se aplique correctamente en todos los estados miembros. Además, mientras las empresas operan más comunitariamente, su funcionamiento exhibe mayores dificultades que requieren la intervención de las instituciones comunitarias.

La responsabilidad de la Comisión respecto de la ejecución de normas ha sido crecientemente delegada en agencias comunitarias que, rigiéndose por las reglas administrativas y presupuestales comunitarias, poseen independencia funcional respecto de la Comisión; por ejemplo, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, la Oficina Comunitaria para la Protección de Variedades Vegetales, la Oficina de Armonización en el Mercado Interior, encargada de las cuestiones referi-

das a marcas, diseños y modelos, etcétera. El fenómeno de las "vacas locas" y el debate sobre la autorización de organismos genéticamente modificados ha apresurado la decisión de la Comisión para la reorganización de sus comités científicos a fin de garantizar que sean independientes de todo estado miembro y que sus análisis sean pluridisciplinarios.

La normalización europea cumple la función de traducir en especificaciones técnicas, las exigencias de las directivas comunitarias. Pero, independientemente de toda directiva comunitaria, da a los productores y consumidores una referencia técnica para los productos o servicios comercializados. El trabajo de normalización corre por cuenta del Comité Europeo de Normalización, así como de organismos sectoriales que operan bajo su autoridad, y del Comité Europeo de Normalización Electrónica.

La responsabilidad de la aplicación de las reglas es fundamentalmente estatal, en particular porque más del 90 por ciento de las medidas adoptadas para poner en práctica el mercado interior han tomado la forma de directivas que deben ser transpuestas al derecho local. A nivel comunitario se trata de vigilar, mediante controles y sanciones adecuadas, el respeto al derecho comunitario, especialmente en lo que hace a la transposición de las directivas.

Dicha transposición reviste diversas formas, dependiendo de la organización institucional del estado de que se trate. A fines de 1998, de 1365 directivas de aplicación referidas al mercado interior, 203 no habían sido todavía transpuestas en todos los estados miembros. La Comisión puede recurrir en estos casos al Tribunal.

La transposición es una obligación. Sin embargo, el Tribunal ha reconocido que las disposiciones claras e incondicionales tiene efecto directo, lo que autoriza a los particulares recurrir ante la jurisdicción del estado aun cuando éste no haya efectuado la transposición, reconociendo incluso el derecho a la reparación de daños que la falta de transposición pudiera provocar.

La Comisión ejerce su poder de control mediante las quejas de particulares, de empresas o de otros estados. Cuando la

queja conduce a la comprobación de una infracción, la Comisión abre un procedimiento en contra del estado cuestionado, tanto si el comportamiento es imputable a la administración central, a administraciones locales o a empresas públicas.

Para asegurar el cumplimiento de las normas comunitarias, los tribunales del estado son competentes en primera instancia y el Tribunal favorece que se recurra a ellos, permitiendo que los jueces locales evalúen las consecuencias prácticas de los casos que se les presentan, reservándose el pronunciamiento en cuestiones de principio, con lo que logra que los jueces evalúen fundamentalmente a las administraciones estatales. Desde el Tratado de la Unión, el Tribunal tiene facultades de sanción pecuniaria al estado que no cumpla sus sentencias.

Habida cuenta de la primacía de la norma comunitaria respecto de la norma del estado, y de la del sistema jurídico comunitario respecto del sistema jurídico de cada uno de los estados miembros, el juez local puede constatar la inaplicabilidad de un acto administrativo, reglamentario o legislativo en la medida en que este acto contravenga el derecho comunitario. El Tribunal ha reconocido el derecho a la reparación de los daños sufridos como consecuencia de un acto de la administración, cometido en infracción del derecho comunitario.

A su vez, la administración del estado tiene la obligación de adoptar las medidas requeridas para evitar las consecuencias de la falta de respeto a los actos comunitarios obligatorios, especialmente a las directivas. De este modo, es necesaria la cooperación entre las administraciones para permitir el intercambio de experiencias y desarrollar la confianza mutua. Se han adoptado iniciativas para la formación de los funcionarios, no sólo en las lenguas de los otros estados, sino en el conocimiento de sus administraciones públicas. Se ha promovido también el intercambio de funcionarios.

La ejecución de la mayor parte de las disposiciones referidas al mercado interior descansa en sistemas, muchas veces complejos, de intercambios de información. La organización de esos intercambios condujo a la creación de estructuras administrativas de contacto de los servicios administrativos co-

rrespondientes y la Comisión, a fin de evitar las demoras de la coordinación interministerial, así como a la generación de redes informáticas de intercambio de información en los ámbitos fiscal (red VIES), estadístico (red EDI COM), policial (red SIE) y aduanal (red SID).

A pesar del mejoramiento institucional, del progreso del derecho comunitario, y de un ritmo relativamente satisfactorio de transposición de los derechos de los estados, el mercado interior está lejos de haberse completado. Todavía se mantienen obstáculos al intercambio de bienes y servicios, y la dispersión de precios permanece elevada: el coeficiente de dispersión para los precios de consumo, que pasaron del 21.9 por ciento, en 1985, al 15.9 por ciento en 1993, cambió poco hasta 1997 (Boyer *et al.*, 1999:29). Estos autores concluyen que hay tres problemas de carácter general por superar. Primero, que el marco reglamentario de la Unión es todavía imperfecto y que deben hacerse esfuerzos para mejorarlo y simplificarlo, tanto a nivel estatal como comunitario. Segundo, que persisten obstáculos técnicos debido a una insuficiente aplicación del principio de reconocimiento mutuo y los costos adicionales que las empresas enfrentan por ello. Y, finalmente, que el sector financiero todavía permanece segmentado debido a la diferencia entre reglamentaciones nacionales que, justificadas por la protección al consumidor, dificultan las operaciones transfronterizas porque favorecen el carácter relativamente cerrado que todavía tienen de los mercados de valores mobiliarios con la consecuente falta de un mercado de capitales integrado a escala europea, lo que restringe la capitalización de las empresas y limita la liquidez de los títulos.

2.4. Fase predominante en la regulación de las relaciones macroeconómicas

En el tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957, los socios no buscaron promover la integración económica mediante la adopción de una política macroeconómica comunitaria positiva. Se definieron criterios de política económica, que

los países comunitarios debían en principio adoptar, con el propósito de suprimir los obstáculos al intercambio intracomunitario que pudieran derivarse de políticas distintas a las sugeridas por los criterios comunitarios.

Se dispuso que la política económica de corto plazo debía ser considerada como materia de interés común y objeto de consultas mutuas. Además cada socio debía asegurar, mediante una política apropiada, el equilibrio de la balanza de pagos, la confianza en su moneda, así como un grado elevado de empleo y de estabilidad de precios. Para lograr este objetivo se propuso la coordinación de las políticas económicas y, para favorecerla, se creó un Comité Monetario de carácter consultivo. Se dispuso también la eliminación de los controles de cambio en forma paralela a la liberalización creciente de los movimientos de bienes, personas y capitales prevista en el tratado. La tasa de cambio de cada moneda debía ser considerada por el estado, emitida y gestionada como asunto de interés común. Finalmente, se consideró la posibilidad de ayuda mutua en caso de serias dificultades de balanza de pago (Ypersele, 1988:42).

La modestia y generalidad de los criterios hacía que no se diferenciara de los criterios promovidos en el nivel multilateral de vocación universal.

2.4.1. La cooperación en políticas de tipos de cambio

Desde la crisis del sistema monetario internacional a principios de la década de los años setenta, las preocupaciones por la coordinación macroeconómica comunitaria saltaron a un primer plano, y comenzaron a desarrollarse esfuerzos en esa dirección.

a) La cooperación macroeconómica previa al Sistema Monetario Europeo I. La serpiente en el túnel

A fines de 1958, la mayoría de los países europeos restauró la convertibilidad de sus monedas, con lo que se puso fin a la Unión Europea de Pagos creada durante el periodo de escasez

de dólares entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y 1957. En el marco del sistema monetario internacional, se acordó que los márgenes de fluctuación de las monedas entre sí serían de 0.75 por ciento más o menos respecto de las paridades acordadas. Poco después, en 1959, cuando comenzaron a presentarse los problemas derivados de las dificultades que enfrentaba Estados Unidos para sostener el dólar, el Comité Monetario, órgano consultivo de la Comunidad, propuso la integración monetaria y la creación de un fondo de reserva europeo (Arestis *et al.*, 1999). Ya entonces el escaso movimiento de capitales amenazaba la estabilidad de la paridad fundamental del dólar respecto del oro, en un momento en que se ensayaba la instrumentación, todavía titubeante y parcial, de políticas de liberalización del mercado de cambios previstas por el sistema de Bretton Woods quince años antes.

En 1960, Tiffin previó que sería inevitable el fin del sistema del patrón dólar-oro y propuso la creación de una unión monetaria europea y una moneda común. Por el contrario, la vía acordada a fines de 1961, fue el apuntalamiento del sistema monetario interestatal mediante la constitución del pool del oro, creado por Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Alemania y Suecia, conocido como el Grupo de los Diez, que se comprometieron, además de evitar la conversión del oro en dólares, a prestarle al Fondo Monetario Internacional para aumentar su capacidad de hacer frente a los problemas de liquidez en el mercado mundial y así aumentar las posibilidades de hacer realidad, de una buena vez por todas, el sistema de paridades fijas. Simultáneamente se creó, en el marco del Banco Internacional de Pagos, el Comité de Basilea para comenzar a promover la aproximación de las definiciones de los sistemas financieros de los estados y a regular interestatalmente los flujos privados de capital en el mercado mundial.

Esa década, la de 1960, fue escenario de graves problemas para sostener la estabilidad de los tipos de cambio de las monedas de los países europeos respecto del dólar, aunque las

paridades entre ellas se mantuvieron sin mayores dificultades. El pool del oro fue abandonado definitivamente a principios de 1968, cuando los bancos centrales de los principales países adoptaron el doble mercado del oro y, simultáneamente, se crearon los Derechos Especiales de giro con el mismo propósito de fortalecer la capacidad del Fondo Monetario Internacional frente a los problemas de liquidez en el mercado mundial. Al mismo tiempo, Pierre Werner, primer ministro de Luxemburgo, hizo público un plan de acción para fijar irrevocablemente las paridades de las monedas de los países comunitarios. Le siguió un memorándum de la Comisión con propósitos más modestos, el denominado primer plan Barre, siendo entonces Barre vicepresidente de la Comisión, en el que se propuso establecer: primero, un mecanismo comunitario de soporte monetario de corto plazo y una ayuda financiera de mediano plazo; segundo, someter el cambio de paridades a un acuerdo previo de los otros países miembros, en lugar de la mera consulta y, tercero, considerar la posibilidad de la supresión completa de los márgenes de fluctuación de las paridades de las monedas comunitarias.

En diciembre de 1969, en la cumbre europea de La Haya, Willy Brandt, entonces Canciller alemán, propuso la Unión económica y monetaria en dos etapas. La primera, de armonización efectiva de las políticas económicas de corto plazo y fijación de objetivos cuantitativos de mediano plazo, y la segunda, de constitución de un fondo europeo de reserva al que los socios transferirían una parte de las suyas. En enero de 1970, el Consejo aprobó las propuestas del primer plan Barre, con excepción del mecanismo de ayuda a mediano plazo. El plan de asistencia a corto plazo entró en vigor inmediatamente. Para dirimir las diferencias, que se presentaron en cada episodio de la integración monetaria, entre los *economistas*, en ese momento alemanes y holandeses, partidarios de priorizar la coordinación de políticas como condición previa de la integración monetaria, y *monetaristas*, franceses, belgas y luxemburgueses, que sostenían que el rápido progreso en el ámbito monetario obli-

garía a los gobiernos a coordinar sus políticas, se formó un grupo de trabajo bajo la dirección de Werner.

Las razones de los monetaristas fueron, para empezar, que si el objetivo era la fijación de las tasas de cambio, e incluso una única moneda, convenía avanzar en esa dirección. Pero además, notaban que el margen de fluctuación de dos monedas distintas del dólar era mayor que el margen de fluctuación de cada una de esas monedas respecto de éste, lo que implicaba una mayor liquidez del dólar, puesto que el riesgo de cambio de su tenencia era menor que el riesgo de la tenencia de otras monedas. En efecto, de acuerdo con los anchos de banda de fluctuación acordados en 1958, de 0.75 por ciento hacia arriba o hacia abajo de la paridad definida respecto del dólar, cada moneda tenía frente a la moneda estadounidense un ancho de banda de 1.5 por ciento. Pero si una moneda europea alcanzaba el límite máximo de su banda frente al dólar, al mismo tiempo que otra moneda europea llegaba al límite mínimo de la suya ante el dólar, entre ambas monedas existía una diferencia de 1.5 por ciento, por lo que el ancho de la banda de tolerancia de las fluctuaciones de las monedas europeas entre sí era de 3 por ciento.

Para eliminar esta situación de penalización de las monedas europeas, proponían que los márgenes de fluctuación, en torno a paridades centrales definidas entre ellas, fuera menor que los márgenes de fluctuación de todas ellas frente al dólar. Este mecanismo fue representado mediante la imagen de una serpiente, cuyo grosor estaba definido por la menor tolerancia de fluctuación de las monedas europeas entre sí, que podía sin embargo moverse hacia arriba o hacia abajo en un túnel, cuya sección, mayor que la de la serpiente, estaba definida por los márgenes más amplios de fluctuación de cada una de estas monedas frente al dólar.

La consecuencia esperada era una disminución del riesgo de tenencia de las monedas europeas respecto del dólar, lo que debería aumentar su demanda como reserva de los bancos centrales, forzando a los bancos centrales a intervenir más frecuentemente, pero ahora con monedas europeas en lugar de hacerlo con dólares, para sostener los márgenes intracomunitarios.

Además, la reducción de la independencia de las políticas monetarias conduciría a una armonización más efectiva de las políticas de los países miembros, según los monetaristas. Y, finalmente, la flotación conjunta frente al dólar resaltaría la personalidad monetaria de la Comunidad como un primer paso hacia la política monetaria común.

El informe Werner, sometido a la Comisión y al Consejo en octubre de 1970, representaba un compromiso. En el campo de la coordinación de las políticas económicas hacía sugerencias específicas respecto de la política presupuestal, el financiamiento del déficit, la fiscalidad y los mercados financieros. En el terreno monetario proponía armonizar los instrumentos de política monetaria y reducir los márgenes de fluctuación de las monedas comunitarias entre sí. En una segunda etapa proponía la creación de un fondo de cooperación monetaria encargado de los apoyos a corto plazo, que ya había sido instrumentado en enero de 1970, así como la asistencia financiera de mediano plazo y la gestión de las reservas de cambio comunitarias. El plan fue aprobado en marzo de 1971, decidiéndose el establecimiento del mecanismo de apoyo a mediano plazo y que comenzara la reducción de los márgenes de fluctuación en junio de ese mismo año.

Pero fue en ese momento que aumentó la especulación contra el dólar, lo que provocó que el marco alemán se viera sometido a presiones revaloratorias. Alemania hizo la propuesta, rechazada por Italia y Francia, de la flotación conjunta de las monedas comunitarias frente al dólar. El resultado fue que Alemania y Holanda decidieron la flotación de sus monedas, mientras que los otros países comunitarios introdujeron controles de cambio para enfrentar la especulación. A mediados de agosto de 1971, Nixon decidió oficialmente la suspensión del dólar en oro. Días después, los países del Benelux decidieron la flotación conjunta, no sin antes habérsela propuesto, sin éxito, a sus socios comunitarios. Alemania mantuvo la libre flotación de manera independiente y lo mismo hizo Italia. Francia reforzó el control cambiario e introdujo un doble mercado de

cambios. El plan Werner, acabado de nacer, yacía ahora en pedruzcos.

A mediados de diciembre de 1971, los países del Grupo de los Diez, reunidos en el Instituto Smithsonian, acordaron nuevas paridades monetarias respecto del dólar, una devaluación de éste respecto al oro y, además, la ampliación de la tolerancia de las fluctuaciones cambiarias frente al dólar, aumentándolas de más o menos 0.75 a 2.25 por ciento, ensanchando el túnel de 1.5 a 4.5 por ciento, con la consecuencia de que el ancho de banda de las fluctuaciones de las monedas europeas entre sí aumentó de 3 a 9 por ciento. Variaciones de este tipo ponían en riesgo una pieza clave de la integración europea en ese momento, la política agrícola común, cuyo propósito era la igualdad de los precios del agro, lo que vino a reforzar adicionalmente la necesidad de la integración monetaria.

La decisión del Consejo de adoptar un estrechamiento de banda de los tipos bilaterales de las monedas comunitarias, se concretó en el acuerdo de Basilea de abril de 1972. Nació así la serpiente en el túnel. Ninguna paridad entre monedas comunitarias podría discrepar en más del 2.25 por ciento. Este ancho de la serpiente, definido por las bandas en torno a los tipos entre monedas europeas, quedó reducido a la mitad de 4.5 por ciento, que era el ancho del túnel establecido en el acuerdo smithsoniano. Se decidió, además, que las intervenciones para sostener la serpiente debían hacerse en monedas europeas, reservándose las intervenciones en dólares para evitar que la serpiente saliera del túnel. En la cumbre de París (octubre, 1972) se reafirmó la voluntad "de realizar, de manera irreversible, la unión económica y monetaria" y se creó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria. Pero en un entorno internacional crecientemente problemático, la decisión enfrentó dificultades de instrumentación.

b) La cooperación macroeconómica previa al Sistema Monetario Europeo II. La serpiente sin el túnel

En enero de 1973, al mismo tiempo que ocurría el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca a la Comunidad, se inten-

sificó la especulación con el dólar. Con la declaración de que no defenderían el dólar, las autoridades estadounidenses liquidaron el túnel en febrero. En consecuencia, la Comisión propuso que la serpiente europea se moviera conjuntamente frente al dólar. Pero la flotación conjunta fue rechazada por los nueve países comunitarios. Solamente los países del Benelux (Dinamarca, Alemania y Francia) decidieron, en marzo, flotar conjuntamente ante el dólar. Noruega y Suecia, países no comunitarios, decidieron adherirse a lo que se suponía sería un "islotte de estabilidad". Gran Bretaña, Irlanda e Italia mantuvieron una flotación independiente. Hasta fines de 1978 hubo numerosos abandonos y reingresos de los países vinculados a la serpiente, así como numerosos realineamientos.

En relación con las ambiciones expresadas desde la Cumbre Europea de La Haya de 1969, los resultados fueron pobres, pero teniendo en cuenta las circunstancias de los años setenta se logró cierta estabilidad en una zona monetaria organizada en torno al marco alemán. Con todo, según algunos autores se habría perdido la "lógica acumulativa de la integración" de los años sesenta, y se presentaron riesgos de aparición de una "lógica acumulativa de la desintegración" como consecuencia de la fragmentación monetaria y la divergencia de comportamientos económicos y de políticos, a pesar de numerosas proposiciones de integración monetaria que fertilizaron el terreno para la adopción del sistema monetario europeo (Ypersele, 1990:53).

c) El Sistema Monetario Europeo I.

Antes del Acta Única Europea

En el Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978, Francia y Alemania propusieron un nuevo sistema monetario europeo en el que participaran todos los países comunitarios. El Consejo Europeo de Bremen en julio de ese mismo año aprobó el proyecto franco-alemán y encargó al Ecofin que elaborara un sistema fundado en una unidad monetaria europea (*European Currency Unit*, ecu), con reglas tan estrictas como las de la serpiente, y dotada de medios financieros importantes derivados de la comunización por parte de las reservas, pro-

piedad de los participantes. Las modalidades de funcionamiento fueron aprobadas en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 1978. La vigencia del sistema comenzó en marzo de 1979. Perduró, a pesar de importantes modificaciones, hasta fines de 1998.

El sistema tuvo similitudes con la serpiente. La adhesión era voluntaria. Las obligaciones derivadas de la adhesión fueron parecidas a las que se desprendían de la pertenencia a la serpiente. En principio el ancho de la banda de fluctuación en torno a la paridad definida fue, como en aquella, de 2.25 por ciento. Cuando una moneda del sistema alcanzaba el límite, los dos bancos centrales concernidos debían intervenir para impedir la trasgresión del límite.

Pero tres diferencias eran importantes. El papel del ecu, el mecanismo del indicador de divergencia y el tránsito a la fase institucional del sistema monetario europeo, previsto desde su creación.

El ecu fue una unidad de cuenta compuesta, constituida por una canasta de montos determinados de cada moneda comunitaria. Pero no fue sólo una unidad de cuenta. El mecanismo de cambio previó la obligación de los bancos centrales que en él participaran, de intervenir cuando estuvieran por alcanzarse los límites de las paridades convenidas. Esta obligación que suponía la creación de mecanismos de crédito que alimentarían la capacidad de cumplir con ella. Y también la definición de las reglas de reembolso y del instrumento de reembolso, que fue el ecu. Así, además de unidad de cuenta, el ecu funcionó como medio de pago entre bancos centrales comunitarios y como activo de reserva.

El curso del ecu respecto de una moneda de un país miembro era igual a la suma de los montos de todas las monedas que habían sido definidos como contravalores de esa moneda, y que no eran otra cosa que el contenido de la canasta ecu. Si para calcular esos contravalores se tomaba el curso bilateral central definido para cada moneda, se obtenía el tipo de cambio central entre la moneda y el ecu. Si por el contrario, se tomaba el curso bilateral de mercado, se obtenía el tipo de cam-

bjo de mercado ente la moneda y el ecu. La diferencia entre estos dos tipos de cambio de la moneda del estado comunitario con el ecu, el central y el de mercado, era la base para el cálculo del indicador de divergencia.

Finalmente, desde el principio se previó la consolidación futura del sistema monetario europeo mediante el tránsito a lo que se denominó la *fase institucional*. En la resolución del Consejo Europeo de Bruselas, a fines de 1978, se afirmó que "estamos firmemente determinados a consolidar, a más tardar dos años después de la instrumentación del sistema, las disposiciones y los procedimientos establecidos a fin de hacer de él un sistema definitivo". Sin embargo, el sistema funcionó sin llegar a esta fase de consolidación.

Hay que notar, respecto del papel del ecu, la modestia de las funciones que cumplió. Desde luego, no era propiamente una moneda. Ningún instituto emitió ecus los que, por lo tanto, nunca circularon. Los roles de reserva y de medio de pago entre bancos centrales fueron limitados. Ningún banco central los creó. Su fundamento no fue otra cosa que el oro y los dólares transferidos al Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, encargado de emitir los ecus con los que los bancos centrales prestatarios reembolsarían las deudas contraídas a los bancos centrales prestamistas, por intermedio del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, para sostener sus monedas. Por lo tanto, no era una creación monetaria *ex nihilo*, como era el caso de los derechos especiales de giro en el marco del sistema del Fondo Monetario Internacional. Dependía mecánicamente de los movimientos del oro y del dólar. Por último, su uso oficial como medio de pago entre bancos centrales fue escaso. Y, sin embargo, promovido por los bancos europeos entre las empresas, el ecu conoció un notable uso privado, como instrumento de financiamiento y para denominación de activos financieros.

La pregunta de cuáles hubieran sido las variaciones de los tipos de cambio nominales si no se hubiera creado el sistema monetario europeo, es todavía materia de debate y difícilmente llegará algún día a tener una respuesta cierta. Sin embargo, las variaciones importantes de las monedas comunitarias

entre sí fueron menos erráticas que en el periodo anterior y menos importantes que las fluctuaciones respecto de las divisas externas, la libra esterlina, el franco suizo, el dólar y el yen. Durante un periodo especialmente convulso del mercado mundial, el sistema resistió funcionando de manera aceptable.

Pero los realineamientos de las paridades centrales fueron frecuentes hasta 1987, la mayoría de las veces implicaron las monedas más importantes y siempre fueron en un mismo sentido: apreciación nominal del marco alemán y depreciación nominal del franco francés y la lira. También fueron significativos, el franco que, por ejemplo, se devaluó nominalmente en más del 30 por ciento ante el marco. todo eso llevó a caracterizar al sistema, no como un sistema de paridades fijas ajustables sino como un sistema de paridades deslizables.

Es cierto que la inflación se redujo en los países que integraban el sistema. Pero esto también ocurrió en los otros países comunitarios y en los demás países industrializados. Es difícil atribuir exclusivamente este comportamiento al sistema.

Para quienes atribuyen dicha reducción del proceso inflacionario a las políticas monetarias aplicadas, éstas pudieron haber contribuido a limitar el crecimiento en los países con monedas débiles y a aumentar sus déficit comerciales con los países de monedas fuertes. Estos dos comportamientos tienen que ver con el problema de las tasas de interés de los países implicados y con los efectos reales que tiene la gestión de un régimen de cambios pretendidamente fijos. En cuanto a las tasas de interés, la experiencia comunitaria del sistema monetario europeo puso de manifiesto la primacía de las tasas alemanas. Y, además, que dichas tasas fueron gestionadas teniendo en cuenta, no las condiciones internas del sistema monetario europeo, sino la evolución del dólar y el comportamiento de las tasas de interés estadounidenses. Por el contrario, las tasas de interés de los demás países comunitarios tuvieron como referencia las tasas alemanas. En el caso de los países de monedas débiles, esta política implicó fuertes primas por riesgo de devaluación, a fin de que sus monedas se mantuvieran dentro de las bandas fijadas. Estas tasas de interés reales, mayores que la

tasa de interés alemana, penalizaban el crecimiento de los países de monedas débiles.

Además, si los mecanismos de redefinición de paridades centrales y de intervención funcionaron de manera que pudieron mantenerse los márgenes de fluctuación previstos, mucho mejor que durante el periodo de la serpiente, esto fue sin que se cumpliera el objetivo de simetría en la intervención de los bancos centrales. Puesto que la intervención era obligatoria cuando se alcanzaban los límites establecidos, mientras que el banco central de la moneda que se debilitaba intervenía antes, procurando que la moneda no llegara al límite, el banco de la moneda que se fortalecía intervenía recién cuando este límite era alcanzado. Ciertamente, hubo intervenciones intramarginales de los bancos centrales de los países de las monedas que se apreciaban, pero fueron mucho más escasas y menos significativas que las de los bancos centrales de los países cuyas monedas estaban depreciándose.

2.4.2. Diseñando la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria

El tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 no previó la creación de una zona monetaria europea, mucho menos la de una moneda única. Nada de lo ocurrido durante la década de los años sesenta condujo a la formalización de dichos objetivos. Pero a partir de los acontecimientos en el sistema monetario y financiero internacional a principios de los setenta, dichos objetivos adquirieron mayor relevancia. De hecho se tornaron indispensables cuando se decidió la implementación de programas con metas definidas para concluir la construcción del mercado interior.

a) El Sistema Monetario Europeo II. El Acta Única y el reforzamiento del sistema

De este modo, si se pretendían hacer realidad los compromisos establecidos en el Acta Única de febrero de 1986, hacía falta enfatizar la compatibilización de las políticas económicas y

generar las condiciones para que dichos objetivos fueran posibles. En septiembre de 1987, mediante el acuerdo informal de Nyborg, los ministros de finanzas de los países comunitarios decidieron reforzar el sistema monetario europeo introduciendo medidas orientadas a promover la coordinación. Se definieron indicadores para supervisar el comportamiento económico, se refinaron los mecanismos de intervención para enfrentar la especulación que pudiera incentivarse debido a la liberalización del movimiento de capitales y se creó un mecanismo de crédito de muy corto plazo disponible para intervenciones intramarginales (Arestis *et al.*, 1999). Esta definición más precisa de los compromisos de los bancos centrales de las monedas fuertes, respecto del otorgamiento de créditos a los bancos de las monedas débiles para permitirles intervenciones intramarginales, disminuyó la asimetría en las intervenciones para defender las bandas (Capul, 1999:76).

Los compromisos de Nyborg mejoraron la preparación de los bancos centrales para enfrentar la liberalización del movimiento de capitales previsto por el Acta Única como parte de la realización del mercado interior. Los estados comunitarios se privaron, mediante el pacto, de la facultad de introducir controles de cambios en situaciones de ataque especulativo contra sus monedas. Así, las restricciones sobre sus políticas económicas se vieron reforzadas por el compromiso con un sistema de paridades fijas que hacía las veces de correa de transmisión de las decisiones del banco central alemán. En especial, a los países inflacionistas, con políticas monetarias menos confiables, la privación del control de cambios los debilitaba para enfrentar un ataque especulativo y disponer del tiempo necesario para definir un realineamiento. La única posibilidad que les quedaba era abandonar el sistema. Si querían evitarla tenían necesariamente que importar la credibilidad que disponía el banco central alemán, subordinando sus políticas monetarias. En todo caso, hasta 1990 esta subordinación no pareció muy costosa; incluso Gran Bretaña y España ingresaron al sistema. Estos costos relativamente bajos fueron sin duda un fac-

tor que, amén de los importantes factores geopolíticos que estaban generándose en ese momento, contribuyó a explicar que se negociara entonces la Unión Económica y Monetaria como parte fundamental de la Unión.

b) El Sistema Monetario Europeo III. La crisis de 1992 y después

Pero la situación estaba por complicarse. Con la reunificación alemana de octubre de 1990, el Banco Central Alemán decidió aumentar sus tasas de interés con un doble propósito: prevenir las presiones inflacionarias derivadas del sobrecalentamiento económico que se esperaba resultado de la reunificación, y atraer capitales externos que contribuyeran a la reunificación. Y en buena parte del resto de la Comunidad, puesto que poco antes, en julio de 1990, se había liberado la circulación de capitales, con lo que dio comienzo lo que más tarde se reconocería como la primera fase de la Unión Económica y Monetaria. Por el papel director del Banco Central Alemán, los otros países del sistema se vieron obligados a aumentar sus tasas de interés, justo en un momento en que el comportamiento de sus economías, a diferencia de la alemana, entraba en recesión.

En la primavera de 1992, la estabilidad de los cambios en el sistema monetario europeo empezó a verse cuestionada. La primera moneda sometida a especulación fue la lira, considerada sobrevaluada por los mercados; en julio le siguió la libra. El incremento de las tasas de interés tuvo poca eficacia y ambas monedas abandonaron el sistema en septiembre. La peseta y escudo, a las que también consideraron sobrevaluadas, los mercados optaron por devaluar. Los problemas no terminaron. En el verano de 1993, los mercados intentaron deshacerse del franco francés, pero resistió, fuertemente apoyado por el banco central alemán.

El costo de las intervenciones, así como las estimaciones de que el juego en el mercado cambiario seguiría debido a expectativas de variación en los tipos de cambio, revivieron la polémica sobre la relación entre la coordinación de políticas y

la determinación de las tasas de cambio, y sobre cuál era el orden en que debían sucederse. El sistema se mantuvo, lo que coincidía con la recomendación de los monetaristas, pero con un ensanchamiento de bandas de tal magnitud que la coordinación de políticas económicas se volvió fundamental, como lo argumentaban los economistas. En agosto de 1993 se ampliaron las bandas de fluctuación de 2.25 a 30 por ciento, es decir, un porcentaje de 15 por ciento a cada lado de las paridades centrales, lo que disminuyó fuertemente la presión de los bancos centrales sobre la necesidad de intervenir.

Habida cuenta de que el sistema era voluntario, Gran Bretaña lo abandonó; Francia, por el contrario, escogió la estabilidad de su moneda, e Italia reingresó al sistema en 1996. En todo caso la holgura de las nuevas bandas no fueron utilizadas. Las presiones en el mercado de cambio disminuyeron y los tipos de mercado mostraron escasa divergencia respecto de las paridades centrales.

2.4.3. La Unión Económica y Monetaria

a) La Unión Económica y Monetaria en los tratados de Maastricht

Fue en el Consejo Europeo de Hannover de junio de 1988 en donde se decidió crear la Unión Económica y Monetaria. Se encomendó a un grupo de expertos presidido por Jacques Delors, a la sazón presidente de la Comisión, reflexionar sobre las condiciones y modalidades. El proyecto contenido en el informe Delors, adoptado en el Consejo Europeo de Madrid en junio de 1989, fue la base de las negociaciones que terminaron con la firma por los estados miembros de los tratados de Maastricht que instituyeron la Unión.

Entre los objetivos del artículo 2 del Tratado de la Unión está el del "establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única...". En el capítulo 4, de disposiciones transitorias, del Título VII, sobre política económica y monetaria, del Tratado de la Comuni-

dad, se definen las fases de establecimiento de la unión económica y monetaria.

El objetivo de la Unión Económica y Monetaria procuraba una armonización de políticas económicas, tanto de largo plazo, como de corto plazo, armonización que, en el caso de la política monetaria, debía llegar al extremo de la transferencia a una autoridad única con las facultades de formularla y, simultáneamente, crear una moneda única. Las disposiciones institucionales de la moneda única y de política monetaria federal se encuentran en el capítulo 2 del mismo Título VII.

Se estableció que la adopción de la moneda única ocurriría antes del primero de enero de 1999, y que sustituyera totalmente a las monedas de los estados miembros en 2002. En diciembre de 1995 se decidió que el nombre de la moneda única sería euro; el signo utilizado para referirse a esta moneda es €. En el Consejo europeo extraordinario de Bruselas de mayo de 1998 se aprobó el lanzamiento de la moneda única el primero de enero de 1999, con once de los quince países comunitarios. Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca decidieron no adoptar el euro en esta oportunidad. Grecia no cumplió las condiciones establecidas por el Consejo Europeo.

Menos de diez años fueron necesarios para que la mayor parte de los países de la Unión perfeccionaran su integración económica y transfirieran sus facultades monetarias a la comunidad.

Pero para las políticas públicas en materia económica distintas a la política monetaria, el Tratado de la Comunidad adoptó un régimen descentralizado en el que cada estado se mantiene como responsable de su definición e instrumentación. Sin embargo, se establecieron procedimientos de orientación y control federal. En el capítulo 1 del Título VII se dispone que los estados miembros deberán definir sus políticas "con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad... y en el marco de las orientaciones generales..." de política económica. El proyecto de estas orientaciones, promovido por la Comisión, será aprobado por el Consejo por mayoría califica-

da, y elevado al Consejo Europeo quien, previa consulta a los estados miembros, emitirá conclusiones sobre las denominadas orientaciones generales de política económica. Estas conclusiones serán la base para que el Consejo, por mayoría calificada, adopte estas orientaciones generales de política económica, que informará al Parlamento.

El Consejo, basándose en la información de la Comisión, ejercerá una supervisión multilateral sobre el desempeño económico de las economías de los países comunitarios, y la coherencia de sus políticas con las orientaciones generales de política económica vigentes. En caso de incumplimiento, el Consejo puede, por mayoría calificada, hacer recomendaciones necesarias para que el estado responsable reestablezca la coherencia. Si no lo hiciera, puede publicar las recomendaciones. Fue con base en estas disposiciones que se acordaron los criterios de convergencia en el Tratado de Amsterdam.

b) Las razones de la Unión Económica y Monetaria

Teóricamente una Unión Económica y Monetaria es un complejo económico que se relaciona con otros en el mercado mundial, en el que el dinero, transformado en una moneda entre otras que concurren en el mercado mundial, cumple, por un lado, las funciones tradicionalmente atribuidas al dinero y, por otro, las funciones de expresar, en parte, los intereses comunes que se concretan en la institución que emite y regula la moneda. Implica necesariamente, por lo tanto, una moneda y una política monetaria diferenciada de las otras que participan en el mercado mundial. Como los otros grandes problemas considerados dentro del primer pilar, es una cuestión geopolítica y, en consecuencia, debe explicársele en términos de política económica⁵ o, alternativamente, mediante un acercamiento interdisciplinario de ciencias sociales que permita explicar la unidad de la economía mundial y su diferenciación como mercado mun-

⁵ Usamos aquí el término *economía política* para referirnos a la crítica a la teoría de las relaciones internacionales que comenzaron a desarrollar Robert Keohane y Joseph Nye a principios de los años setenta (Gilpin, 1990).

dial en el que se relacionan estados, definidos como elementos de los que nos interesan sus cualidades político-económicas.

Pero en la juridificación de los procesos de integración de algunos estados europeos, de entre todos los que constituyen el mercado mundial, tanto a nivel de cada uno de ellos, como a nivel de los acuerdos y tratados interestatales europeos, incluyendo aquellos que desarrollan actividades constituyentes, como la creación de instituciones supraestatales a las cuales se transfieren facultades de formulación y ejecución de funciones público-políticas, difícilmente se utilizan los conceptos empleados en la política económica. En el terreno de las cuestiones económicas, se utiliza el lenguaje de la teoría económica, pulcro y neutral desde el punto de vista del poder (Manchón, 1994), al que se le asocia el supuesto, en el terreno del derecho internacional, de la igualdad de los estados; éste lleva al extremo el principio del nacionalismo metodológico, identificando aporoblemáticamente el interés general con el estado del que se forma parte.

Hay razones que están inmediatamente vinculadas a los intercambios que realizan los agentes, públicos o privados, en los mercados. En términos de la disociación usual del análisis económico entre microeconomía y macroeconomía, puede decirse que son razones microeconómicas. Pero, estando de por medio el dinero, y como lo han mostrado casi todos los debates importantes en teoría económica de la postguerra, difícilmente podrían argumentarse suficientemente bien. En todo caso, estas razones tratan de aludir al intercambio en la medida en que las funciones del dinero no vehiculicen decisiones de política económica en general y, en particular, de política monetaria.

Conscientes de que esto es imposible como consecuencia de la existencia del dinero como moneda, y del señoraje que la forma monetaria necesariamente implica, nos aproximaremos a las razones de la integración europea en los términos en que se desarrollan los debates en los espacios público-políticos, términos en los cuales se redactan los tratados y se adecuan las legislaciones de cada estado.

La creación de la moneda única, refiriéndonos entonces a estas funciones directamente vinculadas con el intercambio, tuvo como propósito sustituir a las monedas de cada uno de los estados miembros por otra única moneda, para que esta última realizara las funciones de unidad de cuenta, medio de intercambio, medio de pago y reserva de valor que hasta ese momento habían realizado las monedas sustituidas.⁶

En este sentido puede ser considerada como la última gran fase de la realización del mercado interior europeo. En efecto, después de la liberalización de los intercambios de bienes, servicios, capitales y personas, la tasa de cambio constituía el último obstáculo importante al comercio intracomunitario. Aun cuando carecieran de cualquier otra restricción de carácter político (aranceles, restricciones contingentes, restricciones derivadas de la desigualdad en la regulación estatal sobre el objeto materia de trato —normas técnicas, sanitarias, condiciones sociales de producción, etcétera—, control de cambios, control de capitales, control y regulación de los prestadores, físicos o morales, de servicios, entre otras), los agentes que realizan operaciones transfronterizas intracomunitarias tenían que efectuar necesariamente operaciones cambiarias, para lo cual debían pagar comisiones, cuidando de gestionar las conversiones entre las distintas monedas de tal manera que no resultaran gravemente afectados por las variaciones en el tipo de cambio. Con el euro, las transacciones entre agentes localizados en países comunitarios pertenecientes a la zona euro, son iguales a las transacciones entre agentes situados en un mismo país.

La moneda única aumenta la competencia porque, independientemente de que la política de competencia comunitaria puede en ciertos casos ser más propensa a la promoción de la competencia que las políticas de competencia de los estados miembros que sustituye, hace más transparente los precios en

⁶ Franco francés, marco alemán, florín holandés, lira italiana, peseta española, escudo portugués, franco belga, libra irlandesa, franco luxemburgués, marco finlandés o chelín austriaco.

todos los mercados. Y, si esto no es compensado por reorganizaciones de los oferentes que lo eviten, debería reducir los precios debido a un aumento de los demandantes potenciales y a una reducción de los costos de producción por eventuales razones de escala. Este argumento vale tanto para la producción de bienes como para la prestación de servicios.

Por último, puesto que la función de reserva de valor del dinero en su forma monetaria, de la misma manera que las anteriores tres funciones, también está políticamente delimitada, los tenedores de dinero en la forma moneda emitida por alguno de los estados de la eurozona, se benefician cuando cambian a euros, puesto que se produce una ampliación significativa del espacio económico en que el reconocimiento de dicho valor puede ejercerse.

Pero las razones también son de orden macroeconómico. Se pretendía que la estabilidad del euro, derivada de la configuración institucional del sistema comunitario de banco central, así como de la tradición del Banco Central Alemán que se suponía que este sistema iba a continuar, sería el factor más importante de un entorno macroeconómico favorable para los países de la zona euro. Los inversores, dada la estabilidad de la moneda europea, aceptarían remuneraciones bajas por sus colocaciones (obligaciones, acciones, productos financieros, etcétera) contribuyendo así a la reducción de las tasas de interés, de la que se beneficiarían inversores, consumidores y prestatarios públicos, los que verían por esto reducidas sus cargas financieras, las que en el caso de los presupuestos públicos habían aumentado significativamente.

Además, desaparecería toda restricción a las definiciones de política económica, derivada de problemas en el comportamiento del sector externo originados en transacciones intracomunitarias. Un déficit en el intercambio entre estados de la Unión no propendería a políticas restrictivas, como ocurre en el caso de déficit con terceros países. Y, en consecuencia, los países de la zona euro adquirirían en conjunto una menor dependencia externa comparativamente a la que cada uno de ellos hubiera tenido si no hubiera adoptado la moneda única. Pero,

por el mismo motivo, quedaría eliminada la posibilidad de ocasionarle perjuicios competitivos a los demás socios mediante devaluaciones, como las que padecieron la peseta y la lira durante las crisis de 1992 y 1993.

Ahora bien, desde un comienzo, como vimos, las Comunidades se definieron mediante la adopción de políticas de remoción de obstáculos políticos al flujo de bienes, servicios y personas y, además, siendo ésta una característica distintiva de la integración europea, por medio de políticas estructurales parciales pero positivas destinadas a supranacionalizar el gobierno de determinados sectores económicos considerados estratégicos. Completar el mercado interior implicaba generar una unidad macroeconómica comunitaria de la que la moneda única, así como una única política monetaria, significaba solamente uno de sus ámbitos. La compleja intervención público-política para completar el mercado interior requería también considerar el ámbito de la política fiscal.

Y es aquí donde la Unión, en lugar de seguir el camino de la federalización como en el caso de la política monetaria, siguió un camino confederal, lo que generó una serie de dificultades que indicamos más adelante. Terminemos antes de ver otras razones más generales de la integración.

Amén de estas razones micro y macroeconómicas, otros factores, que parecen haber sido preponderantes, estaban presentes en el contexto geopolítico europeo de comienzos de la década de los noventa. Las tensiones provocadas por la reunificación alemana en 1989 entre los países comunitarios, provocó una situación en la cual, mediante la creación de la moneda única, Alemania renunciaba al dominio ejercido sobre el conjunto de países de la zona marco debido a la hegemonía de hecho que su política monetaria tenía, pero, simultáneamente, conseguía la anuencia de reunificación de estos países. Y, en gran parte de las interpretaciones de la época, tanto de partidarios como detractores de la política del banco central alemán, se afirmaba que Alemania había aceptado compartir el poder monetario con sus socios a condición de que la nueva moneda tuviera las características del marco: un banco central

independiente con el objetivo fundamental de asegurar la estabilidad de los precios.

Más allá de las tensiones intracomunitarias, la moneda única era una respuesta unificada a la mundialización financiera, mediante la cual los países comunitarios avanzaban en la construcción de una potencia capaz, como vimos antes, de compartir la definición y la gestión política económica del mundo. Por una parte disminuía la sensibilidad a los flujos internacionales de capital por razones de dimensión. Pero, por otra, el euro podría competir con el dólar como moneda para facturación y pagos internacionales entre terceros países, así como para la denominación de las colocaciones financieras. Finalmente, también competiría en la denominación de las reservas internacionales.

c) Las etapas de la Unión Económica y Monetaria

Durante la primera fase, de julio de 1990, fecha en la que se liberó no sin dificultades el movimiento intracomunitario de capitales, hasta enero de 1994, cuando el Instituto Monetario Europeo sustituyó al Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, se procuró una aproximación en el desempeño de las economías de los países comunitarios mediante el recurso de fortalecer el respeto a las paridades fijas entre sus monedas.

La segunda fase, en la que se procuró acentuar la convergencia económica, concluyó en diciembre de 1998 con el paso al euro en los once países calificados, de acuerdo con criterios de convergencia que, definidos en el Protocolo 21, habían sido reforzados con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997. Los criterios de convergencia se refirieron al logro de la estabilidad en los dos ámbitos de gestión macroeconómica, el monetario y el fiscal. En esta fase fue generado el Instituto Monetario Europeo, institución transitoria que tuvo como fin crear el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, para disolverse después de su instalación, lo que ocurrió en junio de 1998. Los países comunitarios tuvieron, como plazo este periodo para adecuar el marco legal que garantizara la independencia de sus respectivos bancos centrales respecto del

poder político. Desde enero de 1994, por otra parte, los bancos centrales quedaron formalmente inhibidos por la legislación comunitaria para autorizar giros en descubierto u otorgar cualquier otro tipo de crédito a los gobiernos e instituciones públicas, comunitarias y de los estados miembros. Y también se dispuso que tendrían acceso a las instituciones de crédito conforme con las consideraciones prudenciales vigentes para agentes privados, estableciéndose la prohibición de que estas instituciones les otorgaran acceso privilegiado, eliminándose así la posibilidad de discriminación financiera positiva a favor de las instituciones públicas.

En enero de 1999 se inició la tercera fase, como consecuencia de la resolución del Consejo Europeo extraordinario en mayo de 1998 en Bruselas, donde se identificaron los once países que constituirían el círculo fundador de la zona euro. Aplicando el principio de que los agentes económicos no tenían "ni obligación, ni prohibición" de calcular y transar en euros, éstos pudieron desde ese momento sustituir las monedas de los estados de la eurozona, aun cuando no circularan todavía ni billetes ni monedas. Cualquier asiento contable que hiciera constar una transacción o un compromiso monetario mutuamente convenido en euros fue, desde ese momento, obligatorio para los contratantes. De este modo, si bien no existía todavía el curso legal, universalmente liberatorio, se ofrecía la posibilidad de un curso voluntario legalmente válido. Los sistemas financieros de los países de la eurozona, en cambio, comenzaron a operar obligatoriamente desde ese momento en euros.

2.4.4. La difícil construcción de la compleja unidad macroeconómica comunitaria

El Tratado de la Unión, incluyendo las modificaciones que introdujo en los tratados de la década de los cincuenta, formalizó el tratamiento del problema que había estado presente desde principios de los años setenta tras los distintos acuerdos sobre estabilización de los tipos de cambio. Este problema era la falta de compatibilidad de las políticas macroeconómicas de

los países miembros. Y, a través de los meandros de la historia, la solución que encontraron los países comunitarios fue la creación de una unidad macroeconómica europea.

El gran paso dado en Maastricht consistió en explicitar ese objetivo y formular el plan para lograrlo, aun cuando después hubo que hacerle ajustes y precisiones, y a pesar de estas modificaciones nadie estima que hayan podido completarlo. Actualmente una Conferencia Intergubernamental trabaja para volver a remodelarlo y adecuarlo. El aspecto más destacado es que formuló la meta de la federalización de la política monetaria, mediante la más radical de las políticas posibles: la creación de una sola moneda y una autoridad monetaria única.

Algunos críticos consideran que la política fiscal comunitaria quedó al garete. Pero también se consideró la política fiscal, aunque aquí, a diferencia de la política monetaria, los países comunitarios decidieron seguir un criterio confederal. Un muy importante argumento, que por otra parte es el único formulado en los tratados, es el de la aplicación del principio de subsidiaridad. Seguramente esta decisión también estuvo motivada por una situación en la que no era posible, para los impulsores del proyecto comunitario, avanzar tan rápidamente en dos frentes —el monetario y el fiscal— al mismo tiempo. Mantuvieron la autonomía fiscal de cada uno de los estados comunitarios, reservando para el presupuesto comunitario la realización de objetivos de la Unión, inalcanzables de modo distinto a la centralización fiscal. El grueso de los recursos y gastos comunitarios seguiría corriendo por cuenta de los estados miembros. El problema de la coherencia de la política económica, entonces, parecía complicado, tanto en el largo como en el corto plazo, por la falta de unidad en los niveles de decisión.

Para enfrentarlo, el Tratado de la Unión formuló los criterios de convergencia para las dos primeras fases de la Unión Económica y Monetaria teniendo en cuenta tanto los aspectos monetarios como los aspectos fiscales y, para la tercera fase, en la que ya estarían operando las instituciones federales de gestión de la moneda única y de la política monetaria única, pre-

vió un acuerdo, derivado inmediatamente del artículo 104 del Tratado de la Comunidad, sobre cooperación en materia de políticas fiscales entre los estados comunitarios: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se aprobó mediante el Tratado de Amsterdam.

En el capítulo 4 del Título VII del Tratado de la Comunidad sobre disposiciones transitorias, se establece el calendario, en tres etapas, de la realización de la Unión Económica y Monetaria, los arreglos institucionales necesarios para eso, y los criterios de convergencia, especificados en parte en el Protocolo 21.

En el apartado 1 del artículo 121 se dispone que para la segunda fase el Instituto Monetario Europeo considerará el "alto grado de convergencia sostenible" de los estados comunitarios de acuerdo con:

- el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios;
- las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en el caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104;
- el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo;
- el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo, deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo.

El Protocolo 21 dispone en su artículo 1 que: "El criterio relativo a la estabilidad de precios contemplado en el primer guión del apartado 1 del artículo 121 del Tratado se entenderá en el sentido de que los Estados miembros deberán tener un comportamiento de los precios sostenible y una tasa promedio de inflación, observada durante un periodo de un año antes del examen, que no exceda en más de un 1.5 por ciento la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. La inflación se medirá utilizando el índice de precios al consumo (IPC) sobre una base comparable, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales".

En su artículo 2 establece que: "El criterio relativo a la situación del presupuesto público, contemplado en el segundo guión del apartado 1 del artículo 121 del Tratado, se entenderá en el sentido de que, en el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apartado 6 del artículo 104 del Tratado, relativo a la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado miembro".

El artículo 3, que: "El criterio relativo a la participación en el mecanismo de tipo de cambio del sistema monetario europeo, contemplado en el tercer guión del apartado 1 del artículo 121 del Tratado, se entenderá en el sentido de que los Estados miembros hayan observado, sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipo de cambio del sistema monetario europeo. En particular, no habrán devaluado, durante el mismo periodo, por iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro".

Finalmente, el artículo 4, que: "El criterio relativo a la convergencia de los tipos de interés, contemplado en el cuarto guión del apartado 1 del artículo 121 del Tratado, se entenderá en el sentido de que, observados durante un periodo de un año antes del examen, los Estados miembros hayan tenido un tipo

promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 por ciento el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Los tipos de interés se medirán con referencia a los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales”.

Los criterios fiscales pendientes de especificación, el Consejo indicó de conformidad al artículo 3 del Protocolo 21, que los estados miembros no deberían tener un déficit público mayor del 3 por ciento del PIB, ni tampoco una deuda agregada de todas las administraciones públicas superior al 60 por ciento del PIB.

El cumplimiento de estos criterios sirvió para que la Comisión indicara, en marzo de 1998, los catorce países en condiciones para formar parte, de manera integral, de la Unión Económica y Monetaria. Sólo once países decidieron participar.

Pero también fueron utilizados para restablecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997, definido en los reglamentos 1466/97, referido al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias, y 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, anexas al Tratado de Amsterdam.

En consecuencia, si bien se ha mantenido hasta ahora la autonomía fiscal de cada uno de los estados, y no parece probable que ella vaya a perderse en un futuro inmediato, se determinaron los criterios fiscales comunitarios, la supervisión por parte de instancias comunitarias de su cumplimiento, y las facultades comunitarias de llamar la atención y, en última instancia, aplicar sanciones a los estados que transgredan dichos criterios.

La formación del grupo euro generó una complicación adicional. Por una parte, había que decidir si se mantenía, aun cuando se hubiera relajado mucho como consecuencia del ensanchamiento de banda al 30 por ciento, el régimen comunitario de tipos de cambio fijo ajustable para los países miembros que no estuvieron en condiciones de ingresar a la Unión Eco-

nómica y Monetaria, o que no quisieron hacerlo. Se resolvió mantenerlo, con lo que nació el sistema monetario europeo bis, al que se podían adherir estos países.

Por otra, algunos países, entre ellos Francia, estimaron que los niveles de cooperación en materia de política fiscal en la eurozona debían ser distintos a la cooperación con los países comunitarios que no podían o no querían participar en la misma. Nació así el grupo informal del Consejo del euro, que congrega los ministros de finanzas de los once participantes, para considerar la cooperación sobre política fiscal.

La responsabilidad del cumplimiento del criterio de estabilidad de precios en la definición de la política monetaria en la Comunidad quedó distribuido en tres conjuntos institucionales. En la eurozona, a cargo del eurosistema, constituido por el Banco Central Europeo, y los gobernadores de los bancos centrales de los once países participantes. En la Comunidad, a cargo del Sistema de Bancos Centrales Europeos, que reúne al Banco Central Europeo y a los quince países comunitarios. Finalmente, en el conjunto integrado por la eurozona y los países que se adhieren al sistema monetario europeo bis, a cargo del eurosistema y los bancos centrales de estos países. Una de las grandes economías comunitarias, la de Gran Bretaña, no pertenece al eurosistema ni al sistema monetario europeo bis, por lo que el Banco de Inglaterra no tiene, formalmente, más coordinación en la definición de la política monetaria con el resto de los países comunitarios que la que se logra en el segundo conjunto.

Las definiciones del Sistema de Bancos Centrales Europeos y del Banco Central Europeo se establecen en el capítulo 2 del Título VII del Tratado de la Comunidad sobre política monetaria.

2.4.5. La unidad macroeconómica de largo plazo y la débil importancia del presupuesto comunitario

La consideración de la unidad macroeconómica de largo plazo implica no sólo la compatibilización de una política moneta-

ria, decidida por la autoridad comunitaria, con las políticas fiscales de los estados miembros, sino que también involucra al presupuesto de la Unión que, aunque pequeño, asigna prácticamente la totalidad de sus recursos a propósitos estructurales o de administración del comportamiento de mercados específicos, de los cuales el más notable en la constitución de la unidad europea fue el agrícola. Los propósitos de estos relativamente escasos recursos comunitarios son principalmente de orientación, y generalmente son complementarios de recursos fiscales establecidos por los estados miembros. Consideremos brevemente las finanzas comunitarias.

Las disposiciones sobre el presupuesto de la Unión se encuentran en el segundo título de la quinta parte del Tratado de la Comunidad. Responden a los principios clásicos de unidad, universalidad y equilibrio fiscal; disciplina fiscal; anualidad y especificidad del presupuesto y, en fin, a la buena gestión financiera.

Algunas disposiciones se refieren al financiamiento integral del presupuesto por recursos propios; los papeles de la Comisión, el Consejo y el Parlamento en la elaboración, la aprobación, las modalidades de ejecución y el control de esta ejecución, así como la obligación que los estados miembros tienen de proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. Otras se refieren a los fondos estructurales, al Tribunal de cuentas y al Banco Europea de Inversiones.

Desde el Tratado de fusión, que en 1965 instituyó sendos Consejo y Comisión para las tres Comunidades, se unificaron los presupuestos en uno solo. Se mantiene un presupuesto operacional de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero que desaparecerá en el año 2002, cuando expire el tratado. Por acuerdo de los estados miembros se mantiene fuera del presupuesto el Fondo Europeo de Desarrollo, alimentado por contribuciones estatales y sin recursos propios, que atiende la necesidad de ayuda, convenida en el marco de las convenciones de Lomé, a los países de África, del Caribe y del Pacífico.

Los gastos de la política exterior y de seguridad común, según la versión actual del Tratado de la Unión, corre por cuenta del presupuesto comunitario, no obstante su carácter intergu-

bernamental, a excepción de los gastos derivados de las operaciones militares o de defensa, así como de aquellos casos en que el Consejo, por unanimidad, decida lo contrario.

Las operaciones de préstamo no pueden ser presupuestadas. Los recursos obtenidos mediante endeudamiento por la Comunidad no pueden ser utilizados para equilibrar el presupuesto general, y sólo pueden afectar créditos otorgados a los estados miembros (para cooperar en cubrir déficit en sus cuentas corrientes o para promover en ellos la inversión), o a otros países (asistencia a los países de Europa central y oriental).

El Banco Europeo de Inversiones, con personalidad propia, es financieramente autónomo del presupuesto general. Con recursos de los mercados de capitales y propios financia, sin fines de lucro, proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad.

El monto relativo del presupuesto comunitario, suma principal del presupuesto de la Unión, es modesto. En 1997 apenas representaba el 1.25 por ciento del PIB de la Unión. Agregando los otros componentes de las finanzas europeas apenas alcanzó el 1.68 por ciento. Desde luego, es mucho más pequeño que el presupuesto de los gobiernos centrales de los estados miembros, que llegan en algunos casos al 20 por ciento del PIB. Es, en consecuencia, un pequeño complemento de los ingresos y gastos públicos que, sumando los presupuestos de los estados miembros, se efectúan en la Unión. Esta situación es parte del problema de si el federalismo monetario, que resulta de una moneda común y una política monetaria única, es posible sin federalismo fiscal.

Actualmente el presupuesto general se financia con cuatro tipos de recursos propios, obtenidos indirectamente, ya que la Unión carece de las capacidades administrativas para eso. Percibidos por los estados comunitarios, son puestos automáticamente a disposición de la Unión, bajo pena de intereses moratorios en caso de retraso.

Los derechos de aduana, derivados de la tarifa externa común, han venido decreciendo, en parte como consecuencia

de los acuerdos de reducción tarifaria de carácter multilateral (Organización Mundial del Comercio, convenciones de Lomé) o bilateral, y por la adhesión de nuevos estados miembros. En 1997 apenas representaban el 17.5 por ciento del total de recursos propios.

Los impuestos sobre las importaciones agrícolas, equivalente a la diferencia entre el precio mundial y el precio comunitario más elevado, son marginales debido a la creciente autosuficiencia agroalimentaria de la Unión. Además tiene un carácter aleatorio por las oscilaciones de precios y de las tasas de cambio. En 1997 eran menos del 3 por ciento de los recursos propios.

Otro recurso propio es el calculado a partir de una base teórica armonizada del impuesto al valor agregado percibido por cada estado. Para evitar la penalización de los estados con fuerte consumo final y débil ahorro, dicha base ha venido reduciéndose. Actualmente es del 50 por ciento del PIB y la tasa máxima es del 1 por ciento. Aunque los recursos que la Unión obtiene por esta vía representaban todavía en 1997 el 44.6 por ciento del total, la tendencia es a su disminución relativa.

El recurso propio que tiene un comportamiento creciente, habiendo alcanzado en 1997 el 35.2 por ciento del total, es el que se origina en una tasa decidida en cada presupuesto anual, teniendo en cuenta la reducción de los otros recursos reales. Se trata de un recurso complementario de equilibrio, calculado sobre una base igual a la suma de los PIB de los estados miembros. En 1998 su tasa se fijó en 0.488 por ciento.

La desigualdad entre las contribuciones que cada estado hace y los gastos que se realizan en su territorio ha dado origen a quejas de los estados que son contribuyentes netos, como Gran Bretaña, país que promovió un mecanismo corrector mediante el que logró una reducción de su contribución sobre el impuesto al valor agregado. Otros contribuyentes netos, como Alemania, también se benefician de este recurso que, si bien no elimina la existencia de países receptores y contribuyentes netos, atenúa estos saldos. En el presupuesto de 1997, Alemania contribuyó con el 28.2 por ciento de los recursos del presupuesto general y en su territorio se efectuaron sólo el 13.1 por ciento

de los gastos del mismo. Del otro lado, en Grecia, que contribuyó con el 1.6 por ciento del presupuesto general, se realizaron el 7.1 por ciento de los gastos.

La Comunidad carece, según disposición explícita, del recurso de endeudamiento, en cambio, de él disponen la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la Comunidad Europea de Energía Atómica, y el Banco Europeo de Inversiones. Este último es el principal prestatario, habiendo obtenido recursos por montos aproximadamente equivalentes a dos tercios del presupuesto general. Sin embargo, en virtud del artículo 308 del Tratado de la Comunidad, el Consejo está autorizado para aprobar por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento del mercado común. Por esta vía, la Comunidad ha obtenido recursos en los mercados financieros para ayudar a los países que enfrentan dificultades de balanza de pagos, para contribuir a inversiones en infraestructura en los países miembros, y para hacer préstamos a países asociados. En ciertas ocasiones, incluso, ha bonificado intereses en créditos otorgados a países más pobres.

En cuanto a los gastos, los administrativos que aseguran el funcionamiento ordinario de la Unión representan el 3.17 por ciento del total, que es una pequeña parte si se la compara con la participación de estos gastos en el presupuesto de los estados miembros. En Francia, para el mismo año, representaban el 45 por ciento. La razón es que la burocracia de la Unión está mucho menos desarrollada.

Hasta ese año (1997), los gastos de agricultura se mantenían preponderantes, con el 51.1 por ciento del total, aunque decrecientes.

Los fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión) representaban el 36.2 por ciento del total. Estos fondos están asociados a la realización de seis objetivos: 1) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones retrasadas en su desarrollo; 2) reconvertir las regiones afectadas por la desindustrialización;

3) combatir la desocupación de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas pasibles de exclusión del mercado de trabajo; 4) facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción; 5) promover el desarrollo rural; y 6) ayudar a las regiones con débil densidad demográfica. Los recursos del Fondo de Cohesión se aplican a cuatro países en los que el producto per cápita es menor al 90 por ciento del promedio de la Unión: Grecia, España, Irlanda y Portugal.

Como consecuencia del monto relativamente pequeño del presupuesto comunitario, la coherencia de la política económica de largo plazo sigue dependiendo en gran parte de los presupuestos de los países miembros. Por lo tanto, el problema de la compatibilización entre una política fiscal descentralizada y una política monetaria centralizada, continúa siendo un problema para la coherencia de la política económica de largo plazo, fundamentalmente mesoeconómica. Sin embargo el principal problema parece estar ubicado en la compatibilización de las políticas macroeconómicas de corto plazo.

2.4.6. El problema de la *policy mix* y la nula importancia del presupuesto comunitario

Si el presupuesto comunitario juega un papel secundario en la coherencia de la política económica de largo plazo, su papel en la definición de la unidad de la política macroeconómica de corto plazo es nulo. La Comunidad no tiene prácticamente ninguna posibilidad de desarrollar políticas fiscales contracíclicas o que contrarresten el comportamiento coyuntural deprimido de la economía comunitaria.

Por lo tanto la coherencia es aquí fundamental, no sólo porque reposa completamente en la coordinación de facultades de formulación de política monetaria y de capacidades de formulación de políticas fiscales que institucionalmente están disociadas, siendo la primera federal y las segundas estatales, sino porque se trata de definiciones de política de corto plazo,

requeridas de aptitudes de recepción de información, procesamiento de la misma y toma de decisiones en periodos más breves que aquellos disponibles para la formulación de políticas de largo plazo.

Así, el carácter asimétrico de la organización de las políticas macroeconómicas es un probable origen de tensiones.

Según el grupo de trabajo dirigido por Boyer, una primera fuente de tensión puede originarse en divergencias fundamentales de los socios europeos en cuanto al papel y a la definición de la *policy mix* y de la coordinación de las políticas económicas.

El concepto de *policy mix* está vinculado a la discusión sobre normas y discrecionalidad en la definición de las políticas económicas. En una doctrina como la alemana, de orden liberal, que fundó teóricamente el Tratado de la Unión, no hay reconocimiento de ningún papel particular a la coordinación discrecional de las políticas fiscal y monetaria. Las políticas monetaria y fiscal son independientes y su articulación está definida por reglas precisas inscritas en textos que tienen valor de ley. La concepción francesa, afirma este equipo, es diferente. La interdependencia de ambas políticas implica problemas que no pueden ser suficientemente bien resueltos mediante normas. Requieren una intervención discrecional para la cual, a su vez, se necesita una coordinación sin la cual no se puede obtener una *policy mix* eficaz.

Junto a ésta, de carácter general, pueden identificarse otros dos fuentes particulares de tensiones.

Si las divergencias entre las orientaciones de políticas fiscales nacionales son muy marcadas, puede presentarse, para los mercados financieros y para el Banco Central Europeo, un problema de *legibilidad* de dichas políticas. Problema que puede suscitar la aparición de primas de riesgo sobre las tasas de interés, las que complicarán la conducción de la política monetaria, dañando su eficacia.

El Banco Central Europeo es la institución europea más visible y más expuesta, única institución completamente fede-

ral y responsable exclusiva de la definición de la política monetaria, uno de los componentes fundamentales de la política económica del conjunto de la Unión. En caso de dificultad, los gobiernos se verán tentados a hacerle jugar el papel de "chivo expiatorio", endosándole las responsabilidades por las gestiones defectuosas: la fuerte descentralización de las facultades en materia de política fiscal entraña el peligro de riesgo moral.

Las tensiones así generadas podrían ser atenuadas según dos procedimientos complementarios.

Por la práctica de los actores público-políticos. En el terreno institucional, muchas acciones servirían para suavizar las tensiones: mediante el diálogo regular y constructivo entre el Consejo del euro, que pretende expresar el punto de vista de los ministros de finanzas de los países de la eurozona, y el Banco Central Europeo; o mediante el arbitraje político al más alto nivel de conflictos en los que el Consejo del euro y el Banco Central Europeo no logren avenirse. El reforzamiento de la coordinación en el diseño de los programas nacionales de estabilidad y la construcción de indicadores fiables y armonizados de sustentabilidad fiscal, además, mejorarían la legibilidad de las políticas presupuestales.

En segundo lugar, por la práctica descentralizada de los actores privados. La optimización de la zona euro, como la de cualquier zona monetaria, implica lograr que las ventajas obtenidas por la existencia de la moneda única, mayores mientras más desarrollado esté el intercambio de bienes y servicios en la zona y más inestables sean las paridades entre las áreas monetarias más pequeñas que sustituye, sean mayores que los costos, los cuales serán tanto menores si la desaparición del cambio en presencia de rigidez nominal de salarios es compensada por una movilidad acentuada de los factores de la producción, una mayor sensibilidad salarial a estos movimientos, y un incremento en las transferencias fiscales. La flexibilidad de los precios relativos, especialmente de la mano de obra, el movimiento de capitales en un espacio integrado, la movilidad de la mano de obra, la integración de los mercados de cré-

dito, la competencia entre diferentes regímenes nacionales en materia de fiscalidad y cobertura social, deberían atenuar las tensiones entre el Consejo del euro y el Banco Central Europeo.

Habiéndose creado el euro, los mecanismos de mercado tendrán en este sentido mayor importancia en el funcionamiento del espacio económico europeo. La disciplina del mercado, por mediación de los inversores y de las agencias de calificación, deberá incidir más en la armonización de las finanzas públicas europeas, fundamentalmente descentralizadas.

En las uniones monetarias, como Estados Unidos o Canadá, las transferencias financieras realizadas por los agentes privados en el marco de sus estrategias de gestión de portafolios, pueden haber jugado un papel significativo en la localización de los recursos y en la atenuación de los choques asimétricos.

II

La extensión de la integración

Ya en la declaración Schuman de 1950, cuya finalidad inmediata era la creación, como resultado de un acuerdo intergubernamental entre Francia y Alemania, de una institución supraestatal gubernamental de un sector de la producción, el siderúrgico, se formulaba el objetivo más amplio de la construcción de una Europa unida, que debería realizarse con base en la característica institucional de que la Comunidad Europea del Carbón y el Acero era abierta a otros países de Europa. La comunidad económica en un sector específico estaba pensada, entonces, solamente como "fermento de una comunidad más amplia y más profunda...". Se trataba de realizar "los primeros cimientos concretos de una Federación europea...".

Hemos visto que en la historia estos primeros pasos fueran dados en el ámbito social de la economía. Vendrían más tarde, con diversos tiempos y formas, los pasos dados en los otros ámbitos: el político y el cultural. ¿Qué pasó mientras tanto con la extensión?

Ya en la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero se unieron al acuerdo francoalemán de 1951, además de Italia, los países del Benelux, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Fueron estos mismos países los que firmaron los tratados de Roma, mediante los que se crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica en 1957.

Gran Bretaña, invitada a participar, se retiró en la fase preparatoria de los acuerdos y, manifestando su preferencia por

una zona de libre cambio, inició en la Organización Europea de Cooperación Económica negociaciones para crear una organización alternativa a las Comunidades. En enero de 1960 se constituyó la Asociación Europea de Libre Cambio, integrada por Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal. Este proyecto competitivo perdería eficacia paulatinamente hasta que sus miembros quedaran, excepto Suiza, supeditados a la lógica comunitaria mediante la creación del Espacio Económico Europeo en mayo de 1992, poco después de firmados los tratados de Maastricht, acuerdo mediante el cual se convino la aplicación de las disposiciones del mercado interior, en vigor desde enero de 1994, justo en el momento en que comenzaba la segunda etapa de la unión económica y monetaria. Además, la Asociación Europea de Libre Cambio fue desgastándose por sucesivas solicitudes de adhesión, aceptadas por sus miembros, a la Comunidad Económica Europea. Su pálida existencia estuvo vinculada, en buena medida, a las tensiones franco británicas, que sólo se moderaron lo suficiente cuando Francia dejó de vetar, en los inicios de la década de los años setenta, el ingreso de Gran Bretaña, país que postuló por primera vez en 1961, apenas firmado el acuerdo de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En enero de 1973 ocurrió la primera ampliación de las comunidades con el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; Grecia ingresó en enero de 1981. La tercera expansión se produjo con el ingreso de España y Portugal en enero de 1986, poco antes de la firma del Acta Única. La última ampliación, en enero de 1995, fue mediante la aceptación de Austria, Finlandia y Suecia, recién estabilizada la situación europea después del fin de la Guerra Fría.

Como secuela de la consolidación de una situación de drástica reducción de los factores político militares en las relaciones intraeuropeas, está en vías de ocurrir la quinta ampliación, para la cual, precisamente, se encuentra trabajando la Conferencia Intergubernamental sobre las modificaciones institucionales para la recepción. Los candidatos son Malta, Rumania, Eslova-

quia, Letonia, Lituania y Bulgaria. La Unión se prepara para transformarse de un sistema de quince en otro de 21 elementos estatales.

En enero del año 2000, poco antes de la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional de la Unión, se celebró una conferencia intergubernamental entre los países comunitarios y los candidatos a la adhesión, en la que la Unión estableció las condiciones mínimas indispensables para que se considerara las candidaturas: la transposición y aplicación del acervo comunitario; el buen funcionamiento del mercado interior y de las políticas de la Unión, especialmente en materia de agricultura, justicia y asuntos de interior y medio ambiente y, por último, la alineación con la Unión en las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales. Cada solicitud fue examinada considerando los respectivos méritos. Los países candidatos explicaron sus objetivos estratégicos y sus aspiraciones políticas, culturales y socioeconómicas que para ellos entraña la adhesión.

III

Conclusiones

El contenido de este capítulo corresponde íntegramente a una de las vías por la que se desarrolló la Unión, partiendo desde aquel paso inicial y de importancia decisiva que fue la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Nos hemos referido, y sólo de manera parcial, a la vía de la profundización en la primera parte del mismo.

Parcial en cuatro sentidos. En primer lugar, hemos considerado los aspectos políticos e institucionales sólo en la medida en que eran fundamentales para nuestro propósito principal de hacer una evaluación de la integración económica. En segundo lugar, no hemos considerado todos los aspectos englobados dentro de las que pueden denominarse políticas social y cultural. Tercero, no hemos considerado cómo la constitución de este polo macroeconómico ha sido factor de modificaciones fundamentales en las relaciones internacionales, en especial de las económicas, ni por lo tanto, tampoco consideramos las políticas externas de la comunidad, incluyendo especialmente las políticas externas de carácter económico. Finalmente, en lo que respecta a la política económica, no hemos considerado todas las políticas referidas a aspectos sectoriales y regionales específicos, o a la coherencia pretendida entre ramas, sectores y regiones entre sí. Sólo nos hemos acercado a la prosecución de la unión económica y monetaria mediante las políticas orientadas a la construcción de una unidad macroeconómica europea.

Una primera singularidad que consideramos del proceso en Europa occidental, debida en buena medida a las circuns-

tancias en que el esfuerzo de integración se desarrolló, fue que, siendo su objetivo último la unificación política, tuvo que desarrollarse durante todo el periodo de la Guerra Fría en ámbitos principalmente económicos, hasta que, abierta la posibilidad de unidad política con el fin de la Guerra Fría, se transformó en Unión Europea, la cual, sin embargo, no puede ser identificada inmediatamente con un estado federal.

Pero otro rasgo distintivo, que permite entrever en el proceso de integración europeo la posibilidad de su ulterior desarrollo federal, es que, desde el principio, debido a la vocación política de la integración, se crearon instituciones supraestatales como parte de la arquitectura institucional europea, rasgo que no ha dejado de fortalecerse, alcanzando un nivel cualitativo distinto con la creación del Banco Central Europeo, la federalización de la política monetaria y la creación del euro.

Finalmente, el carácter parcial de la federalización de la política económica ha dado como resultado un sistema mixto, en el cual la descentralización de la formulación e instrumentación de la política fiscal, a pesar de las orientaciones generales federales que los estados miembros deben cumplir, genera tensiones que pueden originar situaciones de difícil solución, aunque, por la experiencia de dos años de vida del euro, parece que han podido ser gestionadas eficazmente. En ese sentido cabe compartir (Bordo, 1999) la idea de que, a pesar de ser la europea una integración monetaria que precede a la política, posiblemente no corra la suerte de las experiencias pasadas de este tipo que terminaron fracasando.

Bibliografía

- Aglietta, Michel *et al.* (1998), *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris, La Documentation Française.
- Arestis, Philip *et al.* (1999), *From Common Market to Emu: A Historical Perspective of European Economic and Monetary Integration.*, Working Paper núm. 263, New York, The Jerome Levy Economics Institute, February.
- Bordo, Michael D. and L. Jonung (1999), *The Future of Emu: What Does The History of Monetary Unions Tell Us?*, Working Paper núm. 7365, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Boyer, Robert *et al.* (1999), *Le gouvernement économique de la zone euro*, Paris, Commissariat Général du Plan, La documentation française.
- Capul, Jean-Yves (1999), "L'union monétaire", dans Dubouis, Louis, *L'Union Européenne*, Paris, La documentation française, Les notices, pp. 74-81.
- Fontaine, Pascal (2000), *Una nueva idea para Europa. La declaración Schuman, 1950-2000*, Comisión Europea, <http://europa.eu.int/comm/dg10/publications/brochures/docu/50ans/es.pdf>
- Frankel, Jeffrey (2000), "No existe un régimen cambiario apropiado para todos los países y todas las épocas", Seminario del Instituto del Fondo Monetario Internacional, *Boletín del Fondo Monetario Internacional* vol. 29, nro. 17, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Herzog, Philippe (1998), "Contrôle démocratique et gouvernance de la coordination des politiques économiques", dans Aglietta, Michel *et al.*, *Coordination européenne des politiques économiques.*, Paris, La Documentation Française, pp. 87-102.
- Kébabdjian, Gérard (1994), *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Paris, Éditions du Seuil.
- Louis, Jean-Victor (1990), *Du système monétaire européen à l'union monétaire*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes.
- MacCadden, Carlos (1992), "El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht", *Estudios: filosofía, historia, letras* nro. 30, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Otoño, pp. 93-105.
- Manchón C., Federico (1994), *Ley del valor y mercado mundial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Manchón C., Federico (1997), "Economía y relaciones internacionales, problemas de interpretación", en Preciado C., Jaime A. y A. Rocha V. (c) (1997), *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Mexicanos-Centroamericanos de la Embajada Francesa en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Colima, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, pp. 231-248.
- Mundell, A. Robert (1997), "A Theory of Optimum Currency Areas", *The American Economic Review*, vol. LI, núm. 4, November, pp. 509- 517. Reprinted in Blejer, Mario I., et al., *Optimum Currency Areas. New Analytical and Policy Developments*, Washington, International Monetary Fund, pp. 657-665, pp. 17-28.
- Rozo B., Carlos (1992), *La integración europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Triffin, Robert (1962), *El oro y la crisis del dólar. El futuro de la convertibilidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unión Europea (1997), *Versión Consolidada del Tratado de la Unión*, Unión Europea. <http://europa.eu.int>
- Unión Europea (1997), *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Unión Europea. <http://europa.eu.int>
- Unión Europea (1997), UE,,,rei,,intgra,ue,,, *Protocolo (núm.18) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo*, Unión Europea. <http://europa.eu.int>
- Unión Europea (1997), *Protocolo (núm.21) sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (1992), Unión Europea. <http://europa.eu.int>
- Ypersele (van), Jacques et J. C. Koeune (1990), *Le Système Monétaire Européen. Origines, fonctionnement et perspectives, Perspectives européennes*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes.

Seis años del TLC: un balance preliminar

*Federico Novelo Urdanivia **

Para don Nicolás Novelo Cadena,
el más pequeño de mis cuatro hijos.

Presentación

A seis años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el interés por evaluar su desempeño ha sido considerablemente asimétrico entre las tres economías signatarias del tratado: México, Estados Unidos y Canadá. El poder legislativo del segundo de estos países, así como una parte considerable de los grupos ecologistas, sindicatos, e instituciones gubernamentales, han mostrado mayor interés, no siempre guiado por las mejores razones ni apoyado con mejores instrumentos, para conseguir un propósito generalmente tendencioso por conocer el impacto regional y sectorial de ese importante acuerdo.

Por otra parte, el peso del tratado en la operación de los muy desiguales sistemas económicos es notoriamente desequilibrado. Mientras para México representa el instrumento por el que operan más de tres cuartas partes de su comercio internacional, para Estados Unidos sólo ha alcanzado poco más del 5 por ciento en su mejor momento; para Canadá, igual que

*Departamento de Producción Económica UAMX
Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

para México, la parte sustantiva del comercio es con Estados Unidos.

No es escasa la literatura estadounidense que se ha producido en relación con el TLC, aunque ha mostrado una preferencia por abordar las cuestiones relativas al ambiente y a los efectos en la balanza comercial y, por una discutible extensión de ésta, a la ocupación; de manera que se ha establecido una convención, carente de rigor, mediante la cual se establece una igualdad entre el superávit comercial de mil millones de dólares con la creación de 20 mil nuevos empleos,¹ sin condolerse por el papel del déficit comercial en ciertas áreas —la importación de energéticos y otras materias primas, por ejemplo— que, al operar como insumos en procesos productivos, lejos de disminuir la ocupación, podrían eventualmente incrementarla.

La expectativa de un superávit comercial inalterable a lo largo del tiempo, tal y como lo imagina buena parte de los legisladores de Estados Unidos, carece de realismo y de sentido práctico por cuanto significa un pronto descubrimiento de los límites del crecimiento, toda vez que las economías asociadas, sometidas a la permanencia de los déficit comerciales, carecerían de ingresos en divisas para continuar realizando compras a la economía así beneficiada. El problema de ese objetivo, el de la balanza comercial superavitaria sostenida, es que se convirtió en el argumento más eficaz de los políticos de los tres países; cuando la realidad ha sido adversamente distinta, la conclusión cuasi lógica es la de juzgar inconveniente el tratado.

En esa concepción, extendida desde el poder legislativo estadounidense hacia analistas del funcionamiento del TLC, existió también una idea de carácter compensatorio. El adelgazamiento de la hegemonía económica mundial de los Estados Unidos, que alcanzó niveles de preocupante notoriedad en la segunda mitad de los años ochenta, comenzó a leerse como una declinación irremediable; en palabras de

¹ Bernard L. Weinstein (1998), *Nafta After Four Years: Successes, Problems and Challenges*, University of North Texas, Denton, Texas, USA, nimeo., september, 1998, p. 10.

Paul Kennedy, como *la caída de una gran potencia*² que, en compensación a su crepúsculo planetario, podría beneficiarse de una permanente centralidad hemisférica que, también, perdió vigor frente al dinamismo de la producción y el comercio de Japón y de Alemania, principalmente, durante el mismo periodo.

El debate estadounidense sobre las bondades del TLC ha tomado, así mismo, una intensidad variable por regiones; de manera que el estado de Texas, antiguo territorio mexicano, aparece como el más beneficiado con la operación de este instrumento con 18 900 millones de dólares de exportaciones a México durante 1997, según datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos. El Occidente estadounidense, mejor comunicado con México y con un desarrollo relativo, especialmente en California, más significativo que Texas, ha mostrado mucho menos dinamismo exportador y mucho más sólidas actitudes proteccionistas.

Por sector, fundamentalmente el manufacturero, y por región, especialmente la sureña, el impacto del TLC ha captado la atención de muchos más que los especialistas estadounidenses, mientras la evaluación correspondiente a México tempranamente se liquidó entre la apología y la condena, sin mayores profundizaciones en el análisis de la diversidad de aspectos que han resultado afectados por la operación del instrumento.

El objetivo de esta investigación es:

- i) Mostrar la pertinencia y la relevancia de iniciar una evaluación de los efectos del TLC, desde México;³
- ii) Describir el enorme espectro de ámbitos afectados por la operación del tratado, mucho más amplio que el que

² La referencia es al título de: Kennedy, Paul (1994), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza & Janés Editores.

³ Dentro de esta pretensión, no obstante, existe la idea de que la evaluación completa del tratado deberá esperar por un lapso de maduración considerablemente largo. Es ésta la opinión de J. F. Hornbeck (1996), *NAFTA, Mexican Trade Policy, and U.S.-Mexico Trade: A Longer-Term Perspective*, Congressional Research Service, Library of Congress, march 11, p.1.

recoge la letra de ese instrumento e incluye elementos económicos, comerciales, financieros, políticos y sociales que, para decirlo brevemente, son también institucionales;

- iii) Proponer una metodología de evaluación del TLC, y
- iv) Abordar los aspectos relativos a la política comercial estadounidense como a la diplomacia mexicana necesaria para lograr los más altos beneficios del instrumento que se analiza.

Con la importancia de la firma y operación del TLC, y al calor de la generosa cuota de incertidumbre que ha producido la reorganización del orden mundial de los años posteriores a la Guerra Fría con la recurrencia de mucho más que turbulencias financieras y la emergencia de problemas que van de la desocupación, la marginalidad y la pobreza a la trasnacionalización del deterioro ambiental, del tráfico de estupefacientes y de los movimientos migratorios, la definición de mecanismos pertinentes para su evaluación resulta ser una tarea que exige actuar con verdadera urgencia.

La versión actual, lo que aquí se presenta, corresponde a un primer intento de exposición del método que se propone y de los resultados correspondientes al análisis de las restricciones derivadas de la normatividad comercial estadounidense y a la política exterior mexicana; se señala además la necesidad de complementar este trabajo con el examen sectorial aplicado al mayor número de ramas de la economía mexicana, fundamentalmente por la diversidad de condiciones relativas a los factores productivos, demanda interna, tradición y normatividad competitiva y grado de integración que priva en nuestro sistema económico.

“vale la pena reiterar que los beneficios de un comercio más libre no se miden por balanzas comerciales anuales sino por más vastos cambios económicos que se desenvuelven durante más largos periodos”.

I

Por qué evaluar el TLC

De acuerdo con las primeras convocatorias gubernamentales para la firma de un tratado de libre comercio, especialmente formuladas por los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari en el marco del llamado *espíritu de Houston*,⁴ la operación de casi un lustro de ese instrumento arroja resultados considerablemente alejados de las iniciales promesas. En el ánimo de vencer las oposiciones internas al tratado, ambos gobernantes anunciaron la conformación de un mercado regional que habría de proveer bienestar creciente y duradero para las sociedades involucradas, a partir del derrumbe de las barreras proteccionistas, arancelarias y no, del crecimiento sostenido de las exportaciones. De acuerdo, también, con una consistente tradición en las relaciones económicas entre ambos países, se supuso que el despegue de la economía mexicana produciría un incremento considerable en las compras hechas a Estados Unidos desde México.

La verdad de estos argumentos llevó a la construcción de un sofisma —una conclusión falsa derivada de dos verdades—, mediante el cual sólo habría que esperar, desde cada lado, la verificación constante del superávit comercial y no, como los defensores más calificados intelectualmente del instrumento

⁴ En noviembre de 1988, siendo ambos mandatarios presidentes electos, se celebró una reunión, en el lugar de referencia, que abría la puerta a una opción distinta a lo que habían sido las dos posibilidades de relación entre México y Estados Unidos (la *sana distancia* y la *permanencia del conflicto* y la *recriminación recíproca*); la tercera alternativa, inicialmente "cocinada" en Houston, fue la *cooperación*.

suponen, una creciente armonía entre las estructuras productivas, con un papel privilegiado para la inversión, capaz de volcar sus últimos resultados a una intensa competencia planetaria. Los discursos oficiales en ambos países, pero más intensamente vertidos en Estados Unidos, se orientaban a presentar un ambiente mucho más cercano al mercantilismo que al libre comercio, sin preocuparse de las prometedoras posibilidades de dos acontecimientos que, a contracorriente, se han ido abriendo paso a lo largo de estos casi cinco años:

- i) el incremento del comercio global, y
- ii) el crecimiento considerable del comercio intrasectorial que, en sí mismo, promete el crecimiento de la especialización productiva regional.⁵

Sobre el primer caso, y de acuerdo con las más antiguas exaltaciones del comercio internacional —las afirmaciones de Adam Smith y de David Ricardo, en el sentido de que las naciones incrementan su bienestar por medio del comercio internacional—, cabe recordar la idea de que, mediante este comercio y siempre con arreglo a la teoría, el proveedor obtiene la utilidad de su venta y el comprador, también, obtiene la utilidad y disfrute de lo adquirido. No existe, en esta lógica, un vencedor y un derrotado, sino dos sujetos económicos satisfechos. El mercantilismo, y una parte significativa de la realidad, percibieron la cuestión de manera muy distinta, identificando al superávit comercial con la indispensable *ventaja nacional*.⁶

Respecto al incremento del comercio intrasectorial, cabe mencionar que —en teoría— favorece el mejor desarrollo de los preparativos especializadores para contender en el mercado mundial. De los avances en este proceso, que incluye a los incrementos en la productividad del trabajo como la única va-

⁵ Gail D. Fosler (1995), en *North American Outlook, 1995-1996*, The Conference Board, p. 23, afirma que los embarques intraempresas constituyeron el 63 por ciento de las importaciones de México a Estados Unidos en 1992.

⁶ Cfr. Novelo Urdanivia (1997), Federico, *Invitación a Keynes*, México, Colección Popular del Fondo de Cultura Económica nro. 533, pp. 62-63.

riable explicativa de los que habrán de producirse en los salarios, ofrece un buen ejemplo lo cual bien podría llamarse la *industria automotriz regional*, en la que se verifica una parcelación de la cadena productiva, con distribución de la especialización, el empleo y los ingresos, entre los tres países.

El área de libre comercio, a diferencia de las uniones aduaneras o las monetarias, es el primer paso en cualquier proceso de integración económica regional, y el TLC no es la excepción. Sin embargo, buena parte de las soluciones que toman el rumbo monetario, tasas de interés y de cambio principalmente, suelen afectar poderosamente a economías con las que se guardan las más intensas relaciones comerciales. La elevación considerable del tipo de cambio en México, a fines de 1994 y en 1998, ha provocado una repercusión adversa en las ventas que Estados Unidos hace a nuestro país. Las variaciones en la tasa de interés de Estados Unidos, especialmente las elevaciones que se aplican como remedio antiinflacionario interno, tienen un enorme grado de afectación sobre el monto de las transferencias que realizan los países sobreendeudados, como México. Esas circunstancias, al lado de un hinchado cuerpo de efectos no previstos en la letra del TLC —desde una nueva percepción de la soberanía hasta la “comedida” colaboración en la lucha contra el narcotráfico, pasando por el salvamento de la economía mexicana en 1995 y la extradición de ciudadanos mexicanos involucrados con el tráfico ilegal—, apuntan hacia la necesaria evolución del tratado, si no para alcanzar los estadios de uniones aduanera o monetaria, sí para establecer ciertas regulaciones sobre los aspectos nominales mencionados, así como para brindar cobijo a la institucionalidad resultante de la cooperación.

Este panorama ilustra el hecho de una previsible expansión del TLC, en parte para dar cumplimiento a las nuevas tareas, y para permitir la inclusión de nuevas economías de América Latina. El instrumento es, desde esta perspectiva, un tratado vivo e inconcluso, en cuya complementación resulta del todo indispensable un juicio cierto de su condición y resultados ac-

tales. No existe un argumento razonable para que el sistema económico más afectado y la institucionalidad nacional más radicalmente modificada (en ambos casos, se trata de México), siga posponiendo el debate profundo acerca del impacto del TLC.⁷ No se trata ya de una discusión que se encamine a decidir si tal instrumento se firma o no, como sucedió en la accidentada discusión de los primeros tres años de la década de los noventa. Se trata, en cambio, de un debate fresco que reconozca los profundos cambios en los que nos encontramos inmersos, así como la insuficiente institucionalidad relativa al ejercicio pleno de nación soberana que aún seguimos siendo.

Así mismo, hay que reconocer el limitado papel del mercado para responder a todas y cada una de las nuevas circunstancias. Si el principal negociador estadounidense en el comienzo de las discusiones sobre el TLC, Julius L. Katz, se permite juzgar ese instrumento como uno de los logros más significativos de la política comercial de aquel país en los últimos 50 años, resulta obvia la necesidad de que, desde México (que tiene en el tratado el elemento económico más importante de fin de siglo), se comience a discutir el hinchado y diverso cuerpo de efectos del TLC, buscando así, inaugure un proceso frecuente y sistemático de evaluación.

⁷ En este aspecto, no ignoro los esfuerzos hasta hoy desarrollados, entre los que destacan: Cardero, María Elena (1996), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, 338 pp. y Ortiz Wagdymar, Arturo, *Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos y Canadá. A cinco años de su vigencia*, Academia Mexicana de Economía Política, México, mimeo., 9 pp.; encontramos estos trabajos sesgados, en el primer caso, hacia lo que bien podría describirse como el lado oscuro del TLC, por cuanto constituye una evaluación de la letra del TLC y no de sus efectos, a partir de una brillante descripción de las formas normativas y fácticas con las que Estados Unidos participan ventajosamente del comercio internacional, mientras que, en el segundo, se incurre en una superficial revisión de los intercambios comerciales y en la curiosa moda de responsabilizar al tratado de asuntos que, simplemente, ni originó ni ha afectado.

II

Qué ha impactado el TLC

El reconocimiento de los efectos del TLC, de corto y largo plazo, en nuestra opinión rebasa al texto del propio instrumento y cobija aspectos relacionados con una nueva institucionalización, especialmente apreciable en las relaciones de México con Estados Unidos, en las que se ha verificado un cambio radical, considerablemente alejado de la mutua indiferencia y del conflicto y reclamo recíproco que caracterizaron al pasado. En el siguiente capítulo hemos de describir las debilidades de los esquemas preferentemente empleados por la clase política, especialmente estadounidense, para evaluar el TLC.

En este capítulo interesa enlistar los aspectos más relevantes, las áreas receptoras de los más significativos impactos del tratado, añadiendo una pequeña descripción de su significado en cada caso. Cabe hacer la aclaración que los impactos habrán de evaluarse fundamentalmente contra el propósito general del TLC, enderezado en el objetivo de lograr la integración económica de América del Norte.

- a) **Variaciones en el comercio total.** De acuerdo con el viejo planteamiento de Jacob Viner,⁸ el método para medir el crecimiento del comercio total consiste en la relación: *creación de comercio/desviación de comercio*. La primera se refiere al resultado de las reducciones arancelarias entre paí-

⁸ Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*, Lancaster Press for Carnegie Edowment for International Peace.

ses signatarios de un acuerdo de integración; la segunda resulta del cambio de comercio del que, antes del acuerdo, fuera el país exportador más competitivo, en favor del socio de la integración que, por ésta, goza de una ventaja preferencial. Es éste el criterio con el que los organismos multilaterales de comercio (el GATT y la OMC) exigen que, después de un acuerdo de integración, los aranceles no sean mayores respecto de los anteriores. Ésta es una recomendación aceptada por los países miembros del TLC, pese a que la vigencia del Acuerdo Multifibras y la regla de origen del propio tratado para la industria automotriz han provocado desviaciones del comercio en ambas ramas.⁹

En general, el comercio total mexicano (importaciones y exportaciones) ha aumentado para ambos países desde que entró en vigor el TLC, aunque los resultados sean deformados por la aguda pérdida del PIB de México en 1995 y exista una reducción significativa por los efectos de las turbulencias financieras de 1998.

- b) **El comercio intraindustria y la especialización.** El más consistente proceso de integración económica, la Unión Europea, tuvo su origen en un comercio sectorial, intraindustrial: la Comunidad del Carbón y el Acero. En contra del criterio de complementariedad comercial, donde las naciones intercambian productos de ramas considerablemente separadas (agrícolas e industriales, por ejemplo) y no están en el camino de integrarse económicamente, existe un nuevo criterio, verdaderamente atento del proceso de integración, que privilegia la especialización dentro del mismo sector económico.

“El producto de exportación más importante de cada uno de los tres países del TLC, entre sí, se encuentra en la industria automotriz. Esto resulta de la especialización en fábricas de tamaño óptimo. Algunas fábricas se concentran en autos pe-

⁹ Cfr. Anexos 300-A, 300-B y Capítulo IV, Artículo 403 del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, Secofi, 1994, pp. 67-171 y 178-181.

queños, otras en autos grandes; algunas dominan la producción de motores, otras de partes de carrocería, y otras la de productos relacionados".¹⁰

La pregunta que sugiere Weintraub es: ¿cuánta especialización ha promovido el TLC? La respuesta depende del aprovechamiento que hayan hecho los productores de los factores particulares más favorables para la producción y comercialización disponibles en cada uno de los países, con arreglo al criterio tradicional de maximización de la producción y minimización de los costos. Para bien o para mal, la mayor parte del comercio internacional de los países suscritos al TLC es dirigido por empresas transnacionales que producen y venden en los tres países. Alrededor del 70 por ciento de este comercio es de insumos que se emplean en esa producción.¹¹ En los productos automotrices, químicos, farmacéuticos, electrónicos y textiles, una parte significativa de los eslabones de las cadenas productivas se distribuyen entre cerca de una docena de países, incluidos —por supuesto— los tres del TLC, de forma que resulta imposible identificar el origen *nacional* de un producto terminado.

- c) **Salarios y productividad.** En el marco de la globalización existe una verdadera convención respecto de que la mejor vía de incremento en el ingreso real de los trabajadores es el incremento de la productividad. Si acaso, el problema consiste en definir a las variables explicativas de ese incremento en la propia productividad. También convencionalmente se acepta que ésta depende de una fuerza de trabajo cada vez más educada, del mejoramiento e innovación tecnológicos, del incremento de la inversión directa en respuesta a una dinámica demanda, y de un ambiente competitivo entre las empresas.

A este respecto, la opinión de S. Weintraub es la siguiente: "Por causa del pequeño papel que las importaciones llegadas

¹⁰ Weintraub, Sidney (1997), *El TLC cumple Tres Años*, ITAM-FCE, México, p. 45.

¹¹ *Ibid.*, p. 47

de México o las exportaciones que van a México desempeñan en la economía estadounidense, y la cantidad relativamente menor de inversión directa de Estados Unidos a México, en comparación con la inversión interna, la contribución del TLC a la productividad estadounidense será pequeña durante un futuro indefinido [...] pero no será nula. El TLC es mucho más importante como potencial contribución a los aumentos de productividad de México...pero aún menos importante que la economía nacional y la política social, como por ejemplo, mejorar la estructura educativa de la nación".¹²

Sobre el tema del impacto del tratado en este aspecto, todavía parece muy pronto para llegar a conclusiones, entre otras cosas, por el bajo horizonte tecnológico de los eslabones de cadenas productivas transnacionales en los que participa la fuerza de trabajo mexicana, por lo menos, hasta la fecha.

d) Aumento en la capacidad competitiva de las empresas.

En el proceso de apertura comercial unilateral, realizado por el gobierno mexicano al mediar los años ochenta, el argumento central derivó de un estado anormalmente fuerte de las utilidades que, al tiempo que se convirtió en la más significativa variable explicativa de la espiral inflacionaria, no se originó en incremento apreciable de la productividad, cuanto en el abuso del extendido manto del proteccionismo. Las empresas mexicanas, en la antesala de esa apertura, alcanzaron una extraordinaria rentabilidad mediante la ineficiencia productiva que, lejos de convertir los débiles incrementos de la demanda en vigorosas respuestas elásticas de la oferta, produjo un crecimiento sostenido de los precios. La apertura, entonces, se presentó como una medida de carácter antiinflacionario, capaz de obligar a los empresarios nacionales a moderar los precios y a incrementar la eficiencia. Al lado de esta medida, la política de ajustes, de desregulaciones y privatizaciones, comenzó a poner en marcha un proceso de búsqueda de competitividad exportadora que, en el marco

¹² *Idem.*, p. 48.

de la política fiscal mexicana, significó un apoyo creciente y duradero a las empresas con mayor capacidad de exportación, así como a aquellas que les servían de proveedoras. El mencionado comercio intraindustrial encontró, al calor de la apertura, la combinación virtuosa de las ventajas de la geografía y la capacidad de especialización en Canadá y México, para favorecer la desconcentración de los procesos productivos y así, sintonizar el interés de las empresas transnacionales con el de una parte, la más dinámica e integrada, de las empresas de los dos países asociados. En realidad, el TLC no originó este proceso pero, sin la menor duda, ha favorecido su rápida profundización.

- e) **El medio ambiente.** Una porción considerable de los apologistas del TLC, aquí y en Estados Unidos, ha insistido en que la norma que cobija este proceso de integración convierte al acuerdo en el *más verde* de todos cuantos se han puesto en operación en el mundo. Ésta es una verdad a medias aunque, como se dice en México, verdad al fin. La realidad es que el TLC, como lo han afirmado diversos analistas,¹³ conectó —no siempre de buena gana— al comercio con el ambiente. “No siempre de buena gana”, pues hay que recordar el hecho de que México y Estados Unidos fueron forzados a realizar esta vinculación por la magnitud de la presión que desarrollaron los grupos ambientalistas, particularmente el segundo de estos países. Desde él, incluso en el mismo acuerdo básico del tratado (firmado el 12 de agosto de 1992), se presionó para la incorporación de algunos acuerdos decisivos sobre ambiente y conservación internacionales.¹⁴ Más tarde, el pre-

¹³ Entre estos autores destaca Douglas A. Schuler (Fall, 1996), *The NAFTA and the Environment: Trade, Diplomacy, and Limited Protection*, *International Trade Journal* 10, nro. 3, pp. 353-377.

¹⁴ Una revisión de estos acontecimientos y de la forma en la que, inicialmente, se recogieron los aspectos ambientales en la letra del TLC, está contenida en Provencio, Enrique (1995), *La Experiencia del NAFTA: Una Revisión desde un Organismo Ambientalista de México*, en Chile ante el NAFTA y otros Acuerdos Ambientales. Una Perspectiva Ambiental, CEPAL-Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 119-130.

sidente Clinton obligó a la adopción de acuerdos paralelos sobre cooperación ambiental y laboral, cuyo incumplimiento posibilita la aplicación de sanciones comerciales, como condición para el apoyo estadounidense al tratado.¹⁵

El establecimiento del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (NAAEC, por sus siglas en inglés) y de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA, de establecimiento posterior), cobijaron, también, la creación de un número considerable de organizaciones para enfrentar los problemas ambientales a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México que, con razón, se conoce como una de las áreas más contaminadas y ambientalmente riesgosas de América del Norte. El retraso en la formación de buena parte de las instituciones involucradas se ha combinado con las dificultades económicas de México que, entre otras cosas, han pospuesto la contribución del país para cumplir con lo establecido en la operación del Banco Norteamericano de Desarrollo —institución creada para ayudar a financiar la estructura ambientalmente sana en esa frontera—, de manera que buena parte de las promesas en la materia, cobijadas por el TLC, hasta la fecha han sido incumplidas.¹⁶ La opinión de Sidney Weintraub, contenida en el texto que se ha citado, es que *La protección ambiental basada en un deseo nacional* (el surgimiento de una conciencia acerca de la necesidad de protección ambiental, en México) *es ciertamente más eficaz, a largo plazo, que la protección impuesta desde fuera por medio de castigos.*

- f) **Las nuevas instituciones.** Por institución entendemos el establecimiento de reglas del juego, que pueden ser complejas y poco claras o simples y bien establecidas, fáciles de comprender y cumplir. De igual forma, el cumplimiento

¹⁵ Cfr. Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, op. cit., pp. 1097-1146.

¹⁶ Ese incumplimiento ha encontrado las más diversas críticas. Una, que destaca por su virulencia, proviene del Public Citizen (1996), *NAFTA'S Broken Promises: The Border Betrayed*, Public Citizen's Global Trade Watch, January.

del cometido institucional será sencillo si los gobiernos actúan de manera que favorezcan dicho cumplimiento; no son escasos los ejemplos que ilustran una intención gubernamental enfrentada a la misión de instituciones a las que los propios gobiernos han dado origen. Para el caso que nos ocupa —la evaluación del TLC— la creación de instituciones corresponde a aquellas que facilitan la mayor cooperación entre México y Estados Unidos.

La mutua y lógica desconfianza con la que ambas naciones han construido sus complicadas relaciones, a lo largo de una prolongada historia, no es sólo el resultado de conflictos armados y de desencuentros políticos frecuentes; es el producto de profundas diferencias culturales, económicas, políticas y sociales. No ha pasado el tiempo suficiente para olvidar la percepción de John Adams respecto de las posibilidades de la democracia en América Latina: “¿Acaso era probable, era posible, que... un gobierno libre... se introdujera y estableciera entre esa gente, en todo ese vasto continente, o cualquiera de sus partes? Me parecía... tan absurdo como... si se tratara de establecer democracias entre los pájaros, las bestias y los peces”.¹⁷ En correspondencia, y respecto de la propuesta de Miguel Ramos Arizpe —coordinador del grupo de trabajo legislativo para elaborar la primera Carta Magna del México independiente— acerca de la letra de la Constitución de 1824, basta recordar las palabras de Lucas Alamán: “...era una imitación servil de la norteamericana aunque con resultados contrarios, pues si allá sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde sus orígenes estaban separadas, en México tuvo por objeto dividir lo que estaba unido y hacer naciones diversas de lo que era y debía ser una sola”.¹⁸

¹⁷ Adams, John (1994), *The works of John Adams*, Boston, Little, Brown and Company, 1850-1856, 10 vols, t. 10, p. 145, citado en Ma. Esther Schumacher (compiladora), *Mitos en las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, p. 11.

¹⁸ Vázquez, Josefina Zoraida (1996), “El Federalismo Mexicano, 1823-1847”, en Carmagnani, Marcelo (Coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, FCE-Colmex, p. 15.

En los años que corren, el TLC representa para México el más grande esfuerzo por cooperar con Estados Unidos y aprovechar el gran mercado que tiene al lado, en lugar de prolongar la desconfianza que ha prevalecido. Para Estados Unidos, el tratado significa la posibilidad de prestar atención a los vecinos del sur, distinta a la brújula eurocéntrica que ha caracterizado a la política exterior de ese país. De acuerdo con resultados económicos plausibles y compartidos, esta nueva realidad puede hacerse duradera.

No existe la menor duda respecto de la forma en la que el TLC ha modificado la tradición con la cual el gobierno mexicano realiza su trato con el de Estados Unidos y con el Congreso de aquel país.¹⁹ Por otra parte, son en verdad grandes las evidencias que muestran una nueva actitud de parte del gobierno estadounidense; entre ellas, con mucho, destaca el rescate de la economía mexicana, en el comienzo de 1995.²⁰ Buena parte de esta nueva relación, cabe decirlo, está más allá del TLC; sin embargo, resulta muy difícil imaginar siquiera su existencia sin la firma y operación previas del tratado.

Para concluir el tema relativo a las instituciones, debe considerarse —con José Ayala Espino— que: “De un modo o de otro, se ha reconocido que las reformas del mercado y del Estado, tales como la privatización, la desregulación, la apertura comercial y la liberalización financiera no son *per se* políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad. Al contrario, en muchas ocasiones estas políticas generan resultados económica y socialmente indeseables. En este sentido, esas reformas serán insuficientes si no se acompañan de cambios institucionales que sean capaces de ofrecer respuestas a los problemas, para

¹⁹ Una descripción detallada y completa de estos cambios puede consultarse en: Fernández de Castro, Rafael, “La Institucionalización de la Relación Intergubernamental: Una forma de Explicar la Cooperación”, en Vereza C., Mónica, Fernández de Castro, R. y Weintraub, S., (coordinadores) (1998), *Nueva agenda en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, pp. 57-79.

²⁰ Cfr. Lustig, Nora (1998), “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?”, en *Nueva agenda...*, *op. cit.*, pp. 443-490.

los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o francamente inadecuados".²¹

g) **Los nuevos saldos negativos.** Todo acuerdo de carácter comercial, especialmente si cuenta entre los signatarios al gobierno de Estados Unidos, enfrenta los problemas de una suerte de continuidad inercial de las prácticas proteccionistas precedentes que, para el caso de los tres países que han firmado el TLC, es indiscutible; tanto la política de industrialización sustitutiva de importaciones mexicana, cuanto la llamada *Política Nacional* de Canadá y el prolongado doble discurso oficial estadounidense (en el que se invoca el libre comercio y se practica el proteccionismo), informan con largueza de la realidad de tales inercias.²² Al lado de estas circunstancias, está presente el problema de la diversa piratería y de otras prácticas que lesionan las posibilidades de éxito del libre comercio. En este asunto, como bien lo plantea S. Weintraub, lo ilógico sería que no hubiera problemas.

El ámbito de la tarea de evaluación del TLC, al menos desde la perspectiva mexicana, está constituido por la prolongada agenda que incluye todos los incisos anteriores. Es probable que, bajo ciertas lógicas, la misma agenda debiera ampliarse hacia asignaturas que, como la relativa a la migración ilegal, contienen un grado considerable de conflicto. La razón por la cual no se incluye en estas páginas, obedece a que no forma parte de la nueva institucionalidad y a que los pasos dados para atenderla desde Estados Unidos —normativos y represivos— lejos de participar en su solución, tienden a agravarla. A pesar de su relevancia, el tema no se origina con el TLC ni el propio tratado ha producido efecto visible en él; tal migración,

²¹ Ayala E., José (1998), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Cátedra Ignacio Ramírez en Economía y Finanzas Públicas, UNAM, Facultad de Economía, México, p. 3.

²² Una buena descripción de esta problemática puede consultarse en Cardero, María Elena, *Qué ganamos...*, *op. cit.*, pp. 18-68.

en esencia, continúa siendo función de la problemática económica y social de México, en donde no se genera un crecimiento, menos aún su distribución, capaz de arraigar a quienes, por falta de oportunidades de empleo e ingreso en su propio país, se ven forzados a buscarlo en el exterior más inmediato.

III

Cómo evaluar el TLC

La definición detallada de la metodología a desarrollar en esta evaluación del TLC, parte de ciertas consideraciones relativas a las limitaciones de otros enfoques, destacadamente elaborados en Estados Unidos, que privilegian el resultado de los intercambios comerciales —deficitarios o superavitarios— en la ocupación, a partir de una confusa ecuación, en la que el D en el superávit comercial de 1mmd es igual al D en 20 mil empleos.²³

En su calidad inicial de Tratado de Libre Comercio, este instrumento deberá comenzar a evaluarse por los efectos comerciales de su operación, sin que ello signifique asociar el éxito del tratado al superávit comercial de cualquiera de las economías asociadas en perjuicio de otra (u otras) de ellas. Este primer aspecto, el comercial, debe evaluarse frente al propósito inicial de lograr una mayor integración entre las economías de América del Norte —para nuestro caso, entre las de Estados Unidos y México—, a partir de analizar la evolución del comercio total (Importaciones más Exportaciones).

²³ Esta ecuación estuvo en el centro de las argumentaciones a favor del TLC, tanto por el expresidente George Bush como por el presidente William Clinton. Un ajuste, que iguala las exportaciones de 1 mmd con 14 mil empleos, igualmente discutible, fue elaborado por Mary Jane Bolle, *NAFTA: Estimates of Job Effects and Industry Trade Trends After Two Years*, Congressional Research Service, Library of Congress, 19 de abril de 1996. Este criterio se ha extendido a las elaboraciones de investigadores, como Bernard L. Weinstein (1998), *Nafta After Four Years: Successes, Problems and Challenges*, University of North Texas, Denton, Texas, USA, mimeo., septiembre.

Al respecto, conviene analizar la evolución de este comercio total, primero en sus números más gruesos, para, después analizar la evolución de la posición de México como proveedor de la economía estadounidense. De acuerdo con el Departamento de Comercio de Estados Unidos, la evolución del comercio total, entre 1993 y 1995, tuvo las siguientes características:

CUADRO I
COMERCIO TOTAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 1993-1995
(Miles de millones de dólares).

Años	1993	1994	1995
Importaciones de E.U.A.	41.0	55.4	64.6
Exportaciones de E.U.A.	40.5	44.9	42.5
Comercio Total	81.5	100.3	107.1

FUENTE: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

El aumento del comercio entre ambos países durante los tres años (1993-1995) fue de 31.4 por ciento en dólares nominales. Con apoyo en la misma fuente, durante la primera mitad de 1996, este comercio continuó aumentando a una tasa del 20 por ciento y las exportaciones de Estados Unidos a México han vuelto a subir a partir del comienzo de la recuperación de la economía mexicana, a partir de 1996.

CUADRO II
COMERCIO TOTAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 1996-1998
(Millones de dólares)

Años	1996	1997	1998
Importaciones de E.U.A.	80 540	94 302	50 725
Exportaciones de E.U.A.	67 555	82 001	45 443
Comercio Total	148 095	176 303	96 168

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras 1998*, México, 1998, pp. 457-466. Nota: La información de 1998 son cifras correspondientes al mes de junio.

Por lo que hace al proceso de integración económica regional, específicamente a la posición de México como provee-

dor de algunos productos para Estados Unidos, conviene analizar el siguiente cuadro:

CUADRO III
CAMBIOS EN EL LUGAR DE PROVEEDOR DE MÉXICO
HACIA ESTADOS UNIDOS.

Descripción de Productos	1993	1994	1997
Autos compactos	6	6	1
Café s/tostar	5	6	1
Hilados p/telas de Mezclilla	13	8	1
Lámparas eléct.	3	3	1
Condensadores fijos	5	6	1
Blusas de algodón	22	11	1
Amplificadores elect. de audiofrec.	3	3	1
Instrumentos y aparatos p/control	8	10	1
Tubería de cobre refinado	3	3	1
Libros para niños	3	3	1
Transf. Dieléctricos	10	20	1
Alarmas de fuego	10	10	1
Motores eléctricos mayores a 375 KW	9	16	1
Cápsulas de gelatina	5	5	1
Esmeriladoras y pulidoras eléctricas	8	9	1
Cables de fibra óptica aislados	5	7	1
Trajes de baño p/dama	5	3	1
Camarones y langostinos	4	7	1
Latas de aluminio de más de 4 l.	4	7	1
Azulejos	15	11	1

Fuente: USDOC. Agosto de 1998.

A partir de esta información, en la que no todos los sectores líderes en la exportación hacia Estados Unidos responden a la asociación con empresas multinacionales, aun cuando sí corresponden en muy buena medida a la actividad maquiladora, pareciera que el propósito de incrementar el comercio total, y hacerlo en una perspectiva de mayor armonización entre los dos sistemas económicos, es un objetivo en vías de cumplimiento.

La evolución así descrita es, en nuestra opinión, el resultado previsto —a partir de 1996— de las condiciones en las que operó el rescate de la economía mexicana durante 1995, entre otras cosas, por el papel definitivo del gobierno de Estados Unidos en ese salvamento. También es resultado de un comportamiento del sistema económico mexicano durante la crisis, en el que no sufrió la menor reducción el proceso en curso de la reducción arancelaria, al menos para los productos provenientes de las economías con las que México pactó instrumentos de libre comercio; en tal situación, el gobierno mexicano tampoco echó mano de las medidas de control monetario, como aquellas que fueron empleadas durante la crisis—que también gozó de un cierto salvamento— en 1982.

El crecimiento del comercio intraindustria y la especialización que de él se deriva merecen un análisis detallado, capaz de diferenciar, ante la evidencia de un incremento cierto de este comercio, el grado y tipo de especialización de la economía mexicana. Las investigaciones sobre el tema ilustran el carácter de atraso tecnológico de la participación de México en este proceso de integración; un bajo horizonte tecnológico predominante en los eslabones de las cadenas productivas en las que se inserta la economía mexicana, se refleja en una baja productividad en esos procesos. El crecimiento de la inversión extranjera directa proveniente de empresas multinacionales, ya la que se aplica en la maquila, parecen encontrar en México, no la ventaja competitiva nacional, sino una sólida ventaja comparativa en los miserables niveles del salario industrial, combinada con la reducción considerable en el costo de otros factores y el abultado cuerpo de las exenciones fiscales.

El caso de la industria automotriz, la llamada *Industria Regional de Norteamérica*, ilustra con elocuencia la evolución del comercio intraindustria —en la mayoría de los casos se trata de un comercio intrafirma—, por cuanto comienza a arrojar resultados en el ámbito de una desigual especialización:

CUADRO IV
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS
EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ
(1993 = 100.0 %)

TIPO DE EXPORTACIÓN	1997	1998*
Vehículos	203 %	297 %
Autopartes	139 %	186 %

Fuente: Banxico.

* agosto de 1998

La contrapartida de este éxito exportador, sin duda, está representada por el enorme peso de las importaciones que se realizan, especialmente de bienes intermedios y de capital, para hacer posible la producción que se vende al exterior. Como ya se ha apuntado, la conducción de todo este proceso recae en las grandes empresas transnacionales que desagregan geográficamente sus procesos productivos con arreglo a la búsqueda del menor costo de los factores productivos, especialmente la fuerza de trabajo.

El tema del comercio intraindustria, para el caso del TLC, produce una cortina de humo que impide resaltar, por ejemplo, las grandes diferencias que mantiene con procesos de integración mucho más desarrollados, como el de la Unión Europea, en los que es apreciable un nivel comparable de los horizontes tecnológicos presentes en la producción de los bienes intercambiados. La desnacionalización de la producción, es decir, la dificultad que acompaña a la definición de la nacionalidad de los bienes terminados, produce en México la ilusión de que nos encaminamos a la especialización productiva, con enormes expectativas de incremento en la productividad y los salarios. Lamentablemente, no es así; mientras la más apreciable brújula que oriente a la inversión extranjera directa hacia este país esté constituida por los bajos salarios, no habrá elevación considerable del horizonte tecnológico.

En lo relativo a la productividad y los salarios, asociados por una relación de causalidad, es conveniente partir de las convenciones conceptuales acordadas entre los signatarios del

TLC: "En los tres países, la productividad de la mano de obra se refiere al producto por hora-hombre trabajada. Si bien el insumo trabajo es importante en el producto, otros factores como son capital, materiales y servicios contribuyen también al proceso productivo. En los tres países, la productividad laboral se define como la relación entre el índice del producto manufacturero en términos reales y el índice de horas trabajadas. Para Canadá y Estados Unidos, la información cubre a todas las personas empleadas (asalariados y trabajadores por su cuenta); mientras que, en México, los datos no incluyen a los trabajadores por su cuenta".²⁴

La misma fuente provee información relativa a la evolución de los costos de mano de obra por hora en la industria manufacturera de América del Norte. Mientras los dos países desarrollados, Canadá y Estados Unidos, arrancan 1984 con costos superiores a los diez dólares estadounidenses (11 para Canadá y 12.60 para EUA); la información disponible para México, a partir de 1985, hace referencia a costos de 2.50 dólares; entre 1988 y 1992, Canadá supera a EUA en estos costos, variando de 14 a 17.50 dólares, cifra alcanzada en Estados Unidos hasta 1995, mientras en Canada se reduce, para este último año, a 16 dólares. Entre 1993 y 1994, estos costos alcanzan su más alto nivel en México (5.50 dólares), para reducirse a 3.50 durante 1995. Buena parte de las diferencias descritas, en verdad considerables pero aminoradas por la incorporación, en el caso de México, de los costos relativos a los empleados administrativos además de los obreros, se deriva del amplio espectro de actividades y niveles tecnológicos de la manufactura.

Bajo la convención establecida en las formas de medición de la productividad, ésta puede crecer por incremento en el producto o por reducción de las horas trabajadas. Los éxitos alcanzados por México en este renglón, se han servido de los dos ingredientes: "En México, la productividad de la mano de

²⁴ Comisión para la Cooperación Laboral. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), *Los Mercados de Trabajo en América del Norte. Un Análisis Comparativo*, Bernan Press y CCL, coeditores, Dallas, EUA, 1997, p. 100.

obra en la industria manufacturera entre 1986 y 1994 creció a una tasa elevada del 6.3 por ciento promedio por año. Este comportamiento de la productividad en conjunto con una menor tasa de crecimiento de los costos laborales (de 4.0 por ciento al año y que excluyen la contribución de los empleadores al Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR) ocasionó que los costos por unidad de producto en la industria manufacturera disminuyeran a una tasa promedio del 2.3 por ciento, en ese periodo. Entre 1986 y 1994, "la productividad de la mano de obra en esa actividad en México se explicó por un aumento en el producto de un 4.5 por ciento promedio anual y una reducción en el promedio de horas trabajadas del 1.8 por ciento".²⁵

Un aspecto que impide la plena causalidad entre productividad y salarios en México, radica en el carácter administrado de los segundos, mediante la fijación oficial de *topes salariales*, establecidos con arreglo a la prioridad, ya no tan reciente, de combatir la inflación; con independencia de que el nivel de salarios explique el correspondiente a los precios (hipótesis oficial tan incomprobada como presente en la fijación de los salarios), es un hecho que tal *administración salarial* constituye una excepción en el abandono gubernamental de las bondades del mercado. Esto explica también, y aunque corresponde a otro tema, la apresurada y radical reducción del mercado doméstico mexicano.

Respecto del aumento en la capacidad competitiva de las empresas establecidas en México, resulta conveniente —y así se hará en el desarrollo de la evaluación que se propone— indagar acerca de la forma en la que el país cuenta con la llamada *ventaja competitiva nacional*, lo que significa analizar la forma en la que se cumplen, o no, los requisitos establecidos en el *diamante* propuesto por Michael Porter.

La creación de factores productivos sofisticados, en lugar de la herencia de factores básicos (como las materias primas), obliga a analizar el peso y densidad de los procesos de investi-

²⁵ *Ibid.*, p. 101.

gación y desarrollo, los vínculos entre la producción científica y la compra de saberes tecnológicos, la pirámide educativa nacional y el grado de incorporación de las innovaciones tecnológicas a los procesos productivos. Por otro lado, obliga también a asumir el peso extraordinario que tiene la exportación de hidrocarburos (factor básico y heredado) en las finanzas públicas.

La tradición y normatividad de competencia entre productores hace necesario indagar acerca del peso de las grandes, medianas y pequeñas empresas, no sólo a la luz del dato relativo al número de establecimientos, sino fundamentalmente bajo el cobijo de normas y tradiciones favorables a la competencia, en el marco de una economía tempranamente oligopolizada y dependiente en alto grado de la participación de monopolios estatales y de grandes empresas transnacionales. A reserva de analizar el reducido cuerpo de normas antimonopolios de la legislación mexicana, conviene adelantar que el ambiente competitivo el cual acompaña a la apertura, ha producido muchas más quiebras empresariales que incrementos apreciables en la eficiencia productiva.

Por lo que hace al peso de la demanda interna, en calidad de mecanismo capacitador de las empresas para actuar con mayores posibilidades de éxito en el mercado internacional, dos factores merecen una indagación profunda. En primer lugar, debe considerarse el enorme peso inercial de la prolongada tradición proteccionista de la industria que ha operado en el país, que además en muchos casos, significó un cobijo para la ineficiencia; un mercado cautivo genera muy pocos incentivos, si alguno, para que las empresas se dirijan a la búsqueda de mayor eficiencia. En segundo lugar, debe considerarse que, al calor de la apertura y la convocatoria oficial para buscar algún sitio en el proceso globalizador, la demanda interna ha sufrido una brutal disminución que, en rigor, la inhabilita para ofrecer pautas para la producción, como las que sugiere Porter.²⁶

²⁶ Porter, Michael (1991), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, pp. 108-185.

En el aspecto relativo a la existencia de sectores afines y complementarios, la evaluación se orientará al análisis de las ramas más exitosas en la apertura y más involucradas en la integración, para conocer a través de la elaboración de coeficientes técnicos de la matriz de insumo-producto de México (1995), la capacidad de arrastre de tales ramas sobre el resto de la economía mexicana. La transnacionalización de la producción, que también cobija a la actividad maquiladora, informa de una muy débil integración de las ramas de la economía mexicana a las cadenas productivas de las empresas transnacionales y de las maquiladoras y, en su caso y como ya se mencionó, en muy bajos horizontes tecnológicos.

Respecto al medio ambiente, la evaluación se orientará a indagar sobre los resultados del pospuesto análisis de impacto ambiental del TLC, así como a describir los avances que, en materia de desaparición de barreras no arancelarias, ha experimentado la operación del tratado; el asunto incluye la revisión de las demandas de aplicación de sanciones a México y de los resultados de tales litigios, generalmente presentados por grupos ecologistas del propio país y de Estados Unidos. En el mismo terreno, se pretende explorar las posibilidades de incorporación de los criterios que cobija la llamada *economía ecológica*, para sustituir el peso extraordinario de la amenaza de sanciones que, en el propio texto del instrumento, impuso el gobierno estadounidense.

El hinchado cuerpo de problemas relativos a las instituciones, el establecimiento de reglas del juego claras, breves y sencillas, implica el recorrido por la accidentada historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, para llegar a las consecuencias presentes y predecibles del estatus actual de la *cooperación*. En este tema, conviene reconocer los momentos definitorios de la tradición diplomática mexicana, inspirada en la *Doctrina* y, más específicamente, en la *Cláusula Calvo*, bautizadas así en honor al juriconsulto argentino Carlos Calvo (1824-1906); así mismo, analizar la forma en la que, primero,

tomó un sitio estratégico en la más elevada normatividad del país²⁷ para, después, resultar sacrificada en la letra de los capítulos XI, XIX y XX del TLC. Es un tema que encierra, para no variar, grandes y significativas contradicciones constitucionales.

En lo relativo a los espacios sombríos del tratado, se pretende describir la sobrevivencia de mecanismos y prácticas proteccionistas que, como el Acuerdo Multifibras o las reglas de origen de la industria automotriz, favorecen mucho más la desviación que la creación de comercio; de igual forma, se analizará el funcionamiento de las llamadas prácticas desleales que, como la piratería, agreden los derechos de propiedad intelectual y deterioran las posibilidades del libre comercio. En general, y porque la imposición procede de Estados Unidos, se presentará una reflexión profunda sobre los diversos mecanismos estadounidenses que, en el marco de su propia política comercial, informan de un dilatado y antiguo proteccionismo.

²⁷ Cfr. Guerra Malo, Braulio (1997), *Tres Internacionalistas Americanos*, México, Gobierno del estado de Querétaro, 58 pp.

IV

Las primeras conclusiones

El propósito de mayor relevancia en la propuesta que aquí se formula es, sin duda, el de iniciar la evaluación desde México de los más notorios efectos del TLC, a más de cinco años de operación; por qué y cómo hacerlo, son preguntas de gran significado que, en la medida de lo posible, pretenden alejarse de la consideración tradicional sobre los efectos en la balanza comercial y, bajo ciertos procedimientos metodológicos, en el empleo. La agenda que aquí se propone, que desagrega a los que se juzgan como ingredientes de mayor relevancia y pertinencia, incluye aspectos económicos, comerciales, tecnológicos, políticos, ambientales y sociales que, así en conjunto, se han convertido en los receptores diversos de la operación del trascendental instrumento.

El propósito último de la evaluación consiste en precisar aquellos aspectos que deben reformarse, bajo la guía, aún vigente, del más elevado interés nacional. En esa lógica, no está ausente la aplastante reflexión del gran maestro Justo Sierra, relativa a que "...nuestra historia y nuestras condiciones sociales nos ponían en el caso de dejarnos enganchar por la formidable locomotora yankee y partir rumbo al porvenir...".²⁸ Todo indica que así, *enganchado*, el país vuelva a acelerar su tiempo histórico.²⁹ Esperemos que lo haga con arreglo a lo mejor de nuestro extraordinario legado.

²⁸ Sierra, Justo (1948), *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, México, UNAM, p. 389.

²⁹ Cfr. Pipitone, Ugo (1994), *La Salida del Atraso. Un Estudio Histórico Comparativo*, México, FCE, pp. 439-440.

V

La política comercial de Estados Unidos

Algunas consecuencias para México

Introducción

En un rango que, vale la pena reconocerlo, ha resultado mucho menos significativo respecto de los avances en materia de comercio global y, dentro de éste, intraindustrial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte adolece de la falta de un cuerpo de previsibles complicaciones que deriva, por un lado, de la permanencia de una suerte de inercia proteccionista, apreciable en la letra de la norma y en la práctica de la política comercial de Estados Unidos y, por otro, en la perpetración de formas diversas de piratería en México que, en el renglón de inversión, agreden los derechos de propiedad intelectual, preocupación cierta de los países productores de tecnología. Proteccionismo, piratería y otros elementos formales, cobijados por el propio instrumento, como la permanencia del Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, tienden a producir mucha mayor desviación que creación de comercio y, en circunstancias de mayor competencia comercial entre bloques, podrían originar un inadecuado cuerpo de agrandadas complicaciones, entre otras cosas, por la solidez y magnitud de la política comercial estadounidense; en el caso mexicano, por la extraordinaria válvula de escape que, para la

combinación perversa de desempleo y demografía, ha significado la informalidad y, dentro de ella y conviviendo con otras formas de ilegalidad, la piratería.

Como puede apreciarse, el asunto rebasa la *tranquilizante* observación de Sidney Weintraub, en el sentido de que lo sorprendente, en este caso, sería que no hubiera problemas.³⁰ La exclusión deliberada del factor fuerza de trabajo, en el cuerpo del tratado, la recurrencia y profundidad de las crisis del sistema económico mexicano y, en el momento del crecimiento de la inversión, el reflejo mucho menos que proporcional en la ocupación, son elementos en los que se ha apoyado una cierta indulgencia del gobierno mexicano, amén de las clientelas políticas tradicionales, hacia el fenómeno de la informalidad y del amplio espectro de prácticas ilegales que cobija. Al lado de la migración ilegal, el problema se encuentra definitivamente alejado de cualquier solución plausible.

El presente trabajo inicia con el examen de la evolución histórica reciente de la política comercial de Estados Unidos, analizando las características de las normas vigentes y del debate en curso en aquel país, así como las implicaciones que han tenido para México. En esta parte, se destaca la añeja contradicción que representa la convivencia de un sólido discurso librecambista con una práctica, más sólida aún, de corte proteccionista; se analiza el efecto distorsionador de costos y generador de más desviación que creación de comercio, producidos por el Acuerdo Multifibras y las reglas de origen de la industria automotriz, tal como han sido incorporadas al TLC. Se continúa con el examen de los más significativos efectos que dicha normatividad tiende a producir en la economía y la sociedad mexicanas. Por último, se intenta construir un cuerpo de conclusiones preliminares, en virtud de las dificultades cercanas a la imposibilidad, de que un instrumento de libre comercio, como el TLCAN, logre modificar las inercias de la política comercial estadounidense o los problemas estructurales y, dentro de ellos, los rezagos sociales de México.

³⁰ Weintraub, Sidney (1997), *El TLC cumple tres años*, México, ITAM/FCE, p. 56.

V.I. La Política Comercial de Estados Unidos

En las siguientes páginas se presentan de manera esquemática, las principales características que han acompañado la evolución histórica de la legislación comercial estadounidense, que arranca con los elementos relativos a la sola negociación tarifaria; de ahí, sigue una breve explicación de los momentos estelares de esa normatividad.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

AÑO	ASPECTO RELEVANTE	OBSERVACIONES
1913	tasa tarifaria de 15 %	Negociación tarifaria
1922	tasa tarifaria de 40 %	ídem.
1932	tasa tarifaria de 60 %	ídem.
1934	A. de Comercio Recíproco	Función delegada en el Ejecutivo
	A. de Expansión Comercial	Sección 252 faculta al Ejecutivo para restringir las importaciones a partir de consideraciones de seguridad nacional
1962		
1974	Sist. Gen. de Preferencias	Sección 301
1979	A. de Acuerdos Comerciales	Inclusión del <i>fast track</i>
1984	Acuerdo de L. C. con Israel	Inclusión de servicios e inversión
1988	Omnibus Trade and Competitiveness Act	<i>Super 301</i> y <i>301 especial</i>
1992-1993	TLCAN	Recoge toda la legislación previa

Referentes fundamentales

1. La sección 252 en 1962 fue el antecedente de la sección 301;

2. la sección 301 en 1974 constituyó la base de la legislación comercial de Estados Unidos y su objetivo fundamental es el control de las políticas comerciales de los otros países;

3. el mecanismo de la vía expedita (*fast track*) fue diseñado para acelerar y aprobar los resultados de las negociaciones en el Congreso, e introdujo modificaciones sustanciales en materia de antidumping y derechos compensatorios a partir de los cuales el presidente podía tomar decisiones acordes con la ley doméstica, aunque se contrapusieran a los acuerdos multilaterales;

4. la misma legislación de 1979 incorporó la prueba de daño en materia de derechos compensatorios y adoptó el mecanismo de *undertaking*, por el cual los exportadores pueden evadir los procedimientos que se les inician por dumping y derechos compensatorios si aumentan unilateralmente sus precios. En el caso de los subsidios, también se puede suspender la demanda si el exportador acepta limitaciones cuantitativas (restricciones voluntarias) a sus ventas en el mercado estadounidense;

5. En la legislación de 1984 se avanzó en una interpretación unilateral de lo que el sistema internacional de comercio debía ser, y se definieron los términos de *no razonable*, *injustificable* y *discriminatorio*. Por *no razonable* se entienden aquellos actos que violan o son incompatibles con los derechos internacionales de Estados Unidos; injustificable en toda política que limite los derechos legales de Estados Unidos en cuanto a obtener el trato de nación más favorecida, trato nacional, derecho de establecimiento o protección de la propiedad intelectual; es discriminatorio aquel acto, política o práctica que le niegue a los estadounidenses un trato de nación más favorecida para sus bienes, servicios o inversión;

6. la misma legislación abordó la materia de los subsidios, incluyendo los *daños probados*, el concepto de *amenaza de daño* y el de *daño acumulado*. Las compras de determinados bienes pueden limitarse con la mera "amenaza" de daño a un sector y sin que se haya llegado a la prueba de daño, además de que todas las exportaciones de un determinado producto son sumadas para calcular el daño total, aun cuando las exportaciones de ciertos países sólo representen una pequeña proporción.

En este cuerpo normativo, también, se dio cobijo a los intereses que representan algunos congresistas, vinculados a los productores de acero, calzado, ferroaleaciones, vino, textiles y derivados de la leche, entre otros;³¹

7. La legislación de 1988 es la más extensa en materia comercial en toda la historia de Estados Unidos, la más detallada política proteccionista, edificada bajo el cobijo del más audaz discurso librecambista;³² esta acta incluyó, además de cuestiones comerciales, disposiciones de política financiera internacional, prácticas extranjeras corruptas, competitividad, tecnología, educación y capacitación. La reglamentación interna de esta ley se enfocó hacia un aumento de la competitividad del país, mientras que en el ámbito internacional promovió la igualdad en materia de competencia internacional. La sección 301 se modificó para disminuir los poderes discrecionales del presidente y transferirlos a la Oficina del Representante Comercial (USTR, por sus siglas en inglés), haciendo más específicos y delimitados los aspectos que no eran razonables, no justificables y discriminatorios. El acta incluyó la disposición por la

³¹ Al respecto, James K. Galbraith afirma: "Así, hasta principios del decenio de 1970, la extracción petrolera nacional estuvo protegida por las cuotas que se fijaban para la importación de petróleo; desde 1962, la industria textil se encuentra bajo el amparo del Acuerdo Multifibras, que estableció cuotas con las que se pretendía reducir la penetración de los mercados de Estados Unidos por telas y prendas extranjeras económicas; durante el decenio de 1970, la administración del presidente Carter, en fin, intervino varias veces para impedir, mediante la ayuda al comercio, el inminente derrumbe y la reestructuración de la fundamental producción de acero estadounidense. Incluso han sido aplicadas restricciones aún más extremas, aunque con algunas omisiones, a los productos lácteos (feudo político de Wisconsin), al azúcar (feudo político de Louisiana) y a los cítricos (feudo político de Florida). Una disposición bien conocida restringe el uso de barcos construidos en el extranjero para el comercio y la pesca de cabotaje". Cfr. Galbraith, J. K., "Panorámica de las Políticas Sectoriales en Estados Unidos", en Clavijo, Fernando y Casar, José (Compiladores) (1994), *La Industria Mexicana en el Mercado Mundial, México, Lecturas del Trimestre Económico* nro. 80, Vol. I, p. 101.

³² "La política comercial estadounidense se tornó fuertemente proteccionista durante los años del presidente Reagan. Es más, todas las nuevas restricciones comerciales fueron iniciadas o aprobadas por su administración, a pesar de que en su retórica pública daba un respaldo generalizado al libre comercio." Niskanen, William (1988), *U. S. Trade Policy, en Regulation*, num. 3, p. 34.

cual el representante debería identificar acciones prioritarias en materia de liberalización comercial, que tendrían un impacto significativo para aumentar las exportaciones estadounidenses. Muy pronto, la comunidad internacional señaló estas acciones como propias de un agresivo unilateralismo;³³

8. Este mismo cuerpo normativo originó la *super 301* y la *301 especial* que crearon las disposiciones para proteger la *propiedad intelectual*. Los derechos compensatorios y el antidumping son dos de los mecanismos más sofisticados de la protección comercial; los países que recurren a éstos de manera regular son, en primer lugar, Estados Unidos, seguido de los que componen la Unión Europea, Canadá y Australia. En el primero de ellos, del 90 por ciento de los casos en que se ha invocado la existencia de dumping o subsidios, sólo en el 30 por ciento se ha comprobado daño a la industria local; sin embargo, en muchos de éstos se han llegado a gravar impuestos compensatorios ante la sola *amenaza de daño*. Con la 301 especial se introdujo la diferencia entre países que están en lista de observación y aquellos que están en lista prioritaria; al lado de Portugal y Malasia, México ha sido eliminado de sendas listas, aunque la mayoría de los países consideran esta sección proteccionista e injusta, y;

9. El alcance extraterritorial de la legislación estadounidense, por sus consecuencias palpables y por sus amenazas ciertas, aparece como el elemento de más urgente reforma, en el ánimo de otorgar un ambiente justo y limpio al libre comercio globalizado.

Este cuerpo de referentes, en muy buena parte explica el papel definitivo que la política comercial ha tenido en el desa-

³³ Resulta conveniente reproducir la opinión de dos destacados economistas estadounidenses sobre esta acta: "El Congreso aprobó hace poco la más importante de las leyes proteccionistas, la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, que endurece significativamente la política comercial estadounidense. A pesar de la oposición de la mayoría de los economistas al proteccionismo, éste sigue siendo tan fuerte como siempre, así que parece una posibilidad real que en los próximos años los Estados Unidos cambien bruscamente su largo compromiso de cuatro décadas con los principios del libre comercio". Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld (1994), *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, McGraw-Hill, p. 6

rrollo de la competitividad de las empresas de Estados Unidos; es a partir de la insuficiencia de tales normas, reconocida explícitamente por el presidente Clinton y el vicepresidente Gore,³⁴ que se impulsa la concepción del llamado *comercio estratégico*, en el que la función desarrollada por la política comercial se habrá de complementar con políticas efectivas sobre la tecnología y la competitividad nacionales, así como con una coordinación más estrecha entre las dependencias gubernamentales que intervienen en el comercio y en otros campos.

Dos relevantes estudios, de 1992 y 1993, que se destinaron al análisis de casos relativos a negociaciones sobre la tecnología de punta, han fortalecido la influencia extraordinaria de esta novedosa concepción.³⁵ A pesar de su influencia, especialmente en el propio círculo del poder político de Estados Unidos, la concepción del internacionalismo competitivo que está en el corazón de las elaboraciones de Tyson, ha recibido una fuerte crítica académica, proveniente de Paul Krugman, a la luz de dos consideraciones fundamentales, respecto al hecho de que la economía de una nación no es igual a la de una corporación, y al pobre efecto que un serio impulso a las empresas de alta tecnología habría de tener en el ingreso nacional. Krugman concluye la crítica al libro de Tyson, de la siguiente forma: "Así que uno se preocupa acerca del efecto final de *Who's Bashing Whom?* ¿Ayudará a llevar a Estados Unidos a una sofisticada estrategia comercial? ¿O terminará dándole brillo intelectual a una política crudamente beligerante, una política formulada por gente que no sólo no ha superado la sabiduría convencional sobre el comercio internacional sino que literalmente no tiene la menor idea acerca de él?"³⁶

³⁴ Clinton, William J., y Albert Gore (1993), *Technology for America's Economic Growth*, The White House, Washington, p.31

³⁵ Cfr. Tyson, Laura D'Andrea (1992), *Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industry*, Washington, Institute for International Economics, y Council of Competitiveness (1993), *Roadmap for Results: Trade Policy, Technology and American Competitiveness*, Washington.

³⁶ Krugman, Paul R. (1999), *Internacionalismo pop*, Bogotá, Colombia, Editorial Norma, pp. 131-143.

Entre los mecanismos que producen más desviación que creación de comercio, destacan el Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, cuyas características se analizan a continuación:

La textil es una de las industrias que más frecuente y mayor grado de conflicto han enfrentado en la historia del comercio internacional, tanto por su carácter fundador del Sistema Mundial, como por las tradicionales aficiones proteccionistas de las economías más avanzadas.

Esta industria se cuenta entre las que mayor protección ha recibido, fundamentalmente por el papel que ocupa en las economías desarrolladas como sector importante de la producción y como fuente de empleo. Las medidas proteccionistas afectan frecuentemente a las economías exportadoras de productos textiles, generalmente en vías de desarrollo, que gozan de importantes ventajas comparativas, tanto en la producción de insumos como en los bajos salarios.

Ante esta situación, el gobierno de Estados Unidos comenzó a promover acuerdos de ordenación del mercado mundial de textiles, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, especialmente durante los años sesenta. En 1974 se firmó el *Acuerdo Multifibras* (AMF), renovado en 1977, 1981, 1986, 1991 y, en la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT se le extendió la vigencia por cinco años más.

El AMF estableció mecanismos para asegurar la reducción de barreras al comercio de textiles y así lograr una liberalización gradual y ordenada del mercado. El mecanismo consiste en la firma de acuerdos bilaterales entre los países importadores y los exportadores que establecen cuotas a la exportación de textiles, de manera que no distorsionen el mercado interno de los importadores.

El AMF regula alrededor del 66.0 por ciento del comercio internacional de textiles, que llegó a 196 mil millones de dólares en 1990. México participó con el 0.7 por ciento de ese total, mientras Estados Unidos lo hicieron con el 20.0 por ciento. El AMF, suscrito por 41 países, opera mediante la imposición de cuotas a las exportaciones de textiles a los países desarrolla-

dos, especialmente a Estados Unidos, de manera que éstas no crezcan más allá del 6.0 por ciento anual. Su vigencia constituye un punto de tensión en el comercio internacional, por cuanto la imposición de cuotas contraría a las normas del GATT y porque los países exportadores demandan el desmantelamiento del AMF, mientras los importadores, hasta ahora con éxito, solicitan su prolongación. La existencia de este acuerdo, frente a la normatividad del GATT y a la que previsiblemente adopte la OMC, ha constituido y constituirá una excepción en la libertad del comercio internacional.³⁷

La inclusión de la industria textil en el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) está subordinada, mientras se prolongue su vigencia, al AMF.

En lo referente a las reglas de origen, la historia del TLC resalta la forma en la cual los tres países signatarios establecieron tales instrumentos, en muchos casos con un carácter francamente proteccionista. A las industrias consideradas vulnerables se les impusieron restricciones especiales, como es el caso de algunos productos lácteos, azúcar, cacahuates, frutas, legumbres, calzado, textiles y prendas de vestir, bienes automotrices y algunos componentes electrónicos. Estas reglas son extremadamente complejas y se estableció una regla de origen para cada producto, con lo que se definieron diversos grados de protección para los sectores productivos. De esta forma, las reglas de origen no sólo persiguen la definición y acotamiento de los bienes originarios de la región, sino que también se han convertido en instrumentos de política industrial.

En el caso específico de la industria automotriz, además de aplicar el método de clasificación arancelaria,³⁸ se estable-

³⁷ Cfr. Nafin (1992), *Mercado de Valores*, nro 4, México, febrero 15, p. viii.

³⁸ Corresponde al Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria (SACA) que fue creado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. El SACA clasifica los bienes por secciones, capítulos, partidas, subpartidas y fracciones. Esta clasificación se realiza mediante un código de ocho dígitos. Los dos primeros corresponden al capítulo, los dos siguientes a la partida, los que siguen a la subpartida y los dos últimos a las clasificaciones específicas de cada país; sólo los seis primeros dígitos son comunes a todos los países.

ció la norma de aplicar una de las opciones del método de contenido de valor regional.³⁹ El cálculo de tal valor en esta industria es de los más complejos y favorece especialmente a Estados Unidos, ya que en lugar del método de acumulación se acordó un rastreo⁴⁰ de cada una de las etapas del proceso, elevando el contenido regional a un porcentaje mayor (entre el 60 y el 62.5 por ciento, según el tipo de vehículo) al del promedio general de bienes.

En el tratamiento que da el TLC a las reglas de origen de la industria automotriz, se aplica el método de cambio de clasificación arancelaria y el método de costo neto, tipificados en el artículo 403 de ese instrumento. Por lo que hace al cálculo de valor de contenido regional, los productos automotrices se agrupan en dos grandes apartados, de acuerdo con el anexo 403, capítulo 87 del TLC:

- a) Categoría A: automóviles, camiones ligeros y las partes de estos vehículos que figuren en el anexo 403.1 del tratado. Dentro de esta categoría existen dos posibilidades para determinar si un bien es originario:
 - a.1) si el bien puede dar el *salto arancelario*, de acuerdo con lo establecido en el anexo 401, capítulo 87 del TLC, será considerado como originario;
 - a.2) si el anexo 401, capítulo 87 del tratado especifica que el bien está sujeto al requisito de valor agregado,

³⁹ Con arreglo a este criterio, se considera a un bien como originario de un país o región si su valor agregado nacional o regional es superior a un porcentaje predeterminado del valor total del producto. El valor agregado consiste en el porcentaje del valor total de dicho producto que representan los insumos nacionales o regionales incorporados a la producción y el costo de fabricación realizado en el país o en la región. Existen dos métodos para el cálculo de contenido nacional o regional: el del valor de transacción y el de costo neto. El exportador podrá elegir el método que más le convenga; sin embargo, en el caso de algunos bienes se exigirá la aplicación del método de costo neto en tanto permite mayor precisión en el cálculo.

⁴⁰ Por rastreo se entiende la ubicación precisa, a lo largo de la cadena productiva, de los bienes no originarios. Rastreando paso a paso hacia atrás el proceso productivo, las partes importadas e incorporadas en la producción de los vehículos, se elimina la posibilidad de calificar como contenido regional a un bien mediante la simple agregación.

entonces el productor deberá sumar el valor de transacción de los materiales no originarios incorporados en la producción del bien en cuestión, siempre que los materiales no originarios figuren en la lista del mismo anexo y capítulo

b) Categoría B: camiones pesados, autobuses, tractocamiones, camiones especiales y los motores y transmisiones de estos vehículos. De acuerdo con esta categoría, existen dos posibilidades para determinar si el bien es originario:

b.1) para los materiales que integran los motores y transmisiones de este grupo de vehículos, listados en el anexo 403.2 del TLC, se requiere calcular el valor del material no originario o el valor de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien en cuestión;

b.2) si el bien es no originario y no aparece en el anexo precitado, se deberá calcular su valor de acuerdo con el método de costo neto.⁴¹

Este aspecto del TLC, en el que la economía mejor integrada obtiene ventajas inalcanzables para Canadá y México, no es más que una herencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Canada y Estados Unidos de 1990, en el que el primero encontró un manejo frecuentemente arbitrario del segundo. Llama la atención el hecho de que la complejidad del tratamiento de estas reglas de origen, corresponda a lo que se ha ido convirtiendo en la industria de Norteamérica, la automotriz, misma en la que se verifica el más importante comercio intraindustrial y en la que, con notoria desventaja para México, se espera generar la más alta especialización productiva.

México alcanza los resultados menos plausibles en este proceso, a los efectos del horizonte tecnológico de los eslabones de la cadena productiva en la que se ocupa la fuerza de

⁴¹ Hernández R., Noemí, "Reglas de Origen en el TLC", en Cardero María Elena (compiladora), (1996), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores y Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), pp. 93-120.

trabajo nacional y, también, a los efectos de los niveles de productividad resultantes de ese horizonte.

V.II. Algunas implicaciones para México

El amplio espectro de efectos que la normatividad comercial estadounidense tiene para México, van desde la asimetría jurídica hasta los más detallados impactos sectoriales. En el presente apartado se enumeran y analizan algunas, las más relevantes, de esas implicaciones.

- a) En materia jurídica se observa una importante asimetría entre ambas naciones, toda vez que, mientras para México la figura de *tratado*, negociado y propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores, tiene el rango de *Ley Suprema*, comparable a las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales, superior a cualquier otra ley aprobada por el Congreso de la Unión, y superior, también, a las constituciones de los estados de la federación, con aplicación inmediata en toda la nación, para Estados Unidos es un instrumento reglamentado a través de una *Ley de Implementación*, sin obligatoriedad en ciertos rubros, como las compras gubernamentales, para los gobiernos de los estados federados o, en el caso de Canadá, para las provincias;
- b) en materia comercial, resulta que de las 7 300 partidas arancelarias que liberó Estados Unidos para México el primero de enero de 1994, corresponden 4 200 a la consolidación del libre ingreso del Sistema General de Preferencias (SGP), que constituye el único reconocimiento, en todo el cuerpo del tratado, a la condición de economía no desarrollada que caracteriza a México; por otro lado, el elevado porcentaje de componentes regionales, en insumos y/o valor agregado, establecido en las reglas de origen del TLC, cercano al 50 por ciento promedio, se coloca muy por encima del 32 por ciento con el que se benefician otros países no desarrollados con el SGP, como es el caso de la mayoría de los del Caribe, mismos que, hasta la fecha,

- no han signado ningún instrumento de libre comercio con Estados Unidos;
- c) existe otra asimetría, relativa al tiempo de desgravación arancelaria que, para los casos de Canadá y Estados Unidos, arranca desde 1947, con la creación del GATT, mientras México ingresa a ese organismo multilateral en el año de 1986, sin antecedentes documentables de desgravación arancelaria, mucho menos visibles al calor de la estrategia de sustitución de importaciones, orientada a crear un enorme manto proteccionista, del que se benefició, inclusive, una porción considerable de ineficiencia productiva;
 - d) las exigencias de requerimientos de cambios de clasificación arancelaria y de alto contenido de valor regional, así como la clasificación de *no originario* a un bien aun cuando cumpla con el cambio de clasificación arancelaria hasta el nivel de cuatro dígitos, y el establecimiento de excepciones para los bienes de las industrias que se desea proteger, se ha traducido en distorsiones de costos y precios en los distintos eslabones de la cadena productiva, con un daño mucho mayor para el caso de las economías menos integradas, como le acontece al sistema económico mexicano; entre los saldos más visibles de la apertura económica y comercial que ha experimentado México, resalta la desintegración de cadenas productivas, con cargo a la compra preferente de bienes intermedios y de capital provenientes del extranjero, especialmente de Estados Unidos;
 - e) respecto del sector agropecuario, a pesar de que en los tres países está protegido, existen asimetrías de un peso extraordinario, explicables a la luz de distintos procesos históricos de cambio estructural, visible y exitoso en Canadá y Estados Unidos y fallido en México, y explicables, también, a los efectos en población ocupada, tamaño del producto respectivo y mecanismos de subsidio y fomento. "Hay ahora mucho más trabajadores agrícolas en México

que en Estados Unidos, produciendo un volumen total menor. Por otra parte, 80 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola en California es de origen mexicano. Aunque la participación de la agricultura en el empleo total ha bajado en ambos países, el número de personas dependientes del ingreso agrícola se ha duplicado en México desde la Revolución, en tanto que en Estados Unidos ha disminuido. Mientras se expande el tamaño medio de los predios agrícolas en Estados Unidos el de los predios mexicanos se contrae. Las obras de riego y el mejoramiento de las semillas y los fertilizantes han transformado sólo una área limitada de la agricultura mexicana, sobre todo en el noroeste y las regiones costeras, mientras que las áreas de temporal más densamente pobladas producen para su subsistencia. Al norte de la frontera, en cambio, el crecimiento de la productividad ha transformado desde los años treinta gran parte de la agricultura norteamericana".⁴²

Por otro lado, M. Cardero nos recuerda que: "El valor del producto agropecuario estadounidense es superior a los 80 millones de dólares, lo que equivale al 40 por ciento del PIB de México. Casi la cuarta parte de la PEA mexicana (23 %) está dedicada a actividades agropecuarias mientras que en Estados Unidos se dedica a esta actividad sólo el 2.8 por ciento y en Canadá el 3.3 por ciento. La participación de los subsidios como porcentaje del producto agropecuario de la Unión Americana equivale al 30 por ciento y en México es de sólo el 2.9 por ciento".⁴³ En el texto del tratado, México no consiguió que se reconociera su condición de país en desarrollo, no se aceptó que el porcentaje de apoyo para que las exportaciones mexicanas estuvieran exentas de arancel o medidas compensatorias fuera

⁴² Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds, "Una Visión Panorámica: Asimetría e Interdependencia", en B. F. Johnston, C. Luiselli, C. Cartas Contreras y R. D. Norton (1988), *Las Relaciones México-Estados Unidos. La Agricultura y el Desarrollo Rural*, México, Lecturas nro. 63, El Trimestre Económico, FCE, p. 6.

⁴³ Cardero, María Elena, "Proteccionismo, Subsidios y Política Económica en los Países del TLC", en Cardero María Elena (compiladora), *Qué... op. cit.*, p. 54.

del 30 por ciento; se quedó sólo en 5 por ciento. Tampoco se le permitió otorgar subsidios a los productores de cultivos de narcóticos ilícitos para promover su retiro, ni subsidios a los insumos agrícolas para los productores más pobres, ni se le permitió otorgar apoyos para la comercialización y el transporte de los productos de exportación. En la calificada opinión de Patrick Low, "Las concesiones otorgadas por México en el sector agrícola resultan sorprendentes. La apertura agropecuaria con respecto a su principal socio comercial, al que se destinan cerca del 95 por ciento de las exportaciones agropecuarias, será total en el año decimoquinto del TLC. Las pocas ventajas obtenidas en las negociaciones, en el azúcar y el jugo de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre el 3 y el 3.5 por ciento del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre el 7 y el 9 por ciento de su PIB. Y lo más importante: alrededor de 25 millones de mexicanos viven del campo, de modo que el impacto social y económico de estos cambios tendrá vastos alcances... Las políticas de fomento son muy limitadas para revertir las condiciones de postración en las que se encuentra la agricultura mexicana, justamente cuando se firma un acuerdo de apertura total del sector con dos países que mantienen políticas permanentes y de amplio apoyo para su sector agrícola, en el cual vive un porcentaje muy reducido de su población".⁴⁴

Se ha insistido en la posibilidad de que, al calor de la apertura, se origine una reestructuración de la producción agropecuaria en América del Norte, de manera que Canadá y Estados Unidos exporten granos y leche a México, mientras éste habrá de exportar frutas y vegetales a sus socios del norte; las repercusiones productivas en México, con arreglo a este supuesto, serían de gran efecto, ya que las zonas productoras de hortalizas se encuentran en las regiones del norte mientras que las productoras de maíz están en el centro y en el sur. La reconversión de la producción de estas últimas resultaría altamente

⁴⁴ Low, Patrick, "Prólogo", en Cardero, María Elena, *Qué...*, *op. cit.* pp. 12-13.

improbable, ya que en su mayor parte son tierras de temporal que carecen de infraestructura para modificar el tipo de cultivos, por lo que cabría esperar que la apertura a las importaciones de los bienes de consumo básico ocasione un gran desplazamiento de la población campesina hacia otras regiones e, incluso, hacia Estados Unidos.

- a) por lo que toca a la inversión, que significa el más notorio avance en la formalización de los instrumentos de libre comercio, la asimetría apreciable es que mientras para los dos socios del norte, con el antecedente de su previo acuerdo, no representó ningún cambio en sus respectivas normatividades, para México ha implicado un cuerpo de modificaciones radicales en la legislación relativa a la inversión extranjera que, entre otros aspectos, significa el abandono de la *cláusula Calvo*, específicamente a partir del Capítulo XI del TLC, y que desde la Constitución de 1857 y hasta la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973,⁴⁵ estuvo presente en el marco jurídico de México.

En el texto del tratado, la inversión extranjera estará sujeta a trato nacional, trato de nación más favorecida, nivel de trato (supone que siempre se debe otorgar el mejor, entre trato nacional y nación más favorecida), nivel mínimo de trato (por lo menos, conforme a lo establecido por el derecho internacional). La apertura a la inversión extranjera equivale a lo que se establece en el ámbito de los bienes e incluye el rubro de los servicios, muy por encima de lo que se estableció en el GATT al respecto, con la sola excepción de aquellos servicios que, por distintas razones, ya se encontraban protegidos antes de la firma del instrumento, según la lógica de la llamada *cláusula de precedencia*.

“Las opiniones de las autoridades mexicanas acerca de la conveniencia de la inversión extranjera han diferido en el

⁴⁵ Para valorar la importancia de esta norma, a la luz de instrumentos semejantes, como el Pacto Andino, resulta conveniente consultar el anexo No. 1, al final de este ensayo.

tiempo. En los decenios de 1960 y 1970, cantidades importantes de inversión extranjera directa ingresaron al país, relacionados en parte con el establecimiento del sistema de maquiladoras, en 1965. Al comenzar la crisis de la deuda, la inversión extranjera se redujo considerablemente. El gobierno liberalizó la ley de inversiones extranjeras en 1984. Con las normas promulgadas en ese año, se introdujo una interpretación liberal de la ley de 1973 sobre inversiones extranjeras. Las directrices promulgadas en 1989 liberalizaron todavía más los procedimientos y reforzaron el carácter automático de la concesión de aprobaciones; se abrieron nuevas áreas de la economía interna a los inversionistas foráneos, como las inversiones en los bancos comerciales, compañías de seguros y algunos tipos de productos petroquímicos; además, fueron derogadas todas las restricciones sobre permisos de tecnología. Finalmente, la ley de 1973 fue modificada en diciembre de 1993 en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte".⁴⁶

Adicionalmente, se crearon nuevas normas, tales como las relativas a la regulación de la transferencia de tecnología (1990), a las reglamentaciones en materia de propiedad intelectual (1991), La Ley Federal de Competencia Económica (1993), normas sobre metrología y normalización (1990), desmantelamiento de la mayoría de los controles de precios (medida aún en curso), además de otras modificaciones reglamentarias, relativas a sectores concretos del sistema económico nacional.

V.III. A manera de conclusión

El listado de efectos de la letra y la operación del TLC, además de los ya consignados, incluye aquellos que se verifican en las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y en el sector financiero; sin embargo, de acuerdo con la circunstancia mexicana, los aquí analizados, desde nuestro punto de vista, conforman el cuerpo de efectos más directamente derivados

⁴⁶ Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso, "La Política Industrial de México, 1988-1994", en Clavijo, Fernando y José Casar, *La Industria ...*, op. cit., p. 62.

de la continuidad de significativas expresiones proteccionistas, en la ley y en los hechos, de los gobiernos de Estados Unidos.

La eventual modificación del texto del TLC, en su caso, habrá de exigir una mayor flexibilidad estadounidense, de manera que aquellas normas contrarias a la vigencia plena del libre comercio, que facultan un comportamiento unilateral y ventajoso de esa economía, o bien desaparezcan de la escena dominante, o puedan ocupar el lugar secundario que les corresponde. Desde la perspectiva mexicana, como aquí se ha intentado señalar, se incurrió en profundas y grandes concesiones que, con las brújulas dominantes de la política económica y de los intereses más claramente representados, parecen de muy difícil enmienda.

Los rezagos económicos y sociales de este país, el efecto concentrador de la riqueza y promotor de mayor desigualdad que, ahora nadie lo discute, ha provocado la apertura indiscriminada del sistema económico, pudieran convertirse, en no mucho tiempo, en las mejores razones para reflexionar y, en la medida de las posibilidades, reformar la letra de este trascendente instrumento.

ANEXO 1

COMPARACIÓN ENTRE LAS REGULACIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA CONTENIDAS EN EL PACTO ANDINO Y EN LA LEY MEXICANA DE 1973

PACTO	MÉXICO
<p>1. El régimen se instaure como consecuencia del Acuerdo de Cartagena, en vigor a partir del 30 de junio de 1971.</p>	<p>1. El régimen se instaure con la recopilación de disposiciones dispersas ya existentes, conformando junto con nuevos preceptos un cuerpo legal único, en vigor a partir del 8 de mayo de 1973.</p>
<p>2. Constituye una subregión dentro de la ALALC para presentar un frente común en las relaciones financieras internacionales.</p>	<p>2. Con jurisdicción exclusivamente.</p>
<p>3. Define varios conceptos sobre inversión extranjera, inversionista nacional y extranjero, empresa nacional, mixta y extranjera, etcétera.</p>	<p>3. No presenta definiciones. Considera la inversión extranjera en función de la calidad de extranjero del sujeto que la realiza, así como a las empresas mexicanas que estén bajo el control de extranjeros por cualquier título.</p>
<p>4. Establece un porcentaje mínimo del 80 por ciento de capital nacional para considerar una empresa como nacional y del 51 al 80 por ciento para considerarla como mixta.</p>	<p>4. Sólo se autoriza el 49 por ciento máximo de capital extranjero, como regla general, sujeto a excepciones y autorización de una comisión ad hoc.</p>
<p>5. No se autoriza inversión extranjera en giros atendidos satisfactoriamente por nacionales.</p>	<p>5. No se autoriza inversión extranjera en giros atendidos satisfactoriamente por nacionales.</p>
<p>6. En la banca, seguros y empresas financieras en general, se prohíben nuevas inversiones extranjeras, y a las ya existentes se les impone la obligación de transformarse a nacionales en un término de tres años.</p>	<p>6. La ley en cuestión no las menciona, pero estas actividades sólo se pueden realizar por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y se encuentran bajo cierto control del Estado, en otras normas.</p>

PACTO	MÉXICO
<p>7. En el sector de productos básicos (petróleo y minerales) se establece un sistema de concesión en plazos máximos de 20 años, con preferencia a las que se asocien con empresas del estado receptor.</p>	<p>7. Estas actividades se reservan de manera exclusiva al Estado, además de estar ya nacionalizadas.</p>
<p>8. En los servicios públicos se prohíbe nueva inversión extranjera, salvo en las existentes para operar eficientemente.</p>	<p>8. Reservados exclusivamente a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión.</p>
<p>9. En general orienta la inversión extranjera definiendo los campos y formas en que puede operar para ser complemento eficaz de la inversión nacional.</p>	<p>9. En general orienta la inversión extranjera definiendo los campos y formas en que puede operar para ser complemento eficaz de la inversión nacional, y establece la pena de que el extranjero que invoque la protección de su gobierno perderá su inversión en beneficio de la nación (<i>Cláusula Calvo</i>).</p>
<p>10. Estimula inversión intrarregional exigiendo los porcentajes de capital nacional mencionados en el punto cuatro y concediéndoles los beneficios fiscales del Programa de Liberación del acuerdo de Cartagena.</p>	<p>10. Estimula la inversión nacional imponiendo como máximo un 49 por ciento de capital extranjero en las empresas, por regla general, evitando así la competencia desleal y la absorción de las empresas nacionales por parte de extranjeros.</p>
<p>11. Se regula la inversión extranjera indirecta.</p>	<p>11. Deja fuera de la ley la inversión indirecta.</p>
<p>12. Se previene el problema del tipo de cambio y la convertibilidad de la inversión para la transferencia de las utilidades.</p>	<p>12. No se prevé.</p>
<p>13. Regula la reexportación de capitales y utilidades y su situación fiscal.</p>	<p>13. No se prevé.</p>

PACTO	MÉXICO
<p>14. Reglamenta la reinversión de utilidades de inversiones extranjeras.</p>	<p>14. No se regula.</p>
<p>15. Se instaure como obligatoria la transformación de las empresas extranjeras a nacionales o mixtas, con opción preferente al Estado, para que puedan disfrutar de las ventajas del Programa de liberación ya mencionado.</p>	<p>15. No se previene.</p>
<p>16. La convertibilidad de empresas nacionales a extranjeras no se prevé.</p>	<p>16. Se requiere autorización del órgano gubernamental correspondiente, para que el 25 por ciento o más de las empresas nacionales sea adquirido por extranjeros, pudiendo concederse opción de preferencia a favor de nacionales.</p>
<p>17. Permite la adquisición de empresas nacionales sólo en caso de quiebra inminente, condicionado a su traspaso a nacionales en un plazo no mayor de quince años.</p>	<p>17. No se reglamenta.</p>
<p>18. Suprime el anonimato, estableciendo la obligación de acciones nominativas y la conversión de las que fueren al portador en nominativas, en un plazo de un año.</p>	<p>18. Obliga a convertir en nominativos los títulos de propiedad de extranjeros (acciones, partes sociales, etcétera) en un plazo máximo de 180 días. Las inversiones mexicanas quedan libres para promoverse.</p>
<p>19. Se establece todo un sistema de tratamientos fiscales, del que sólo gozarán las empresas nacionales y mixtas de los países miembros, y las extranjeras en vías de transformarse a nacionales o mixtas.</p>	<p>19. Se carece de tal reglamentación.</p>

PACTO	MÉXICO
<p>20. Se establece como obligación de cada país miembro la creación de un organismo para la autorización, registro y control de la inversión extranjera. En su contexto se previene una serie de principios que deben normar el criterio y decisiones de los citados organismos.</p>	<p>20. Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras integrada por los titulares de siete Secretarías de Estado y un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República. Se crea también el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio. Se establece una serie de principios que guían y norman el criterio y las decisiones de la comisión.⁴⁷</p>

⁴⁷ Martínez, Ifigenia (1973), "La responsabilidad de la inversión privada nacional y extranjera en el desarrollo económico de México", en la revista *Planeación y Desarrollo*, México, Editorial Aleph, pp. 15-16.

VI

La política exterior pertinente

Introducción

A partir de la constitución de México como nación independiente, y a pesar del eurocentrismo que presidía al sistema-mundo durante el siglo XIX, las relaciones con el exterior se orientaron a ventilar los conflictivos asuntos que derivaron de la expansión territorial e ideológica de Estados Unidos. Las compras de la Florida y de Lousiana, a España y Francia respectivamente, colocaron a la vigorosa nueva nación en los límites del antiguo territorio de la Nueva España, sin que dichas adquisiciones disminuyera el apetito expansionista del nuevo vecino; por otro lado, la fuerza extraordinaria del orden republicano y federal estadounidense, con la primera constitución escrita del mundo y las persuasivas argumentaciones de Hamilton, Madison y Jay, consignadas en *El Federalista*,⁴⁸ operaron como notables influencias en la definición política del nuevo estado mexicano.

Tanto en la propuesta del grupo coordinado por Miguel Ramos Arizpe, de la que derivó la Constitución de 1824, cuanto en el litigio interno entre centralistas y federalistas (en algunas interpretaciones confundido con el origen del enfrentamiento entre conservadores y liberales), surgió un producto que ni es copia exacta de otras experiencias externas ni puede considerarse totalmente vernáculo: el federalismo mexicano,⁴⁹ en el

⁴⁸Hamilton, Madison y Jay (1943), *El Federalista*, México, FCE, 430 pp.

⁴⁹ Carmagnani, Marcello (1996), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE-Colmex., p. 398.

que, por decirlo de algún modo, la teoría supera a la práctica, por cuanto se establecen facultades constitucionales a los estados, sin que la nación hubiese definido por completo su orden territorial. De la misma manera, la temprana conflictiva interna y externa, y los requerimientos de un incipiente proceso de definición de la identidad nacional, muy pronto produjeron la aparente paradójica figura de un *federalismo-centralista*, bajo el cobijo de la idea de un gobierno central fuerte y sin contrapesos en los otros órdenes de gobierno, tanto para dar impulso a la nación, como para definir los propósitos, cadencias y prioridades de la expansión capitalista interna, bajo la conducción de un sólo partido posrevolucionario y de sus expresiones gubernamentales. Hasta los días que corren, esa figura está presente como una especie de mal cada vez menos necesario.

El retraimiento de Europa a sus propios y complejos asuntos, de los que nos informa poco la *paz de cien años*, al menos tal y como es descrita por Karl Polanyi,⁵⁰ y la emergencia de una intensa y no siempre feliz relación con Estados Unidos, fueron las variables explicativas por las que, en palabras de Luis G. Zorrilla: "...para la diplomacia mexicana, todos los caminos llevan a Washington".⁵¹

Tras el origen de las difíciles relaciones, mal resuelto con las guerras de Texas y de 1847, el horizonte en el que se desarrolla la diplomacia entre las dos naciones pone en tensión, por un lado, a la tendencia integracionista que derivó de la geografía y de la economía y, por otro, el distanciamiento y el mutuo reclamo que procedió de la política. Mientras el siglo XIX sirvió como telón de fondo a los más significativos impulsos de la sociedad y la economía estadounidenses, para encastrarlos a la edificación de una potencia mundial, especialmente por los efectos que produjeron la Guerra de Secesión y la conquista del Oeste, con el triunfo de un Norte industrializado y rico y la liberación de una numerosa fuerza de trabajo,

⁵⁰ Polanyi, Karl (1992), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, pp. 17-32.

⁵¹ Zorrilla, Luis G. (1977), *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos*, México, Editorial Porrúa, Tomo I, p. 34.

antes esclava, el mismo siglo contempló el desencuentro frecuente y sangriento de los mexicanos, salpicado de pronunciamientos, golpes de estado e invasiones extranjeras que no proporcionaron paz ni estabilidad aun bajo los auspicios de la restauración de la República, en 1867. Habría de ser, durante el prolongado gobierno de Porfirio Díaz,⁵² que ambas naciones se aplicaran a la definición de una relación constructiva y económicamente provechosa que se interrumpe con el estallido del movimiento revolucionario mexicano y se empaña con la perniciosa gestión de los diplomáticos estadounidenses en los complicados asuntos internos de México.⁵³

Desde el comienzo de la lucha revolucionaria, con la salida del poder —y del país— de Porfirio Díaz y la tendenciosa gestión de Francisco León de la Barra, la inclinación antimaderista de la representación diplomática de Estados Unidos en México, a cargo de Henry Lane Wilson, jugó un papel relevante en el ánimo de los militares golpistas, encabezados por Victoriano Huerta, tanto en la descalificación del presidente como en el expedito reconocimiento de su sucesor inmediato. De igual forma, durante 1914 y en pleno combate de las fuerzas constitucionalistas contra el huertismo, el gobierno de Estados Unidos decidió la arbitraria ocupación militar del puerto de Veracruz y, desde ahí, la amenaza sobre el resto del territorio nacional.

⁵² La interpretación mayoritaria de que el lobismo de mexicanos en Estados Unidos se inauguró con las negociaciones del TLC resulta imprecisa, por cuanto el embajador de Díaz, Manuel María de Zamacona, consideró que: "...la diplomacia mexicana en Estados Unidos había sido hasta entonces pasiva, intermitente y encaminada a combatir los síntomas, pero no el mal mismo... había que *templar* a la opinión pública del país y despertar el interés por México entre la clase acaudalada... sostenía que la diplomacia mexicana debía influir en los círculos obreros y religiosos y en los medios comerciales y financieros... era menester, pues, abandonar la *acción lenta* y acudir a *medios simultáneos y extraordinarios capaces de producir una fuerte impresión*. La tarea consistía en presentar el caso de México en clubes obreros, en asambleas religiosas, en cámaras de comercio o en asociaciones industriales; en ganarse a los periódicos e inclusive publicar alguno propio". Cosío Villegas Daniel *et al.* (1981), *Historia Moderna de México*. México, El Colegio de México, Tomo II, p. 137.

⁵³ De la intervención perniciosa y frecuente de diplomáticos estadounidenses en los asuntos mexicanos, durante el periodo revolucionario, se dispone de una crónica eficaz y cruda en: Katz, Fiedrich (1982), *La Guerra Secreta en México*, México, Ediciones Era, 2 Tomos.

El triunfo constitucionalista, la formalización del nuevo marco institucional, la Constitución de 1917, y el ascenso al poder de Venustiano Carranza, fueron circunstancias que modificaron las simpatías estadounidenses por otros caudillos de la revolución, como Francisco Villa, aminoradas por la ocupación temporal que éste hizo del pueblo de Columbus, en el estado de Texas, y dieron lugar a una suerte de resignación ante el nuevo gobierno y el inquietante artículo 27 constitucional, el más debatido y el último en aprobarse por el Constituyente de Querétaro, que recoge, aún en la letra actual, el texto y el espíritu de la *cláusula Calvo*,⁵⁴ misma que establece los derechos de los inversionistas extranjeros en igualdad de circunstancias que los nacionales, sin posibilidades de invocar la ayuda e intervención de sus gobiernos, y que declara la propiedad de la nación sobre los recursos del suelo y el subsuelo, así como las posibilidades gubernamentales de expropiación a los propietarios individuales, cuando así lo mande el interés público.

El asesinato de Carranza, creador de una doctrina también apegada a la que originó Carlos Calvo, brindó una doble oportunidad a los intereses estadounidenses. Por un lado, con ese crimen desapareció el político mexicano que mayor claridad y firmeza había mostrado frente a las reclamaciones abusivas de Estados Unidos; y por otro, el reconocimiento al gobierno de Álvaro Obregón podría —y pudo— condicionarse a la no aplicación del artículo 27, de manera que no generara ningún tipo de afectación a las empresas petroleras que, en virtud de esos intereses, aislaron de la lucha revolucionaria a una parte considerable de la planicie costera del Golfo de México, en los estados de Tamaulipas y Veracruz, en los que las guardias blancas de tales empresas representaban la única ley dis-

⁵⁴ Bautizada así en honor de su creador, el jurisconsulto argentino Carlos Calvo (1824-1906). Son muchas las razones, desde el gobierno de Ignacio Comonfort —precisamente en el Decreto de 1856— hasta la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, del 26 de febrero de 1973, por las que es posible afirmar que ninguna nación, como la mexicana, ha recogido en su institucionalidad política con mayor claridad, frecuencia y elevado rango, las propuestas contenidas en la célebre cláusula. Cfr. Guerra Malo, Braulio (1997), *Tres Internacionalistas Americanos*, México, Gobierno del estado de Querétaro, pp. 8-23.

ponible. Los Tratados de Bucareli, página negra en la historia de México, cobijaron la paradójica cuestión de pactarse con un gobierno, el de Obregón, al que sólo reconocería Estados Unidos después de firmar tales tratados. Una joya en la dilatada historia de las relaciones internacionales.

Los incidentes que acompañaron a la Guerra Cristera y, muy especialmente, los que sirvieron de telón de fondo a la expropiación petrolera, decretada el 18 de marzo de 1938, fueron motivo de reclamaciones diversas de particulares y gobiernos de Estados Unidos y de Inglaterra que, en el segundo evento y por los apremios de lo que ya comenzaba a generar un nuevo y enorme conflicto internacional, la Segunda Guerra Mundial, no trascendieron el marco de un bloqueo comercial, especialmente destinado a dificultar las ventas de petróleo y plata mexicanos, que llevó a México a establecer relaciones comerciales con los países del Eje Berlín-Roma-Tokio.

La definición de una sólida doctrina de las relaciones internacionales desde México, fruto de la inspiración enorme de Genaro Estrada, durante 1931;⁵⁵ el ingreso del país a la Socie-

⁵⁵ Genaro Estrada bautizó su Doctrina con el nombre de *Doctrina México*; tras su muerte, ésta ha sido conocida como *Doctrina Estrada* y su texto es el siguiente:

“Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina (la del reconocimiento de nación capaz de gobernarse a sí misma), que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades parece supeditarse a la opinión de los extraños. La doctrina de los llamados ‘reconocimientos’ ha sido aplicada a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas. Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes políticas, haciéndoles reconocer que *México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. Así, México se pronunció por la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. Cfr. Estrada, Genaro (1988), *Obras Completas*, México, Siglo XXI Editores, Vol. II, pp. 144-145. Los subrayado son míos.*

dad de Naciones,⁵⁶ en el mismo año y sin aceptar la humillación de los "reconocimientos" de país capaz de gobernarse a sí mismo, y la indisposición del general Lázaro Cárdenas a designar un sucesor con aficiones expropiatorias como las que él mismo mostró en el asunto petrolero, se combinaron con la comprensión del presidente F. D. Roosevelt a la causa mexicana y con la integración de México al bloque de países aliados, en clara oposición a las pretensiones de los países fascistas que, con la Alemania de Hitler a la cabeza, intentaron acabar con el socialismo soviético y con la democracia occidental. Estos acontecimientos favorecieron un considerable fortalecimiento de las relaciones entre ambos países. Sería la Guerra Fría y la carencia de compromisos con los requerimientos de México, dramáticamente presentada por Jaime Torres Bodet,⁵⁷ lo que habría de producir una prolongada indiferencia, salpicada de frecuentes reclamos recíprocos, que sólo comienza a ser sustituida por un espíritu de cooperación, hasta la segunda mitad de los años ochenta.

La severidad de la crisis que experimentó la economía mexicana en 1982, fruto legítimo de una serie interminable de errores de política económica, a los efectos de la definición de objetivos prioritarios... a los efectos, también, de la selección inapropiada de instrumentos que, en más de un caso, entraron en conflicto con los objetivos, a los efectos, en fin, del abandono a un endeudamiento externo sin precedentes y al despilfarrero de estos fondos y de los provenientes de la renta petrolera, se hizo acompañar de una grave amenaza a los más importantes bancos estadounidenses, cuyo capital social se encontraba

⁵⁶ En la invitación formulada a México para ingresar a esta institución, bajo los auspicios de Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, España y Japón, en septiembre de 1931, tuvo un peso muy significativo la ruptura de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética en enero del mismo año, cuyos aspectos de mayor relevancia son descritos con detallada objetividad por quien jugara un papel central en ese litigio, el ministro plenipotenciario del gobierno mexicano en la URSS, licenciado Jesús Silva Herzog. Cfr. Silva Herzog, Jesús (1985), *Cuestiones Internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático de México, México, pp. 33-36.

⁵⁷ Torres Bodet, Jaime (1970), *Memorias. Victoria sin alas*, México, Editorial Porrúa, pp. 9-10.

comprometido, en más del 50 por ciento, con la deuda mexicana, de forma que una suspensión de pagos de los compromisos financieros del gobierno mexicano se convertiría en una crisis bancaria de inmensas proporciones.

Indiferente de los propósitos de la administración de José López Portillo, el gobierno estadounidense mostró, sin embargo, un cierto grado de comprensión respecto de los efectos de la crisis mexicana, así como una seria disposición, no a combatir la crisis, sino a apoyar la economía mexicana para salir de ese problema, aun a costa de establecer las bases de la prolongada crisis de deuda que carga con casi todos los méritos que dieron origen a la década perdida para el desarrollo. El intervencionismo económico del gobierno, el hinchado déficit fiscal que deriva de un presupuesto desequilibrado, la regulación del sistema económico y la prohibición explícita de inversiones extranjeras en áreas estratégicas de la economía mexicana, representaban el más notorio anatema ante el evangelio predicado por Estados Unidos y por los organismos financieros multilaterales en los que juega un papel estratégico; en eso descansan las principales razones del corto esfuerzo estadounidense por instrumentar un salvamento de la economía mexicana que, en el mejor de los casos, sólo garantizó el salvamento de los intereses de los bancos comerciales de Estados Unidos. En tales desencuentros se originó, también, la insolente propuesta de adelantar compras de petróleo mexicano a un precio cuatro dólares por debajo del precio internacional de ese año,⁵⁸ propuesta que, en las circunstancias descritas, el gobierno mexicano debió aceptar de mala gana.

La llegada de un nuevo gobierno, adornado de funcionarios educados en las más importantes universidades estadounidenses, dispuesto a pactar las medidas de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, con significativos efectos en la

⁵⁸ Cfr. Lustig, Nora, "Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?" en Vereza Campos, Mónica, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, (coordinadores), (1998), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, FCE, pp. 457-460.

política económica, cuyas medidas más visibles fueron las privatizaciones y desregulaciones, por no mencionar la simpatía dispensada a los exbanqueros, habilitados por el nuevo gobierno —con permisos e indemnizaciones innecesariamente grandes y apresuradas— como propietarios de numerosas casas de bolsa, intermediación financiera que competía ventajosamente, con bonos gubernamentales, en contra de la banca recientemente estatizada que, paradójicamente, no disponía de los Certificados de la Tesorería (Cetes), que sólo podían encontrarse en los establecimientos de los exbanqueros, fue el acontecimiento que más favoreció una nueva disposición de Estados Unidos hacia México.

Las tareas de “deudor modelo”, incluso en momentos de enorme penuria de la población, como aconteció con los sismos de 1985, sólo se topó con las tradiciones de la política exterior mexicana, especialmente en el espinoso caso de Centroamérica, y con una insuficiente política de combate al narcotráfico, complicada con el asesinato de un agente de la DEA, Enrique Camarena, generando un doble efecto, singularmente separado, donde la economía era fuente de integración, y la política, de separación.

Se cuenta que, en la celebración del rito de la sucesión presidencial, calificado con sarcasmo por los mexicanos como el *dedazo*, el presidente saliente, José López Portillo, le advirtió a su sucesor, Miguel de la Madrid Hurtado: “Te tengo una buena y una mala noticias. La buena es que serás el próximo presidente de México; la mala es que te las tendrás que ver con Ronald Reagan”. El ascenso de un grupo notoriamente conservador, con el presidente Ronald Reagan a la cabeza, significó el cumplimiento fatal de la advertencia. Tanto en materia económica, con los teóricos de la oferta —economistas no académicos, sino periodistas— como fuerza inspiradora,⁵⁹ como en materia política, con el más ramplón anticomunismo de casi

⁵⁹ Una buena descripción de la historia y mecanismos de ascenso al poder de estos personajes, está disponible en Krugman, Paul (1994), *Vendiendo prosperidad*, Barcelona, Ariel Sociedad Económica, pp. 33-178.

toda la Guerra Fría, el conservadurismo reinante en la Casa Blanca y, desde ahí, en la mayor parte de Occidente, se dedicó a ver amenazas soviético-cubanas en donde sólo se intentaban tardías luchas de liberación nacional, muy a pesar de las atropelladas oratorias filo-marxistas de los sandinistas nicaragüenses y de los frentistas salvadoreños.

En medio de una pavorosa crisis económica, sin acceso al crédito internacional, sumido en los avatares de la enorme deuda externa, enfrentado a mucho más que una espiral inflacionaria, y con la corrupción promovida por el narcotráfico presente en notables franjas del poder, el gobierno mexicano de la primera mitad de los ochenta tuvo que cargar con una relación diplomática con Estados Unidos en la que la indiferencia y alejamiento característicos de la mayor parte de la Guerra Fría, se metamorfoseaban en una cascada de reclamos y agresiones sin precedente. Los caminos adoptados para resolver la conflictiva político-militar de Centroamérica, *Contadora* por México y la *Contra* por Estados Unidos; la negociación política, para uno, y la confrontación militar, para el otro, aunados a una cuestionada eficiencia mexicana en la cooperación con Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico,⁶⁰ fueron los temas de mayor algidez en la agenda bilateral, que tuvieron como telón de fondo a la hinchada penuria financiera de México. En el desarrollo de estos hechos, no conforma un dato menor la infame actuación del embajador estadounidense John Gavin.

En estas circunstancias, la cuestión insuficientemente explicada, tanto a la luz de la corriente realista de la relación en-

⁶⁰ De tal cuestionamiento proviene la Nueva Ley de Narcóticos estadounidense, misma que cobija la debatida *Certificación* sobre la eficaz cooperación de naciones productoras o, como México, espacios de tránsito de estupefacientes, firmada por el presidente Reagan en octubre de 1986. Las sanciones para un país no certificado incluyen el retiro de ayuda económica, la negativa a brindar trato favorable en los impuestos a productos importados de ese país, el voto en contra de Estados Unidos para los empréstitos solicitados en los bancos multilaterales, la emisión de una advertencia a los turistas para no viajar al país, etcétera. Cfr. Astié-Burgos, Walter (1998), *México y Estados Unidos: Entre la Cooperación y el Desacuerdo*, México, Siglo XXI editores, pp. 211-212.

tre los países,⁶¹ cuanto por el llamado institucionalismo neoliberal, es la relativa a las razones que llevaron a ambos países, en el crepúsculo de la década pasada, a establecer un marco de cooperación, cuyo logro más notable —aunque no el único— es la firma y operación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés). Es ésta, también, la cuestión que ocupa la parte sustantiva de este trabajo, por cuanto resulta plausible el supuesto de que la inercia originada en ese nuevo ámbito de relaciones tiende a presidir el desenvolvimiento futuro de la política exterior de México.

VI.I. En el camino de la cooperación

Entre múltiples variables explicativas de la cooperación que, desde finales de los ochenta, se verifica entre México y Estados Unidos, algunos autores privilegian las siguientes: 1. las condiciones económico-comerciales; 2. los elementos sistémico-estructurales; 3. las élites y personalidades, y 4. los procesos de interacción gubernamental.⁶²

1. Para el primer caso, el de la perspectiva económico-comercial, se asume que, como afirma Sidney Weintraub, tiempo atrás se inició un proceso de *integración silenciosa* que, a la vez que se originó en las profundas reformas que experimentó la economía mexicana desde 1985, incluyendo el ingreso al GATT en 1986 (evento en el que resultó fundamental el apoyo de Estados Unidos) y la reestructuración de la deuda externa con arreglo al Plan Brady, se estrechó mucho más al calor de una idea compartida sobre la conveniencia de crear y profundizar

⁶¹ La elaboración clásica de dicha corriente, es mérito original de Hans Morgenthau, consignada en su texto: *Política Entre Las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986, 729 pp. La inclinación fundamental de esta corriente, reivindicada por el neorealismo, es que los actores fundamentales de la política exterior son los Estados y que el principio de tales relaciones es la lucha por el poder, de manera que la cooperación, lejos de ser la norma, es la excepción.

⁶² Fernández de Castro, Rafael, "La Institucionalización de la Relación Intergubernamental: Una Forma de Explicar la Cooperación", en Vereza C., Mónica, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, *Nueva Agenda...*, op. cit. P. 57.

un esquema comercial bilateral, transparente y predecible, que ayude a los dos gobiernos a administrar y facilitar la creciente integración de los mercados.⁶³

Los notables esfuerzos por realizar un *cambio estructural* en el sistema económico mexicano, fundamentalmente desde la mitad de los años ochenta, consistió en poner en ejercicio medidas de apertura comercial, de saneamiento de las finanzas públicas, de desregulación y de privatización, para transformar la participación del Estado en la economía, para acelerar la inserción del país en los flujos económicos internacionales y para alcanzar una auténtica liberalización económica.⁶⁴

La liberalización económica mexicana, que pasó incluso por una apertura comercial unilateral en 1987, logró una mucho mayor comprensión y disposición del conservadurismo radical estadounidense que, durante 1985 y 1986, enderezó severas críticas en contra de la economía y la política de México, juzgando a la primera como excesivamente centralizada e ineficiente y, a la segunda, como corrupta y antidemocrática.⁶⁵

El cuerpo de reformas económicas, algunas que anteceden y otras que se verifican simultáneamente a los preparativos de la reunión de los presidentes electos de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George Bush, respectivamente, en noviembre de 1988 en la ciudad de Houston, Texas, favorecieron considerablemente la adopción, durante ese encuentro, del llamado *espíritu de cooperación*, que vino a sustituir la indiferencia recíproca de la Guerra Fría y el reclamo reinante durante el gobierno de Ronald Reagan. La relevancia de los asuntos económicos y comerciales, y sus impactos en el empleo y en el medio ambiente, considerablemente exagerados por defenso-

⁶³ Weintraub, Sidney (1994), *Un matrimonio por conveniencia*, México, Diana, pp. 69-93.

⁶⁴ Cfr. Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, Primera Reimpresión, pp. 13-61.

⁶⁵ Un ejemplo, pintoresco y primitivo, del antimexicanismo que alcanzó a una parte del Poder Legislativo estadounidense, puede encontrarse en las *Audiencias* organizadas por el inamovible Senador de Carolina del Norte, Jesse Helms, recogidas en Astié-Burgos, Walter, *México...*, *op. cit.*, pp. 203-213.

res y detractores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, volverán a abordarse en la siguiente sección de este trabajo.

2. Por lo que hace a los elementos de cooperación sistémico-estructural, el telón de fondo de una mudanza radical en el orden internacional está constituido por la conclusión de la Guerra Fría y, muy especialmente, por la forma en que el crepúsculo de tal periodo, juzgado por Eric Hobsbawm como una nueva *Edad de Oro*,⁶⁶ es percibido por el gobierno de Estados Unidos, en el Tercer Informe Presidencial de George Bush, del 28 de enero de 1992: "En los últimos doce meses el mundo experimentó cambios de una proporción casi bíblica: el comunismo ha muerto y, por la gracia de Dios, América ganó la Guerra Fría. Nosotros, los Estados Unidos, líderes del occidente, nos hemos convertido en líderes del mundo. Nuestro futuro económico depende de que continuemos siendo líderes y en nuestras manos está lograrlo. Para ello, debemos derribar las paredes que estorban al mercado mundial: abriendo mercados por doquier y negociando acuerdos que eliminen tarifas y subsidios lesivos a los trabajadores y agricultores estadounidenses. También procuraremos conseguir más empleos para nuestros trabajadores a través del Tratado de Libre Comercio y de la Iniciativa para las Américas".⁶⁷

El cambio resultó, en realidad, radical. Los extremos que alcanzó la tensión de la Guerra Fría durante la mayor parte de los años ochenta, con los gastos militares y las pretensiones de R. Reagan de iniciar, incluso, una *Guerra de las Galaxias*, con la invitación explícita al talento científico estadounidense para participar en la definición de instrumentos militares capaces de esterilizar el armamento soviético, anunciaban, en el mejor de los casos, una profundización del conflicto Este-Oeste que no

⁶⁶ Hobsbawm, Eric (1995), *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, Grijalvo Mondadori., pp 229-402.

⁶⁷ Ampudia, Ricardo (1996), *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, México, FCE, pp. 237-238.

prosperó por la debilidad económica de la Unión Soviética y, en muy buena medida, por la disposición de Mijail Gorbachov a cultivar la coexistencia pacífica y el desarme creciente. En esos años, resultaba impredecible la recuperación de la hegemonía militar indiscutida de Estados Unidos, por lo que, hasta la fecha, la edificación del nuevo orden mundial sigue acompañada de una profunda incertidumbre, aun cuando la pauta de un libre comercio globalizado, tal cual lo anuncia Bush, sigue presidiendo los esfuerzos de la nueva edificación internacional, a mucha distancia del resto de instituciones, formales y no, que acompañan este elemento central: la democracia representativa formal, el respeto a los derechos humanos, el combate a la migración Sur-Norte, el narcotráfico y el terrorismo.

En ese nuevo marco, la supuesta neutralidad mexicana, puesta en tensión durante la crisis del Caribe (1962), comienza a perder sentido, a los efectos del debilitamiento de la lucha armada filo-comunista en América Latina y a los efectos, también, del vigor que experimentó la llamada integración silenciosa a la economía estadounidense. Como se mencionó líneas arriba, la economía mexicana había transitado por un cuerpo de sensibles reformas que, mucho mejor que en el pasado, le colocaban en la disposición adecuada para cooperar con la construcción del nuevo orden internacional, tal y como comenzaba a diseñarse por el gobierno de Estados Unidos. Otro tanto, aunque con menor notoriedad, acontecía en el ámbito político.

Las viejas instituciones aplicadas a la promoción de un proceso sustitutivo de importaciones, vía industrialización, en América Latina, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), adquirieron un nuevo rostro, aplicándose, ahora, a la promoción de un bloque hemisférico, presidido por la centralidad estadounidense⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. CEPAL (1994), *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, pp. 109.

Este proceso de libre comercio globalizado, como sucedáneo de la Guerra Fría, ha encontrado frecuentes y serios problemas que se abordarán en la siguiente sección de este trabajo.

3. En lo tocante al papel de las personalidades y las élites gubernamentales, resulta indispensable realizar un breve recorrido por la historia reciente de la política mexicana, en la que, desde 1970, la presidencia de la república ha sido ocupada por profesionistas que será en el actual periodo presidencial donde el primer mandatario ejerza con la experiencia de haber desempeñado un cargo de elección popular (la gubernatura del estado de Guanajuato). Esta posibilidad de encumbramiento de personas ajenas a la lucha política, además de caracterizar la tradicional antidemocracia del propio sistema, significó la mejor puerta de entrada para un gobierno, el de Carlos Salinas de Gortari, adornado abrumadoramente por la llamada tecnocracia.

El ascenso al poder de un numeroso grupo de jóvenes economistas, despojados de la ideología del nacionalismo revolucionario, críticos mordaces de la corrupción política y del empantanamiento de la marcha democrática del país, aún y cuando resultaron beneficiarios de tal circunstancia, permitió un acercamiento a Estados Unidos, fuertemente ligado a su formación académica y carente de los prejuicios que caracterizaron a los políticos mexicanos del pasado, del que resultó una clara vocación integracionista, cuyo fruto más acabado, sin duda, es la firma del TLC. Este grupo, vale la pena recordarlo, jugó un relevante papel en el proceso reformador del sistema económico mexicano, durante la administración de Miguel de la Madrid.

Por otro lado, en el gabinete de George Bush es notoria la presencia de funcionarios de alto nivel, como James A. Baker y Robert Mosbacher, antiguos empresarios texanos, que convirtieron la relación con México en una prioridad.⁶⁹

Como en los aspectos anteriores, el tema de las élites gubernamentales, trascendente sin duda en el camino a la coope-

⁶⁹ Fernández de Castro, Rafael, *La Institucionalización...*, op. cit., p. 66.

ración, volverá a abordarse en la siguiente sección, especialmente a la luz de los previsibles cambios políticos en ambas naciones.

4. Por último, la cuestión relativa a los procesos de interacción gubernamental a nivel federal da cuenta de una considerable asimetría entre las dos naciones, por cuanto el peso del Congreso y de los gobiernos locales, para el caso estadounidense, no guarda la menor relación con el poder absoluto que, hasta la fecha, está a disposición del Poder Ejecutivo, en el caso de México. En el primer caso, con un amplio grado de descentralización en el proceso de diseño y, también, de aplicación de las políticas públicas hacia México, se produce una frecuente fragmentación y, en no pocos casos, grandes contradicciones entre los planteamientos internos de Estados Unidos. Este fenómeno es descrito por Lorenzo Meyer, señalando que Washington actúa como un gigante con muchas bocas y brazos.⁷⁰

En el desarrollo del debate sobre las formas de cooperación entre los Estados, contienden el realismo y el institucionalismo neoliberal. Los supuestos del primero son: los Estados son los actores preponderantes en la política internacional; los Estados se comportan como actores racionales y unitarios, y la naturaleza anárquica del sistema internacional condiciona, y limita, la conducta de los Estados, que calculan sus intereses en términos de poder. Las propuestas que derivan de estos supuestos, son: los Estados se hallan predispuestos al conflicto y a la competencia aun cuando existen intereses complementarios, pues únicamente les preocupa su seguridad y el mantenimiento del poder, y las instituciones internacionales, formales y no, sólo pueden mitigar de forma marginal los efectos de la anarquía cuando los Estados buscan cooperar.⁷¹ Para la corriente realista, la cooperación es la excepción más que la regla. Por su lado, el institucionalismo, sin negar el papel protagónico de

⁷⁰ Citado en Astié-Burgos, *México...*, *op. cit.*, p. 184.

⁷¹ Waltz, Kenneth, "Theory of International Politics", Addison Wesley, Reading, MA, 1979, citado en Fernández de Castro, Rafael, *Institucionalización...*, *op. cit.*, p. 68.

los Estados, busca identificar otros canales de interacción entre las naciones, aunque ha cometido ciertos excesos en la búsqueda de actores no gubernamentales, cuando el núcleo duro de estas relaciones, ya para cooperar, ya para competir, se encuentra en el ámbito de acción de los Estados.

“La institucionalización de las relaciones entre los Estados puede ser formal o informal. La primera consiste en una serie de reglas ideadas por los gobiernos con el propósito de normar las conductas, y la segunda establece códigos y convenciones de conducta. Uno de los supuestos de mayor relevancia del institucionalismo neoliberal es que existen grados de institucionalización y que éstos influyen de distinta manera en la conducta de los Estados... cuanto mayor sea el grado de institucionalización, las conductas de los Estados reflejarán mayormente las reglas establecidas, las normas y las convenciones. Las primeras son las formas más desarrolladas de las institucionalizaciones internacionales; consisten en organizaciones burocráticas con reglas específicas y tareas asignadas a individuos y grupos. Los regímenes internacionales consisten en órdenes negociados entre los Estados, que regulan las acciones de los actores internacionales en determinadas áreas o temas de las relaciones internacionales. Por último, las convenciones son las instituciones internacionales menos formalizadas, las cuales consisten en reglas implícitas que influyen sobre las conductas de los actores internacionales”.⁷²

Este aspecto, el de la interacción entre los dos gobiernos, pareciera ser el de mayor crecimiento y, bajo las inercias dominantes, el de mayor duración en el futuro, por cuanto no sólo hay un incremento exponencial y diversificado de tales interacciones para abordar un amplísimo espectro de cuestiones relevantes para ambos países, sino que, como es lógico suponer, el centro de tales interacciones es ocupado por los asuntos relativos a la economía y el comercio.

De acuerdo con las indagaciones de Fernández de Castro, “Comandados por los poderes ejecutivos, los distintos miem-

⁷² *Ibid.*, pp. 69-70.

bros de sendos gabinetes intensificaron sus contactos a nivel bilateral y dieron a la relación un lugar prominente en sus agendas de trabajo. Ejemplo de este acercamiento e importancia conferida por las distintas secretarías de estado a la relación binacional fue la apertura de cuatro oficinas de representación en la Embajada de México en Washington entre 1990 y 1992: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. El fortalecimiento de los mecanismos de consulta existentes —entrevistas presidenciales, comisión binacional, reuniones interparlamentarias, conferencias de gobernadores fronterizos y reuniones de procuradores fronterizos— constituye otro aspecto relevante en el surgimiento de la institucionalización intergubernamental. Con excepción de las reuniones interparlamentarias, los mecanismos se expandieron y reforzaron durante los primeros años de la presidencia de Salinas y de Bush. Los presidentes se reunieron en once ocasiones, lo cual constituye un récord en la historia de las entrevistas presidenciales... En relación con los temas tratados, cuatro de estas entrevistas estuvieron dedicadas al TLC; el tema constante fue el libre comercio, el cual se analizó en ocho de las once reuniones; el segundo gran tema de la agenda fue el narcotráfico".⁷³

La ampliación de temas por analizar, la creación de instituciones para tal análisis y el considerable éxito alcanzado en esta expansión institucional, son circunstancias que fortalecen la tendencia a una mayor y más profunda institucionalización de las relaciones entre ambas naciones. De esta suerte, la tendencia dominante, en el marco del proceso globalizador no sólo de los mercados, es la de una integración mucho menos silenciosa y de una cooperación mucho más evidente y fortalecida.

⁷³ *Idem.*, pp 70-71.

VI.II. El papel del TLC y el porvenir

Bajo muy distintas y, en ocasiones, enfrentadas ópticas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido objeto de apologías y condenas por razones ajenas a sus verdaderos efectos y alcances. Su impacto sobre el empleo y el medio ambiente, con o sin los acuerdos paralelos que impuso la administración de W. Clinton a la versión final, habrán de ser mucho menos adversos para Estados Unidos de lo que anunciaron sus más significativos detractores, mientras que el impacto positivo, que anunciaron los apologistas, se coloca en un nivel considerablemente menor al esperado con peculiar optimismo.

Como bien anota Paul Krugman: "Cuando los opositores al NAFTA han acudido a una retórica simplista pero políticamente efectiva, quienes apoyan el acuerdo han respondido de la misma forma aunque no con el mismo nivel. En la esplendorosa imagen que presentan ahora los defensores del NAFTA dentro y fuera de la administración, el acuerdo creará cientos de miles de empleos de altos salarios, hará maravillas para la competitividad de Estados Unidos y asegurará la prosperidad de América del Norte en general. Esta imagen no es tan extremadamente falsa como la consideran los opositores de NAFTA, pero sí le da mucho encanto a la realidad. La verdad acerca de NAFTA puede ser resumida en cinco proposiciones:

1. NAFTA no tendrá ningún efecto sobre el número de empleos en Estados Unidos;
2. NAFTA no lastimará el medio ambiente y quizás puede ayudarlo;
3. NAFTA, sin embargo, sólo producirá una pequeña ganancia en el total del ingreso real de Estados Unidos;
4. NAFTA probablemente también llevará a una ligera caída en los salarios reales de los trabajadores no calificados de Estados Unidos, y
5. para Estados Unidos, NAFTA es esencialmente un asunto más de política exterior que de carácter económico".⁷⁴

⁷⁴ Krugman, Paul R (1999)., *Internacionalismo pop*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 184-185.

Por su parte, Sidney Weintraub, uno de los más importantes defensores del tratado, propone considerar los siguientes elementos en cualquier evaluación de los efectos alcanzados por este instrumento: las variaciones en el comercio total (exportaciones más importaciones); el comercio intraindustria y la especialización; los salarios y la productividad; el aumento en la capacidad competitiva de las empresas; el medio ambiente; las nuevas instituciones, y los nuevos saldos negativos (prácticas de comercio desleales, proteccionismo, áreas de mayor desviación que de creación de comercio, etcétera).⁷⁵

En la búsqueda de los efectos prácticos, y a pesar del difícil camino que se recorrió en el proceso de aprobación del tratado,⁷⁶ resulta conveniente evocar la expectativa que la institucionalización de la relación comercial con Estados Unidos, generó en importantes autores del institucionalismo neoliberal:

- a) ha promovido el interés gubernamental por el tema del comercio: es evidente que la negociación del TLC y su posterior puesta en práctica constituyó una iniciativa de los últimos dos gobiernos de ambos países;
- b) se han reducido costos de transacción debido a los canales permanentes de comunicación establecidos. Durante los primeros dos años que el TLC entró en vigor se llevaron a cabo 64 reuniones de los comités, subcomités y grupos de trabajo establecidos por el tratado;
- c) se ha mejorado la capacidad de la toma de decisiones; tanto en la fase de negociación como durante la instrumentación, los niveles de intercambio de información concernientes al comercio bilateral han sido considerables;
- d) la creación de un reglamento para prevención y resolución de controversias. De 1994 a 1995 se han realizado nueve

⁷⁵ Cfr. Weintraub, Sidney (1997), *El TLC cumple tres años*, México, ITAM, FCE, pp. 42-51.

⁷⁶ Sobre estas peripecias, existe una elaboración sesgada e involuntariamente divertida en: von Bertrab, Hermann (1996), *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, México, NF/FCE, 281 pp.

paneles sobre resolución de controversias bajo el capítulo XIX;

- e) se ha perfeccionado la capacidad técnica, administrativa y legal de los gobiernos para atender la relación comercial entre los países miembros del TLC. Cabe señalar que las transformaciones en las estructuras comerciales de México han sido significativas; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha creado en los últimos cinco años una Subsecretaría de Negociaciones Comerciales que se asemeja a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), y
- f) por último, el incremento de las regulaciones ha ayudado a disminuir la incertidumbre en la relación. El texto del TLC señala claramente las prohibiciones e incluso establece sanciones".⁷⁷

Como lo sugieren muchos de sus defensores, aún parece muy temprano para inventariar y evaluar todos los efectos del TLC, especialmente para el caso de México, toda vez que su efecto estrictamente económico en el caso de Estados Unidos y Canadá no es cuantitativamente considerable; sin embargo, entre los primeros frutos constatables de la firma y operación del instrumento, la conversión de la política exterior mexicana, tradicionalmente guiada por un pequeño y sólido cuerpo doctrinario, en una serie de medidas tomadas de acuerdo con las circunstancias, en repetición no prevista del pragmatismo que ha adornado la diplomacia de Estados Unidos, y con un núcleo duro de asuntos económicos y comerciales, aparece como un efecto contundente y de larga duración. A este respecto, la opinión de Rafael Vázquez Flores es la siguiente: "A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su políti-

⁷⁷ Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Hass, "Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions", en Levy, Marc A. (edit.), (1996), *Institutions for the Earth Sources Effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press, pp. 399-400.

ca exterior se hacía más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, multidireccional en criterios regionales, y multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con De la Madrid y se intensificó con Salinas de Gortari, la política exterior ha sufrido un retroceso. En primer lugar, esta política tiene un sesgo económico muy marcado; en segundo, hay una concentración en la relación con los países del norte (*sic*), léase Estados Unidos y los países de la OCDE; en tercero, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance".⁷⁸

Volviendo al análisis de las razones por las que el TLC ocupa un lugar fundamental en la definición de las nuevas relaciones entre México y Estados Unidos, resulta conveniente compartir las reflexiones de Paul Krugman: "Aunque los costos laborales y sobre el medio ambiente de NAFTA son mínimos, el público de Estados Unidos piensa lo contrario. Al mismo tiempo, el beneficio económico de NAFTA para Estados Unidos, aunque real, será pequeño. Uno podría preguntarse: ¿por qué deberá la administración Clinton gastar una gran cantidad de su reducido capital político en busca de un acuerdo poco popular y económicamente trivial? La respuesta es que el gobierno de México necesita a NAFTA y Estados Unidos tiene un fuerte interés en ayudar a ese gobierno.

"El gobierno de Carlos Salinas de Gortari no es un modelo de virtud democrática. Sin embargo, desde el punto de vista de Estados Unidos, es el mejor gobierno en la historia de ambas naciones. Las reformas orientadas hacia el mercado de Salinas han hecho lo mejor posible para romper una larga tradición de retórica antinorteamericana. Aunque México no ha tenido una elección presidencial verdaderamente libre, la tendencia es clara hacia más apertura y democracia. No hace mucho los analistas de inteligencia de Estados Unidos se preocu-

⁷⁸ Velázquez Flores, Rafael (1995), *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo, p. 273.

paban de que México, golpeado por la crisis de la deuda y la caída de los precios del petróleo, se pudiera convertir en una radicalizada pesadilla de seguridad nacional. El vecino amistoso en el que, por el contrario, se ha convertido, es como un sueño del Departamento de Estado que se volvió verdad.

“Con la sabiduría que da la experiencia, podemos ver que quizás habría sido mejor si Salinas no hubiera propuesto NAFTA. Quizás México hubiera podido continuar por el camino de la liberalización comercial que ha seguido desde mediados de los años ochenta. Esta política se habría aprovechado de un mercado norteamericano que estaba ya bastante abierto a las exportaciones mexicanas de manufacturas, sin alborotar las pasiones que la propuesta formal de libre comercio ha provocado. Pero ya es muy tarde para invertir el camino. Un rechazo de NAFTA por parte de Estados Unidos, ahora que el acuerdo ha sido negociado, sería una devastadora bofetada en la cara de los reformadores de México.

“Si Estados Unidos rechaza a NAFTA, prácticamente estará pidiendo regresar a los malos días del pasado en las relaciones Estados Unidos-México. Para Estados Unidos, este acuerdo no es un tema de empleos. No es ni siquiera sobre eficiencia económica y crecimiento. Se trata de hacer todo lo que se pueda para que un gobierno amigo tenga éxito. Sería un monumento a nuestra torpeza si nuestros temores, casi totalmente irracionales acerca de NAFTA, terminaran produciendo una nación alienada o incluso hostil en nuestra frontera sur”.⁷⁹

Reflexiones mucho menos lúcidas que las de Krugman abogaron a favor o en contra de la firma del TLC, en momentos en los que la economía mexicana registraba éxitos considerables en el combate a la inflación y, en mucho menor medida, en el crecimiento. Los acontecimientos económicos que acompañaron la instalación del nuevo gobierno mexicano, la actitud de éste, ajena a la intención de recurrir a las viejas fórmulas de control de cambios y fijación de elevados aranceles a las im-

⁷⁹ Krugman, Paul, *Internacionalismo...*, op. cit., pp. 192-194.

portaciones, y el papel fundamental de Estados Unidos en la instrumentación de un rescate de la economía mexicana que, si no impidió que el país viviera la más profunda recesión de la historia posrevolucionaria, sí permitió una recuperación mucho más apresurada que en los ochenta, fueron circunstancias que permiten comprender la dimensión que la firma del TLC ha tenido para el pasado inmediato y, sin duda, tendrán para el porvenir del sistema económico y político de México.

De la afirmación anterior es posible encontrar evidencias atendibles en el siguiente cuadro, que ilustra las diferencias entre los rescates de 1982 y de 1995:

PAQUETES DE RESCATE FINANCIERO
DE LA ECONOMÍA MEXICANA 1982 Y 1995
(Miles de millones de dólares)

CONCEPTO	1982	1995
TOTAL DEL PAQUETE	4.55	48.8
PARTICIPACIÓN DE EUA	3.625	20.02

FUENTE: Lustig, Nora, *Estados Unidos...*, op. cit., pp. 489-490.

La recurrencia de fenómenos críticos en una economía débil y vulnerable, los riesgosos medios de obtención de liquidez internacional, mediante premios considerables a la especulación, y el abultado cuerpo de rezagos sociales en ocupación, salud, educación, vivienda y esparcimiento, son las más poderosas razones para la inversión mexicana de soberanía en la búsqueda de un acto de reciprocidad estadounidense que, a pesar de cualquier retórica nacionalista, ligan el futuro de México al incierto porvenir de la economía y la política de Estados Unidos.

Todo ello, sin embargo, opera dentro de un marco en el que no falta una visión optimista: "El hecho históricamente novedoso, y favorable a México, es que por primera vez en su historia una parte de las perspectivas del desarrollo económico estadounidense depende del dinamismo de largo plazo de la economía mexicana, lo cual resultará tanto más cierto cuan-

to más se oriente la economía mundial hacia una creciente regionalización que estrecharía las posibilidades de expansión mundial de la economía de Estados Unidos. Por primera vez en su historia, este país necesita del bienestar mexicano para defender e impulsar el suyo propio".⁸⁰

En cierta medida, esta concepción se acerca a la forma en la que el presidente William Clinton justificó el rescate de la economía mexicana, en el comienzo de 1995: "La crisis financiera de México es un caso que hay que tratar. Reconozco que esta noche no es la ocasión para hacerlo, pero tenemos que actuar, *no por el pueblo de México sino por consideración a los millones de estadounidenses cuyas expectativas están ligadas al bienestar de México*. Si queremos asegurar el trabajo de los estadounidenses, preservar las exportaciones y salvaguardar nuestra frontera, entonces debemos aprobar su programa de estabilización y contribuir a que México recupere su estabilidad.

"Ahora permítanme reiterarles: no es un préstamo, no es una asistencia internacional, no es ayudarlos a salir del apuro. Estaremos dando una garantía como consignatarios de una nota con beneficios colaterales que cubrirán nuestro riesgo".

"Esta legislación actúa con derecho para América. Es por eso que los líderes de los dos partidos representados la han apoyado. Yo espero que el Congreso apruebe rápidamente esta asistencia. Está dentro de nuestro interés y se lo podemos explicar al pueblo estadounidense, porque lo vamos a hacer de manera correcta".⁸¹

VI.III. Conclusiones

Por encima del debate en curso, relativo a las ventajas del regionalismo sobre el multilateralismo, expresadas en menores plazos para la formalización de instrumentos de libre comercio y en los correspondientes a la ventilación y solución de

⁸⁰ Pipitone, Ugo (1994), *La Salida del Atraso. Un Estudio Histórico Comparativo*, México, FCE, p. 440.

⁸¹ Ampudia, Ricardo, *México en...*, *op. cit.*, 40. Las cursivas son mías.

controversias, se mantiene la dificultad de lograr, en palabras de John Gray, *una globalidad plural*, entendida como la coexistencia pacífica y creativa de muchos capitalismo, sin la presencia redundante del llamado pensamiento único;⁸² las culturas económicas de las naciones, cualesquiera que sean tales expresiones históricas de tradición, etnias, religiones y territorio, tienden a evaporarse al calor de una propuesta de homogeneización de los mercados desregulados de Estados Unidos, en los que la flexibilidad laboral y la competencia apoyada en la reducción de costos producen la destrucción de los elementos de cohesión social, la carrera por el dominio de los recursos naturales, la anarquía ya visible en un amplio espectro de naciones y la ingobernabilidad futura de todo el proceso, con amenazas ciertas para la estabilidad, la legitimidad y la paz, según la inquietante advertencia de Immanuel Wallerstein.⁸³

Dentro de este marco de confusión y desorden, las novedades que acompañan a los procesos de integración regional, desde la teoría producida por Jacob Viner al comienzo de los años cincuenta, hasta las ambiguas reflexiones de Sheila Page en el comienzo del tercer milenio, tienden a mostrar, puestas en tensión, la enormidad y profundidad de los procesos del regionalismo en curso, tanto por lo que hace a sus abultadas agendas de inversión, comercio —preferentemente intraindustrial—, tratamiento de controversias, propiedad intelectual, productividad y salarios, aspectos ambientales y laborales, etcétera, como por sus lamentables omisiones, básicamente observables en todas y cada una de las instituciones de cohesión social, particularmente respecto de la dimensión, densidad y acción de los Estados. A pesar de las inercias del *consenso de Washington*, precursoras del Estado mínimo y de la vigencia plena de los mercados

⁸² Gray, John (2000), *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós, p. 247. En la misma localización, el autor incluye la excelente reflexión de Isaiah Berlin: "...no deseo abandonar la creencia de que un mundo que sea una capa razonablemente pacífica de muchos colores, en la que cada una de las partes desarrolle su propia identidad cultural específica y sea tolerante hacia los demás, no es un sueño utópico".

⁸³ Wallerstein, Immanuel (1995), *Paz, estabilidad y legitimidad, 1990-2025/2050*, traducción de Ricardo Yoclevsky, UAM-X, mimeo.

competitivos, sin condolerse por las inevitables, frecuentes y grandes fallas que les caracterizan, continúa siendo cierta la extraordinaria reflexión de Thomas Hobbes, en el sentido de que, *Sin un Estado fuerte, la vida es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta*.⁸⁴ Para una proporción enorme y creciente de habitantes del planeta, los nuevos condenados de la Tierra, ya es así.

No hay solución visible a esas tendencias, aun cuando resulte imperativo observar con aguda distancia crítica la evolución del megaproceso globalizador y del macroproceso regionalizador, advirtiendo sobre los riesgos de destrucción de nuestros propios, hoy decadentes, instrumentos de cohesión social y de regulación del mercado, en tanto institución de la sociedad; a la inversa, como se pretende, puede resultar equivocado.

⁸⁴ Citado en Gray, John, *Falso...*, op. cit. p. 257.

Bibliografía

- Ayala E., José (1998), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, UNAM, Facultad de Economía, Cátedra Ignacio Ramírez en Economía y Finanzas Públicas.
- Bernard L. Weinstein (1998), *NAFTA After Four Years: Successes, Problems and Challenges*, University of North Texas, Denton, Texas, USA, mimeo., septiembre.
- Bolle, Mary Jane (1996), *NAFTA: Estimates of Job Effects and Industry Trade Trends After Two Years*, Congressional Research Service, Library of Congress, 19 de abril.
- Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds (1988), "Una Visión Panorámica: Asimetría e Interdependencia", en B. F. Johnston, C. Luiselli, C. Cartas Contreras y R. D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*, México, FCE, Lecturas nro. 63, El Trimestre Económico.
- Cardero, María Elena (1996), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores-UNAM.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso (1994), "La Política Industrial de México, 1988-1994", en Clavijo, Fernando y José Casar, *La Industria Mexicana en el Mercado Mundial*, México, Lecturas del Trimestre Económico nro. 80, Vol. I.
- Clinton, William J., y Albert Gore (1993), *Technology for America's Economic Growth*, Washington, The White House.
- Comisión para la Cooperación Laboral. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), (1997), *Los mercados de trabajo en América del Norte. Un análisis comparativo*, Dallas, Bernan Press y CCL, coeditores.
- Council of Competitiveness (1993), *Roadmap for Results: Trade Policy, Technology and American Competitiveness*, Washington.
- Douglas A. Schuler (Fall, 1996), *The NAFTA and the Environment: Trade, Diplomacy, and Limited Protection*, International Trade Journal 10, nro. 3.
- Fernández de Castro, Rafael (1998), "La Institucionalización de la Relación Intergubernamental: Una forma de Explicar la Cooperación", en Vereza C., Mónica, Rafael Fernández de Castro, y S. Weintraub, (coordinadores), *Nueva agenda en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE.

- Gail D. Fosler (1995), *North American Outlook, 1995-1996*, The Conference Board.
- Galbraith, J. K (1994), "Panorámica de las Políticas Sectoriales en Estados Unidos", en Clavijo, Fernando y José Casar, (Compiladores), *La Industria... op.cit.*
- Gray, John (2000), *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós.
- Hernández R., Noemí (1996), "Reglas de Origen en el TLC", en Cardero María Elena (compiladora), *Qué ganamos ... op.cit.*
- Hornbeck, J. F. (1996), *NAFTA, Mexican Trade Policy, and U.S.-Mexico Trade: A Longer-Term Perspective*, Congressional Research Service, Library of Congress, march 11.
- Krugman, Paul R. (1999), *Internacionalismo pop*, Bogotá, Colombia, Editorial Norma.
- _____ y Maurice Obstfeld (1994), *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, España, McGraw-Hill.
- Low, Patrick (1996), "Prólogo", en Cardero, María Elena (compiladora), *Qué...*, *op. cit.*
- Lustig, Nora (1998), "Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?", en *Nueva agenda...*, *op. cit.*
- Martínez, Ifigenia (1973), "La Responsabilidad de la Inversión Privada Nacional y Extranjera en el Desarrollo Económico de México", en la revista *Planeación y Desarrollo*, México, Editorial Aleph.
- Nacional Financiera (1998), *La Economía Mexicana en Cifras 1998*, México, NAFINSA, 15 ed.
- Nafin (1992), *Mercado de Valores*, nro 4, México, febrero 15.
- NAFTA'S Broken Promises: *The Border Betrayed*, (1996), Public Citizen's Global Trade Watch, january.
- Niskanen, William (1988), "U. S. Trade Policy", en *Regulation*, nro. 3.
- Novelo Urdanivia, Federico (1997), *Invitación a Keynes*, México, Colección Popular del Fondo de Cultura Económica nro. 533.
- Ortiz Wagdymar, Arturo (s/f), *Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos y Canadá. A cinco años de su vigencia*, Academia Mexicana de Economía Política, México, mimeo.
- Pipitone, Ugo (1994), *La Salida del Atraso. Un Estudio Histórico Comparativo*, México, FCE.
- Porter, Michael (1994), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Barcelona, Plaza & Janes.
- Provencio, Enrique (1995), "La Experiencia del NAFTA: Una Revisión desde un Organismo Ambientalista de México", en *Chile ante el NAFTA y otros Acuerdos Ambientales. Una Perspectiva Ambiental*, Santiago de Chile, CEPAL-Universidad de Chile.
- Schumacher, Ma. Esther (compiladora), (1994), *Mitos en las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE.

- Secofi (1994), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, México, Secofi.
- Sierra, Justo (1948), *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, México, UNAM.
- Tyson, Laura D'Andrea (1992), *Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industry*, Washington, Institute for International Economics.
- Vázquez, Josefina Zoraida (1996), "El Federalismo Mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcelo (Coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE-Colmex.
- Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*, Lancaster Press for Carnegie Edowment for International Peace.
- Wallerstein, Immanuel (1995), *Paz, estabilidad y legitimidad*, UAM-X, mimeo.
- Weintraub, Sidney (1997), *El TLC cumple tres años*, México, ITAM-FCE.

El proceso de origen y consolidación del Mercosur

*Aída Lerman Alperstein**

Introducción

Las relaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay presentan antecedentes de cooperación económica y política, así como una trayectoria de grandes conflictos, sobre todo por parte de Argentina y Brasil, cuya rivalidad se remonta a la época de la conquista y a la colonización por parte de la corona española y portuguesa.

Es así que el legado histórico del periodo colonial y del comienzo del independiente fue en general, para las relaciones entre los cuatro países que hoy constituyen el Mercosur, de fricciones por el impulso de proyectos expansionistas y de hegemonía en el ámbito del Plata. Los territorios de Paraguay y Uruguay que están colocados entre Argentina y Brasil, fueron sitio donde también se dirimieron las pugnas por la supremacía de América del Sur.

El desarrollo latinoamericano basado en la expansión de las exportaciones hacia finales del siglo XIX, transformó a los países de la región en economías que competían entre sí, tanto porque en algunos casos exportaban productos similares, como por el hecho de que las importaciones provenían de fuera de la

*Departamento de Producción Económica UAM.X
Miembro de la Red de Economía Mundial y del Programa Integración en las Américas.

región, situación que impidió una vinculación económica más estrecha entre ellos.

La forma de desarrollo en el marco de la división internacional de trabajo surgida ya en la época colonial, y consolidada en la primera fase de la revolución industrial, contribuyó a propiciar la fragmentación regional. No obstante, los países meridionales de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), alimentaron entre sí un intercambio comercial conformado por productos primarios: trigo y tropicales (café, madera y eventualmente yerba mate), provistos por Argentina y Brasil principalmente.

Argentina y Uruguay colocaban prioritariamente los productos de zona templada, en especial los derivados de la ganadería y los cereales, en el mercado europeo y centralmente en el británico. Argentina, antes de la Primera Guerra Mundial estaba entregada de modo casi total a la economía de exportación, y sólo Uruguay rivalizaba con ella en la envergadura de su participación en el comercio mundial y en su europeización.

Brasil dirigió sus exportaciones de café, tabaco, cacao, caucho y algodón, en principio hacia los países europeos, Alemania y Francia principalmente, pero después sustituyó esos mercados por el de Estados Unidos, como una medida de contrapeso la creciente influencia británica en el continente, concentrada en Argentina.

Respecto a Paraguay, luego de finalizada la guerra de la Triple Alianza en 1870 y hasta finales de siglo, más del 70 por ciento de sus exportaciones se dirigían hacia Argentina y un volumen considerable de las importaciones se canalizaban a través del puerto de Buenos Aires, de las cuales muchas provenían de Europa. Los productos de exportación eran los mismos desde la época colonial, yerba mate, algodón, tabaco y naranjas. Después de Argentina, y dentro del área, los principales compradores eran Uruguay, Brasil y Bolivia.

La desorganización del comercio internacional que siguió a la crisis de 1929, tuvo repercusiones profundas en la región, que sumado a las dificultades de abastecimiento que produjo

la Segunda Guerra Mundial, dieron origen a una relación más diversificada en el comercio dentro de la región, modificando los patrones tradicionales. Inclusive la idea de consolidar un proceso de integración económica en el sur de América Latina estuvo presente en la década de 1940 cuando el ministro de Hacienda argentino Federico Pinedo, llevó a Río de Janeiro una propuesta para constituir una Unión Aduanera. A partir de este acuerdo se buscaba superar los problemas comerciales con políticas de complementación y libre comercio. Sin embargo, las negociaciones no fueron exitosas porque se interpusieron las posturas adoptadas frente a la Guerra. La diplomacia de Brasil estaba a favor de los aliados, y la de Argentina era neutral, considerada, no obstante, como pro-Eje.

En la década de los años cincuenta, cuando Europa avanzaba en la conformación de la Comunidad Económica, surgieron nuevos intentos de aproximación con la iniciativa de Juan Perón, de Argentina, apoyada por el general Ibáñez, de Chile, y Getulio Vargas, de Brasil. Sectores de la élite gobernante brasileña se opusieron al proyecto, porque lo visualizaban como un intento de hegemonía argentina en la región.

En la misma década, la CEPAL propugnó por la idea de la creación de un Mercado Regional Sudamericano para acelerar el proceso de industrialización. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay presentaron así mismo el proyecto de una Zona de Libre Comercio. Al reiterar la CEPAL su propuesta en 1958, los representantes de los gobiernos de los países aludidos llegaron a la conclusión de que sería más conveniente plantearse una política de liberación progresiva de sus comercios recíprocos, puesto que no estaban dispuestos a contravenir los compromisos asumidos con el GATT en lo referente al artículo 24, que autorizaba conformar proyectos de zona de libre comercio o uniones aduaneras, pero no esquemas parciales y limitados de reducciones tarifarias. Por lo tanto, era claro que los países latinoamericanos no deseaban apartarse del multilateralismo fuertemente impulsado por Estados Unidos en ese momento.

En 1960, con la firma del Tratado de Montevideo, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), basada en el proyecto presentado por los cuatro países mencionados, cuyo objetivo era formar un Mercado Común Regional a partir de la conformación de una Zona de Libre Comercio. A finales de la década se produjo la fractura dentro de la ALALC entre los países comercialistas: Argentina, Brasil y México, y los llamados desarrollistas, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, quienes decidieron fundar el Grupo Andino (al cual se adhirió Venezuela en 1973, y del cual se retiró Chile en 1976).

Durante la década de los años setenta no se avanzó en el proceso integracionista, y como los esquemas de desgravación aduanera tampoco progresaban, se decidió la revisión del programa de liberalización que culminó con la transformación de ALALC en ALADI en 1980.

Simultáneamente, Brasil y Paraguay firmaban un Tratado Bilateral por el cual se formó Itaipú Binacional (para la construcción de una central hidroeléctrica); Uruguay desarrollaba sus relaciones comerciales con los vecinos, básicamente a través de dos instrumentos: el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) con Argentina, y el Programa de Expansión Comercial (PEC) con Brasil; ambos significaron un régimen preferencial con el propósito de fomentar el intercambio de Uruguay con los dos vecinos, objetivo que efectivamente se logró, puesto que los mercados argentinos y brasileños representaron un tercio de sus exportaciones en los últimos quince años.

Sin embargo, también se abrió una etapa caracterizada por el recrudecimiento de las rivalidades políticas, militares y económicas de Argentina y Brasil, que se enfrentaron diplomáticamente por el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata, para finalmente llegar a una solución en 1979 con la firma del Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay sobre las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Corpus.

A mediados de la década del ochenta varios sucesos motivaron la distensión de las relaciones y una aproximación hacia el camino de la integración.

Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis y su impacto económico y social, supuso que la integración podría ayudar a renegociar las deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. Ciertamente que esa perspectiva fue solo una posibilidad más que un instrumento real, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada.

Otra faceta del impacto de la crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una sólida economía industrial dentro de un reducido ámbito nacional. La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A esto se sumaron las dificultades externas y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto del rumbo que se debería adoptar. Las economías nacionales no se acercaban a la mínima dimensión requerida por la escala de la producción y la demanda en numerosas actividades modernas. En cambio la integración de las mismas, crearía una base más sólida para acercarse a una potencial situación de despegue productivo.

El retorno a la democracia en ambos países, generó un clima de armonización que posibilitó la firma en 1985 de la Declaración de Iguazú por los presidentes Alfonsín y Sarney, la cual expresaba la firme voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral mediante la Comisión Mixta de Alto Nivel. Al año siguiente, en Foz Iguazú, el Acta para la Integración Argentina-Brasil, estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, realismo, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del Programa. El núcleo estratégico fue la aproba-

ción de los 24 protocolos en puntos claves como bienes de capital, energía, biotecnología, cooperación nuclear, trigo, siderurgia, finanzas y transporte.

El mayor interés del programa era incentivar la integración intraindustrial por medio de la ampliación del intercambio de insumos industriales semielaborados, superando así las limitaciones que la recesión imponía a cada economía y moderando los efectos deficitarios en el comercio exterior de una futura reactivación. Si bien los intercambios comerciales de bienes primarios e industriales terminados era parte importante, el fin estratégico era fortalecer y agilizar las vinculaciones entre dos economías que se mantenían relativamente protegidas en la relación con el mercado internacional.

Los protocolos incluidos (24) se referían a la colaboración científica, tecnológica y cultural, incluyendo industria militar, energía nuclear, biotecnología, industria editorial, cinematografía, televisión y la promoción de diversas actividades en el ámbito educativo.

Se creaba así un marco para una nueva propuesta de desarrollo que era al mismo tiempo selectivo (negociaciones por sector y por producto) y multidimensional (no se basaba solamente en intercambios comerciales). El gradualismo del proceso tenía tanto la intención de dar tiempo para que los sectores productivos de ambos países se adaptaran a las contingencias que creaba esta apertura parcial y selectiva de mercados, como de sedimentar intereses entre todos los participantes y desarrollar proyectos compatibles con la realidad económica de cada país.

El proceso culminó el 29 de noviembre de 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre los dos países que entró en vigor el 23 de agosto de 1989, con la invitación a Uruguay a incorporarse al acuerdo. El Tratado estableció una primera etapa de diez años para la remoción gradual de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios, la armonización de algunas políticas (aduaneras, comercial, ciencia y tecnología, etcétera), y la coordinación de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de

capitales). *A posteriori* se armonizarían otras políticas con el fin de lograr constituir un Mercado Común.

Sin embargo, el programa de Integración Argentina-Brasil se hizo en momentos difíciles, cuando en ambos países habían estallado con fuerza procesos altamente inflacionarios, y para combatirlos se implementaron similares políticas coyunturales. El Plan Austral y el Plan Cruzado plantearon una fuerte reducción del déficit fiscal, una profunda reforma monetaria que incluyó la creación de una nueva moneda y el congelamiento de precios y salarios. Con el posterior fracaso de ambos, la inestabilidad macroeconómica se asentó fuertemente en estas naciones, aunada a que en ambos países la efervescencia electoral redujo la posibilidad de un cambio sustancial en las respectivas políticas gubernamentales. La sucesión de crisis económica-política entre los años de 1988 y 1990, condujo a que el proceso integrador fuera perdiendo la fuerza y energía iniciales.

Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto

La revitalización del proyecto, junto a un cambio de estrategia, se produjo a partir del Acta de Buenos Aires firmada el 7 de julio de 1990 y suscrita por los recién electos presidentes Menem y Collor de Melo, por la cual se decidió acelerar el proceso de constitución del Mercado Común para el 31 de diciembre de 1994 sobre la base de rebajas generalizadas, lineales y automáticas de todo el universo arancelario, y la eliminación simultánea de barreras para-arancelarias. Aun cuando el acta preveía la posibilidad de utilizar los protocolos sectoriales anteriormente aprobados, en la práctica el núcleo pasó a ser el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, el 29 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción que extendió a los cuatro países la estrategia y las metas definidas por el Acta de Buenos Aires; el Tratado entró en vigencia el 29 de noviembre de ese año.

En los primeros párrafos del Tratado de Asunción se especifica que la ampliación de las actuales dimensiones de sus

mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Esto con base en la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países.

En el capítulo I, artículo 1 se lee que los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, y que implica:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, mediante la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías de cualquier otra medida equivalente;
- el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estado, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En el artículo 3 se expresa que los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguarda.

En el artículo 4, referido a las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por

subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

En el artículo 5 se plantea que durante el periodo de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán:

- a) un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;
- b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente, y en forma convergente, con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias, indicados en el párrafo anterior;
- c) un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes;
- d) la adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción, y de alcanzar escalas operativas eficientes.

En el artículo 6 se reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República de Paraguay y para la República Oriental del Uruguay.

El Tratado contiene cuatro anexos. En el 1 se aclara que los Estados Partes acuerdan eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1994, los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco. En lo referente a las listas de excepciones presentadas por la República del Paraguay y por la República Oriental del Uruguay, el plazo para su eliminación se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1995. Los otros anexos se

refieren a Reglas de Origen, Solución de Controversias, Formación de Grupos de Trabajos.¹

Respecto de la estructura orgánica del Mercosur, en el Capítulo II se especifica que la administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el periodo de transición, estará a cargo de los siguientes órganos:

- i) el Consejo del Mercado Común, que es el órgano superior, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común;
- ii) el Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo y sus funciones serán: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar el programa que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común. Igualmente, el grupo Mercado Común podrá construir los Sub-grupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos.

Durante el periodo de transición, las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.²

Por lo expuesto podemos deducir que se produjo un cambio en la estrategia de la integración de los países que confor-

¹ OEA, Tratado de Asunción, 1991

² *Ibid.*

marían el Mercosur. ¿Por qué este cambio en la orientación del proceso de integración? ¿Por qué se abandonaron los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros países, armonización progresiva de políticas y participación, planteados por el PICE, y se pasó a un acuerdo de desgravación lineal y automática a razón de un 20 por ciento anual para culminar el 31 de diciembre de 1994 con la liberación total del comercio (plazo que se extendió a un año para Paraguay y Uruguay)? ¿Por qué el interés del Mercosur se centró en la liberalización comercial?

Una interpretación factible es que el cambio de orientación respondió al lanzamiento, en junio de 1990, de la Iniciativa de Empresa para las Américas (recordemos que el Acta de Buenos Aires se firmó en julio), orientada a acompañar las transformaciones políticas y económicas que se venían registrando en América Latina y a ofrecer una nueva vinculación de Estados Unidos con la región, centrada en el comercio, las inversiones y la solución al problema de la deuda, para crear en el año 2005 el Área de Libre Comercio de las Américas.

De la misma forma, podemos encuadrar el Tratado de Asunción en el interés de Estados Unidos por el regionalismo y la suscripción de acuerdos de libre comercio con países del hemisferio, en particular aquellos involucrados en esquemas regionales de integración. Esto explicaría además el dinamismo que experimentó la integración regional, cuando las políticas en pro del ajuste y la apertura comercial obligaron a buscar mecanismos que impulsaran una participación más activa en las negociaciones comerciales, expansión de mercados y el aumento de la competitividad.

Así mismo en los países latinoamericanos y caribeños se está generalizando la idea de que los acuerdos entre ellos son una alternativa a los límites que el mercado nacional significa para el actual proceso de acumulación capitalista, de modo que el regionalismo puede ser el mecanismo más inmediato y eficaz para la expansión de los mercados, la atracción de nuevos flujos de inversión, tecnología y aumento de la competitividad.

Es en ese contexto que la CEPAL ha presentado la propuesta de Regionalismo Abierto, definido como el proceso que busca conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial, y la tendencia de liberalización comercial en general. Se persigue que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que la complementen. Lo que diferencia al Regionalismo Abierto de la apertura y la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.³

El Mercado Común del Sur abarca una superficie de casi 12 millones de km² con una población de 200 millones de habitantes y un producto del orden de un billón de dólares. Representa cerca del 60 por ciento del territorio, el 45 por ciento de la población y alrededor del 60 por ciento de la actividad económica total de América Latina.

Para conocer la relevancia del espacio económico regional que se conforma a partir del Tratado de Asunción, es de utilidad considerar que el Mercosur está integrado por países de diferente tamaño geográfico, demográfico y económico.

CUADRO 1
Indicadores Socio-Económicos Básicos

	ÁREA MILL KM ²	HABITANTES MILL	PBI PER CAP US \$ CORRIENTES
ARGENTINA	2.8	35.6	9.010
BRASIL	8.5	163.2	5.402
PARAGUAY	0.4	4.8	1.988
URUGUAY	0.2	3.2	5.795
TOTAL	11.9	206.8	5.950
CHILE	0.8	14.5	5.230
BOLIVIA	1.1	7.6	0.921

FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en INDEC, IB GE, Banco Central de Chile y CEPAL

³ Cepal, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994, p.12

CUADRO 2
Principales indicadores económicos

	def. fiscal %PIB	def. cuenta corriente %PIB	tasa de desempleo %	reservas internacionales mill. us \$
ARGENTINA	1.4	3.1	13.7	22.6
BRASIL	5.8	4.5	7.0	52.5
PARAGUAY	1.5	3.5	8.2	1.0
URUGUAY	1.5	1.9	11.5	1.3
CHILE	-1.0	5.2	6.1	17.4
BOLIVIA	3.0	7.9	6.5	0.8

FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en Ministerio de Economía, IBGE y CEPAL

El centro del proceso integracionista lo constituyen las dos grandes economías de la región, Argentina y Brasil, a las cuales se incorporaron Paraguay y Uruguay, caracterizados por una dimensión provincial en relación con los países eje. Para los dos países pequeños, dada su gran dependencia comercial y económica respecto de sus vecinos, no había alternativa: o se integraban o sufrían la pérdida de un mercado que se había conquistado en el siglo pasado. A nivel gubernamental y empresarial se entendió, para el caso de Uruguay, que era preferible asumir los riesgos de la apertura del mercado interno a la competencia regional sin protección arancelaria, que afrontar una pérdida de los mercados argentino y brasileño.

Protocolo de Ouro Preto
Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre
la Estructura Institucional del Mercosur,
17 de diciembre de 1994

En el artículo 1 de este Protocolo se expresa que la estructura institucional del Mercosur contará con los siguientes órganos:

- el Consejo del Mercado Común (CMC);
- el Grupo Mercado Común (GMC);

- la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM);
- la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);
- el Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

El Consejo del Mercado Común estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes.

Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común:

- velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;
- ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur;
- negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común;
- pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;
- crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas;
- crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;
- aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;
- adoptar resolutivos en materia financiera y presupuestaria.

El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes.

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur. Estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente

te representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común, entre otras:

- velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;
- fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del Mercado Común;
- crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
- adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo.

A la Comisión de Comercio del Mercosur, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

Son funciones y atribuciones de la Comisión de Comercio del Mercosur;

- velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común, y de los demás instrumentos de política comercial común;
- efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;

- analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera, y formular propuestas a este respecto al grupo Mercado Común;
- tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común, y de los instrumentos de política comercial común, acordados por los Estados Partes, etcétera.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur. Estará integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes.

Procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes, para la expedita entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. De la misma forma coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración.

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte. Tendrá función consultiva y se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Durante el periodo de transición, funcionaron diez subgrupos de trabajo abocados al estudio de los asuntos comerciales, aduaneros, normas técnicas, políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética y coordinación de políticas macroeconómicas. A estos diez subgrupos iniciales se agregó el encargado de estudiar las relaciones laborales, el empleo y la seguridad.

Tras la reunión de Ouro Preto se realizó una reestructuración de los grupos de trabajo, creándose los siguientes: Asuntos Financieros, Comunicaciones, Minería, Reglamentos Técnicos, Transporte e Infraestructura, Medio Ambiente, Industria, Agricultura, Energía, Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

A partir de este Protocolo se estableció un arancel externo común constitutivo de una Unión Aduanera imperfecta o flexible, e inició el tránsito hacia una unión aduanera más perfeccionada. Para tal fin se creó un régimen denominado de Adecuación, tendiente a eliminar algunos aranceles recíprocos que todavía se pagan en el intercambio entre los cuatro países, acordándose igualmente plazos para concluir con algunas listas de excepciones al arancel externo común que todavía operan respecto de un grupo de productos específicos.

A partir del primero de enero de 1995, fecha en la que entró en funcionamiento el Mercado Común del Sur, está vigente la Tarifa Externa Común para el 85 por ciento del universo arancelario, con un promedio de 14 por ciento y un máximo de 20 por ciento. Cada uno de los países ha establecido aranceles distintos entre 0 y 35 por ciento para el restante 15 por ciento del universo arancelario. Las excepciones abarcan los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Existen además listas nacionales de régimen de adecuación —con 29 productos en el caso de Brasil, y 221 en el de Argentina—, que no gozarán transitoriamente de la preferencia tarifaria para el comercio entre los países del Mercosur. En estos casos continuarán en vigencia las tarifas nacionales, con una convergencia gradual en un plazo de cuatro años (de cinco para Paraguay y Uruguay).

Dimensión económica del Mercosur: Comercio.

Algunos antecedentes de las relaciones comerciales

La crisis de 1929-1932 produjo una drástica caída del valor y volumen de las importaciones-exportaciones a nivel mundial, que no se recuperaron hasta después de la Segunda Guerra Mundial por la intensificación de medidas proteccionistas por parte de los países centrales de la economía-mundo.

En este contexto caracterizado por crisis y guerras, el tráfico comercial argentino-brasileño, en relación con el intercambio total de cada uno de los dos países, fue en aumento durante esa etapa. Así, en 1913, año normal antes de la Primera Guerra

Mundial, el intercambio con Brasil representó 3.64 por ciento del intercambio total argentino, mientras que en 1938 la proporción fue casi de 6 por ciento. A la inversa, la evolución ha sido similar: de 6 por ciento en 1913, el intercambio con Argentina ascendió, en 1938, a 8.22 por ciento del intercambio total brasileño.⁴ La evolución de Brasil como mercado proveedor de Argentina fue en 1913 de 2.2 por ciento del total de las importaciones, en 1929 de 3.78 por ciento, y en 1938 de 4.72 por ciento.

Los intercambios entre los países del área aumentaron entre los años de 1938 y 1946, y el ascenso de la producción industrial durante esos años en Brasil y Argentina propició un mayor intercambio comercial de bienes de consumo duradero. Sin embargo, la recuperación del mercado mundial trajo consigo el retorno a los vínculos tradicionales, los contactos entre los países del área se mantuvieron, porque se impulsaron políticas de afianzamiento, sobre todo a partir de las propuestas que la CEPAL presentaba a los países latinoamericanos.

Entre los años de 1934 y 1938, Argentina exportaba principalmente a Brasil, y en menor cantidad a Paraguay y Uruguay. En las importaciones se observa la misma tendencia. El destino principal de las exportaciones de Brasil fue, en esos años, Argentina, en segundo lugar Uruguay, y una ínfima cantidad a Paraguay. En las importaciones se produjo la misma tendencia. Paraguay exportaba a Argentina en primer término, en segundo lugar a Uruguay, y en tercero a Brasil. Igual situación ocurrió respecto de las importaciones. El destino de las exportaciones de Uruguay fue Argentina, Brasil y Paraguay; en cuanto a las importaciones en algunos años, Brasil sobrepasó a Argentina. Fuera del área, lo que se visualiza es que los principales socios comerciales, con la excepción de Brasil, fueron los países europeos.

La significación que el mercado zonal tenía para cada uno de los países proveedores, la constatamos con los siguientes datos: en la preguerra este mercado absorbía el 8.4 por ciento de la exportación argentina al mundo, y en 1946-1951, el 12.6 por

⁴ *Revista Política y cultura*. UAM-X. Primavera 97, nro. 8, p.117.

ciento. Brasil participaba con 7 por ciento y 10.1 por ciento respectivamente. Los países que acudían al mercado zonal como importadores, especialmente para suplir necesidades de su abastecimiento interno, eran Uruguay y Paraguay, además de otros vecinos, como Bolivia y Chile.⁵

En general, el intercambio comercial en el área fue dominado por los productos alimenticios, donde el trigo era el artículo preponderante, seguido por el cacao, café, yerba mate, azúcar, frutas frescas y secas. Entre otros productos de intercambio comercial en la zona, en esos años figuraron las materias primas de interés industrial como madera, algodón, hierro y cobre, exportadas por aquellos países deficitarios de alimentos.

El debilitamiento del comercio intrazonal de manufacturas se manifestó en forma simultánea a la extensión que adquirió el régimen de limitación cuantitativa de importación de productos similares a los de producción nacional, que en general adoptaron los principales países de la zona, y además porque los mismos países en su intercambio no participaron en las cuotas exclusivas de importación de manufacturas que unos y otros concedían a favor de los mercados, tanto europeos como norteamericanos, donde colocaban ciertas exportaciones de salida difícil, aceptando excepcionalmente a cambio mercancías de importación no permitidas en forma habitual.

El comercio entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay representaba más de la mitad del intercambio comercial intrarregional del periodo de posguerra, y se regía por una serie de convenios bilaterales de compensación que implicaban el empleo selectivo de controles cambiarios y de comercio exterior. Las dificultades en los ajustes bilaterales condujeron a una declinación del comercio, por lo que se recurrió a la simplificación de los sistemas de control sobre el comercio y los pagos, revisando los acuerdos a fin de que los lazos comerciales persistieran ante los déficit del comercio con el resto del mundo.

Mediante el apoyo de LA CEPAL, se buscó una solución y la fórmula escogida fue la creación de una zona de libre comer-

⁵ *Ibid*, p.118

cio. Como Brasil, Chile y Uruguay se habían unido al GATT, se consideró necesario seguir las reglas dictadas por dicho organismo. La decisión de establecer un arreglo limitado a los cuatro países para el comercio regional, se adoptó en 1958 en el momento en que la CEPAL presentaba la propuesta de un Mercado Común Latinoamericano.

El proyecto del Sur preveía fortalecer el comercio mediante reducciones de los aranceles de 5 por ciento en el intercambio intrazonal de mercancías, de tal modo que en los tres primeros años quedara liberado el 25 por ciento de ese comercio, 50 por ciento después de seis años, 75 por ciento pasados nueve años, y no menos de 80 por ciento a los diez años, plazo en el cual se esperaba lograr constituir la zona de libre comercio. Se proponía además, uniformar los regímenes de exportación e importación respecto de terceros países y aplicar la cláusula de nación más favorecida a todos los miembros de la zona.

Para evitar fricciones se invitó a participar en el proyecto a Bolivia, Paraguay y Perú, vecinos del grupo original, así como a México y Venezuela en calidad de observadores a la reunión de Montevideo donde finalmente se sentaron las bases para la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Si bien el comercio intrarregional no era de gran significación en la década de los años cincuenta, la CEPAL evaluaba que sus potencialidades eran bastante prometedoras.

Retomando las relaciones comerciales y centrándolas en los dos principales socios que van a originar el Mercosur, durante el periodo de 1960-1965, solamente 5.6 por ciento de las exportaciones argentinas se destinaban a Brasil, mientras que 6.6 por ciento de las importaciones argentinas procedían de ese país; para éste, en el mismo periodo, los porcentajes fueron de 5.4 por ciento para las exportaciones y 6 por ciento para las importaciones totales. El crecimiento económico de Brasil y la profundización del estancamiento argentino alterarían los porcentajes en los próximos años.

Para 1970, Brasil absorbió 7.8 por ciento de las exportaciones argentinas, y en 1979, el 10.6 por ciento. En las importa-

ciones argentinas, el 11.5 por ciento procedía de Brasil, mientras en 1979 fue de 9.4 por ciento. En el primero de los años mencionados, 6.8 por ciento de las exportaciones totales brasileñas se dirigían a Argentina, y en 1979 sólo se registró un 4.7 por ciento, en las importaciones; en 1970 procedía de Argentina 6 por ciento, y en 1979, el 5 por ciento.

El fenómeno más notable del intercambio entre ambos países fue el predominio alcanzado por los bienes industriales en el conjunto de las exportaciones brasileñas. A partir de una posición de ventaja de Argentina, cuando en 1976, por ejemplo, las manufacturas representaban 35.65 por ciento de las exportaciones a Brasil, las exportaciones de manufacturas brasileñas representaron 28.57 por ciento del total de las mismas; nueve años más tarde, en 1984 las exportaciones de manufacturas argentinas a Brasil fueron de 26.76 por ciento mientras que las brasileñas representaron 67.39 por ciento.⁶

En 1979, el gobierno argentino decidió abrir la economía y sobrevaluar el peso, lo que produjo en el intercambio con Brasil el mismo efecto que con el resto del mundo, sólo que con resultados más permanentes. La sobrevaluación del tipo de cambio hacía difícil comprar en Argentina y volvía atractiva para los argentinos las adquisiciones en el exterior. La balanza comercial se inclinó a favor de Brasil, quien en adelante vendió más a Argentina, hecho que condujo a la crisis de las relaciones comerciales entre ambos países. Argentina se preocupó no sólo por su pérdida de posiciones en el mercado industrial brasileño, sino también por la amenaza que se cernía sobre las ventas de sus productos primarios.⁷

Pero la política de apertura comercial del gobierno militar argentino, acompañada de una política monetaria de peso fuerte, dificultaba las posibilidades de acercamiento, puesto que las exportaciones argentinas decrecían junto al fomento de la capacidad exportadora del vecino, situación que dio lugar al

⁶ Aída Lerman Alperstein (1996), "Antecedentes comerciales de los países que constituyen el Mercosur" en *Revista Argumentos*, UAM-X diciembre, p.120.

⁷ *Ibid.* p.120

desequilibrio comercial a favor de Brasil en los años siguientes. Si en los años setenta, Argentina había mantenido saldos favorables, a partir de 1980 sufrió sucesivos déficits.

Brasil se convirtió en uno de los principales proveedores de productos manufacturados para el mercado argentino mediante un continuo proceso de diversificación, proceso que le permitió pasar a ser el segundo país proveedor de las importaciones totales argentinas. En el periodo 1976-1985, Brasil se transformó en el proveedor de aproximadamente el 40 por ciento de las compras argentinas de productos manufacturados en el exterior, destacando la importación de receptores de televisión, chapas de hierro, tractores, camionetas, productos químicos, barras de hierro, unidades centrales de procesamiento de información terminales, terminales de video, etcétera.

La creciente pérdida de competitividad de la industria argentina frente a las manufacturas brasileñas, además de estar relacionada con la política de apertura de mercados y con la situación de gran retraso cambiario, se vinculaba con el problema de los costos industriales en las diferentes ramas de producción.

Después de alguna resistencia, el gobierno del General Videla terminó cediendo a las presiones de algunos sectores empresariales internos, e impuso en 1981 una sobretasa de 20 por ciento a los productos importados de Brasil. El justificativo fue la necesidad de una contrapartida nacional a los subsidios otorgados a los exportadores brasileños.

Como se apuntó, el nuevo intento de asociación entre Argentina y Brasil ganó finalmente impulso en 1985 con la instauración de regímenes democráticos. El acta suscrita en Foz de Iguazú, el 3 de noviembre de 1985, entre los presidentes Sarney de Brasil y Alfonsín de Argentina, expresó la firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral en armonía con los esfuerzos de intercooperación y desarrollo regional. La decisión de constituir el Mercado Común del Sur se presentó como una continuación del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasileña (PICE), iniciado en 1986, al cual se incorporó Paraguay y Uruguay en 1991.

Lo que podemos concluir respecto de los antecedentes de las relaciones comerciales de los países que hoy constituyen Mercosur, es que la vinculación comercial fue limitada hasta bien entrado el siglo XX, que se vio ampliada hacia la década de los años treinta, sobre todo en lo que concierne a Argentina y Brasil, puesto que para Paraguay (menos para Uruguay) las relaciones con sus dos grandes vecinos fue desde siempre significativa, no obstante los contactos con Europa y Estados Unidos.

Por lo tanto, se considera que la firma del Tratado de Asunción que planteó la creación de un mercado integrado, fue facilitado por los lazos preexistentes y la voluntad política por parte de los gobiernos de Argentina y Brasil de superar viejos enfrentamientos.

El comercio en la etapa del Mercosur

Como se señaló, el Tratado de Asunción estableció un programa de eliminación gradual, automática y general de derechos de importación entre junio de 1991 y diciembre de 1994. La mayor parte de los aranceles aduaneros se desmantelaron conforme al cronograma acordado, por lo que desde 1995 la mayor parte del comercio intrarregional no paga aranceles. Para aquellos bienes cuyo proceso de desgravación arancelaria no se hubiera completado en agosto de 1994, o para los cuales se hubiese invocado cláusulas de salvaguarda, se estableció un Régimen de Adecuación que otorga a los países un plazo adicional de cuatro años para finalizar su liberación.

Las listas de adecuación exceptúan del libre comercio a menos del diez por ciento del universo arancelario y se previó su desgravación con un plazo hasta 1999 en el caso de Argentina y Brasil, y hasta el año 2000 en el de Uruguay y Paraguay.

Desde 1995, año en que finalizó el periodo de transición, no se admite la aplicación de Cláusulas de Salvaguarda.

No se ha establecido enteramente la zona de libre comercio ni el AEC. Por ejemplo, algunos bienes sensibles estuvieron excluidos de la zona de libre comercio hasta diciembre de 1999,

en tanto que el régimen de AEC, adoptado en enero de 1995, con tasas entre 0 y 20 por ciento, no incluye todavía a los bienes de capital, las computadoras y el software conexo, y los equipos de telecomunicaciones. Actualmente, cada uno de los países del Mercosur está autorizado a aplicar su propia tasa arancelaria para esos bienes. Para los bienes de capital, las tasas arancelarias deben converger al 14 por ciento en enero del 2001 en caso de Argentina y Brasil, y en enero del 2006 en el caso de Paraguay y Uruguay. En cuanto a las computadoras y el software y los equipos de telecomunicaciones, las tasas arancelarias deben converger a un nivel del 16 por ciento, para todos los países, en el 2006.

Respecto del sector automovilístico, que hasta ahora se ha mantenido fuera del acuerdo subregional, los países del Mercosur decidieron en diciembre de 1998, sustituir los aranceles nacionales existentes aplicables a las importaciones extrarregionales por un arancel externo común del 35 por ciento a partir de enero del 2000. Los requisitos de contenido local se fijaron en 60 por ciento, pero deberán eliminarse los incentivos fiscales otorgados a nivel subnacional. Estando pendientes aún algunos detalles importantes, las autoridades de los países del Mercosur esperan llegar a un acuerdo definitivo sobre el régimen automotriz común a finales del 2000. El sector azucarero, que tampoco forma parte del régimen del Mercosur, está a la espera de una política común.

Pese a las imperfecciones en la aplicación del régimen de AEC, en el Mercosur se ha producido una fuerte reducción de la protección externa imperante en la década de los ochenta. El arancel promedio de NMF del bloque comercial se redujo de 41 por ciento en 1986 a 12 por ciento una década después. En parte como consecuencia de ello, entre principios y mediados de la década de los años noventa, el comercio del Mercosur se incrementó rápidamente.

El comercio entre los miembros del Mercosur ha crecido más que los otros intercambios latinoamericanos. De 1985 a 1994, el primero aumentó seis veces y el segundo tres. Mien-

tras que en 1985 el comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representaba 28 por ciento de los intercambios al interior de la ALADI, en 1994 superó el 43 por ciento. Los negocios en otras esferas como servicios bancarios, transportes y seguros, inversiones privadas directas de los países del Mercosur y diversos acuerdos entre empresas son más intensos en la subregión que en el resto de América Latina. El mayor dinamismo del Mercosur respecto de los otros intercambios intralatinoamericanos se debe en gran medida a que el eje Sao Paulo-Buenos Aires abarca la región más desarrollada e industrializada de América del Sur.

En cuanto al tipo de productos que se intercambiaba en dicho periodo, un porcentaje importante de las exportaciones argentinas estaba centrado en productos primarios tradicionales, provenientes de la agricultura y la ganadería, como también lo es en el caso de Paraguay y Uruguay. En las exportaciones brasileñas, las manufacturas ocuparon más del 40 por ciento de las mismas. Igualmente en el intercambio argentino-brasileño, es de destacar que a partir de 1985 el componente de bienes manufacturados es mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo. En el caso argentino representaron 45 por ciento de las exportaciones a Brasil frente al 25 por ciento correspondiente a los envíos al resto del mundo. En el caso de Brasil, los valores correspondientes son de 83 y 55 por ciento respectivamente. De 1985 a 1994 las manufacturas han aumentado su participación en las exportaciones totales de uno a otro país, que además de ser el componente más dinámico, contribuye al desarrollo industrial de los dos países.⁸

Dos fenómenos marcan la consolidación del Mercosur desde el punto de vista de los flujos comerciales: el crecimiento importante del intercambio intrarregional y la fuerte reducción de los niveles de protección en relación con el resto del mundo. La corriente de comercio intrarregional pasó de los 3.6 mil millones de dólares en 1990 a 14.7 mil millones en 1996.

⁸ Aldo Ferrer (1995), "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Comercio Exterior*, México, vol.45, nro.11.

Así mismo la reducción de los niveles de protección en la subregión permitió el rápido crecimiento de las importaciones provenientes del resto del mundo. Para el periodo 1990-1996 las importaciones intra-Mercosur crecieron 26 por ciento al año, mientras que las importaciones del resto del mundo se expandieron a una tasa anual del 19 por ciento. Del mismo modo, en los sectores industriales donde el crecimiento del comercio intra-Mercosur alcanzó un ritmo vertiginoso, como el automotriz, las importaciones originarias del resto del mundo también se expandieron a un ritmo acelerado. Las importaciones intra-Mercosur en el sector se incrementaron en un 75 por ciento al año entre 1990 y 1995, mientras que las importaciones del resto del mundo evolucionaron a una tasa anual del 61 por ciento, 69 por ciento en el caso de importaciones provenientes de la Unión Europea. En 1996 las exportaciones totales del Mercosur crecieron a una tasa del 6.4 por ciento, mientras que sus importaciones lo hicieron al 9.7 por ciento. Las ventas externas muestran una pequeña reducción en las tasas de crecimiento en relación con el promedio del periodo 1990-1995 (87 por ciento al año); el resultado de las importaciones muestra una fuerte reducción en el ritmo de expansión observado en el mismo periodo (22 por ciento al año).⁹

En el comercio Mercosur, las exportaciones crecieron un 17.9 por ciento en ese año, por debajo del promedio 1990-1995, (28.4 por ciento), y las importaciones aumentaron un 18.5 por ciento, también a un ritmo inferior al verificado en el periodo 1990-1995 (27.8 por ciento).

Las economías de la subregión presentaron tasas de crecimiento positivas y crecientemente convergentes, y los flujos de comercio no parecen haber sufrido influencias derivadas de las asimetrías económicas. En este periodo, la reducción de las tasas de crecimiento de las importaciones originadas en el resto del mundo y del propio Mercosur podría indicar el inicio de una nueva trayectoria de expansión de los flujos de comercio

⁹ Intal, *Informe Mercosur* nro. 2, 1997

menos acelerada que la vigente en el periodo 1990-1995 y compatible con un cuadro donde se estarían diluyendo los impactos inmediatos de la apertura comercial respecto del resto del mundo y de la liberalización intrazona.

La participación del Mercosur en las exportaciones totales de la subregión pasó entre 1990 y 1996 de 8.9 a 22.6 por ciento, manteniendo su tendencia de crecimiento en el último año. Del mismo modo, la participación de la subregión en sus importaciones totales continuó creciendo; en 1996 alcanzó un 20.15 contra un 15.08 por ciento en 1990.

Analizando el desempeño comercial por cada país, en 1996 se observó una razonable heterogeneidad entre ellos. Por el lado de las exportaciones, todos los países con excepción de Brasil, presentaron tasas de crecimiento elevadas, alrededor del 13 por ciento para Argentina y Uruguay, y del 25.5 por ciento para Paraguay. Sin embargo, mientras Argentina experimentaba tasas de crecimiento elevadas para el Mercosur y el resto del mundo, 16.5 y 11.7 por ciento respectivamente; Paraguay tenía fuertes disparidades de desempeño en beneficio de sus exportaciones para el Mercosur, más del 36.8 contra 19.7 por ciento para el resto del mundo. Las exportaciones uruguayas crecían esencialmente por el empuje de las ventas al resto del mundo, 23.4 contra 2 por ciento al Mercosur. Las exportaciones totales de Brasil crecieron un 2.8 por ciento en el año y el desempeño de 1996 no fue negativo debido a la fuerte expansión de sus exportaciones para el Mercosur, 20.6 contra 0.06 por ciento para el resto del mundo. Por lo tanto, para Argentina, Brasil y Paraguay, el Mercosur actuó en 1996 como principal fuente de dinamismo de las exportaciones, mientras que en el caso uruguayo se redujo la participación del Mercosur en el total de las exportaciones del país, de un 47 por ciento en 1995 a un 42.3 por ciento en 1996.

El desempeño de los países del Mercosur respecto de las importaciones fue aún más dispar que el comportamiento observado en las exportaciones. Las importaciones argentinas crecieron un 18.0 por ciento y las de Paraguay se redujeron en

un 5 por ciento, mientras que Brasil y Uruguay experimentaron tasas de crecimiento del 7.5 y 5.7 por ciento respectivamente. Una vez más en el caso de Uruguay la mayor tasa de crecimiento involucra el intercambio con el resto del mundo, 9.5 por ciento registrando las importaciones originarias del Mercosur un crecimiento marginal, 1.2 por ciento en contraste con la expansión de esos flujos en el periodo 1990-1995 más 18.8 por ciento, resultando de esta evolución una reducción en la participación de las importaciones uruguayas del Mercosur en sus compras externas totales, de un 46.1 por ciento en 1995 a un 44.1 por ciento en 1996.

Argentina, Brasil y Paraguay registraron en las importaciones provenientes del Mercosur, tasas de crecimiento superiores a las observadas en las compras del resto del mundo. En tanto, así como ocurría con las exportaciones, Argentina registraba elevadas tasas de crecimiento de los flujos de importación intra y extra Mercosur en contraste con lo que observaba Brasil y Paraguay cuyos flujos de compras del Mercosur crecieron en 1996 a tasas muy superiores a las observadas en las exportaciones al resto del mundo. Como conclusión se señala que el año de 1996 se caracterizó por tres patrones de comportamiento:

Dinamismo intra y extra Mercosur con énfasis en los flujos intrabloque; elevado dinamismo de los flujos intra-Mercosur de exportación e importación, contrastando con las tasas de crecimiento observadas en el comercio con el resto del mundo es el caso de Brasil principalmente por el lado de las exportaciones, y de Paraguay por el lado de las importaciones; y bajo dinamismo de los flujos intra-Mercosur simultáneamente con el significativo crecimiento del comercio extrabloque, especialmente por el lado de las exportaciones (este es el caso de Uruguay).

El comercio total de los países miembros del Mercosur pasó de cerca de 76 mil millones de dólares a inicios de la década de los años noventa, hasta 160 mil millones en 1996. Especialmente significativa ha sido la dinámica de las ventas intrarregionales

que se producen a partir de la entrada en vigor del Tratado de Asunción y el progreso del programa de desgravación. Esto hizo que entre 1992 y 1996, el comercio se duplicara prácticamente. Al interior del bloque integracionista se destacan los intercambios comerciales entre Argentina y Brasil.

CUADRO 3						
Mercosur: evolución del comercio, 1990-1996 (en millones de dólares)						
	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	46 419	50 388	54 085	61 947	70 485	76 795 *
Importaciones	29 295	41 407	48 539	62 680	79 008	81 775**
Total	75 714	91 795	102 624	124 627	149 493	158 570

FUENTE: Secretaría Permanente del SELA, Anuario Mundial de Comercio 1996

*Estimación preliminar, CEPAL 1996

**Cálculos del autor de Sela

El saldo del balance comercial por países del Mercosur, presenta un comportamiento negativo influido por los déficit de Argentina y Brasil. A partir de 1990 comienza a disminuir el superávit de la subregión y desde 1994 se aprecian déficit. Entre los factores que explican lo anterior están la eliminación de barreras al comercio, la recuperación de los niveles de importaciones, así como los requerimientos de la modernización del aparato productivo.

CUADRO 4						
Mercosur: Balanza de Comercio, 1990-1996 (en millones de dólares)						
	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	8 277	2 637	3 666	5 868	844	1 430
Brasil	8 890	12 725	10 857	7 561	7 277	4 500
Paraguay	393	765	964	1 553	1 340	1 210
Uruguay	350	342	681	873	750	700
Mercosur	17 124	8 981	5 546	733	8 523	4 980

FUENTE: Secretaría Permanente del SELA, Anuario Mundial de Comercio 1996.

El flujo de comercio entre los países del Mercosur es el más importante al interior de ALADI y también el más dinámico, lo cual ha determinado que tenga una participación creciente en los flujos comerciales de toda la región.

Al igual que el tamaño de las economías que integran el grupo, el flujo comercial refleja desequilibrios.

- El comercio entre Argentina y Brasil representa más del 60 por ciento del comercio al interior del bloque, mientras que el comercio entre Paraguay y Uruguay representa el 0.3 por ciento del total.
- Brasil absorbe el 18 por ciento del total de exportaciones uruguayas, pero dirige solo 1.5 por ciento del total de sus exportaciones a Uruguay.

Paraguay y Uruguay son los dos miembros que mayor proporción de sus exportaciones realizan dentro de la subregión, representando alrededor del 50 por ciento de las exportaciones totales; destinan también una cuarta parte de sus ventas a la Unión Europea y un 7 por ciento a los países latinoamericanos no miembros del Mercosur.

Para Argentina el primer destino comercial es el Mercosur, 32 por ciento; el segundo es la Unión Europea seguida del resto de los países latinoamericanos. Estados Unidos ha adquirido menos del 10 por ciento de las exportaciones argentinas.

Brasil es el país que destina una menor proporción de sus exportaciones a la subregión, sólo el 13 por ciento. Su principal cliente es la Unión Europea, con casi el 30 por ciento del total de sus ventas externas, seguida por Estados Unidos, con un 19 por ciento y Latinoamérica con 23 por ciento. El 80 por ciento de las ventas a esta última corresponde a bienes manufacturados. Los países asiáticos recibieron alrededor del 10 por ciento, lo que evidencia la importancia que van teniendo estos mercados.

Destaca el incremento del comercio del Mercosur con Chile. En el primer semestre de 1996, las importaciones chilenas originarias de ese bloque regional ascendieron a 1 307.4

millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 9 por ciento respecto del año anterior. De esta forma, las compras del Mercosur pasaron a representar el 16.6 por ciento del total de las importaciones chilenas. El principal proveedor del bloque fue Argentina con 757.4 millones, seguido por Brasil con 491.3 millones de dólares.

En lo relativo a la composición del comercio, se observan importantes diferencias entre los países miembros del Mercosur.

En el caso de Argentina, sus principales productos de exportación a los países miembros del Mercosur son: a Brasil, automóviles, partes y piezas de vehículos automotores, maíz y legumbres; a Paraguay, productos de perfumería, semovientes (animales vivos), productos lácteos y bebidas; y a Uruguay; productos derivados del petróleo, vehículos automotores y automóviles de pasajeros.

Brasil exporta a Argentina: vehículos automotores y motores de combustión interna; a Paraguay, tabaco manufacturado, bebidas alcohólicas, partes y accesorios; y a Uruguay, productos derivados del petróleo, vehículos automotores, muebles y equipos de telecomunicaciones.

Paraguay tiene la proporción más alta de bienes primarios o de alto contenido de materias primas en sus exportaciones, 62 por ciento. Sus principales productos de exportación a sus socios del Mercosur son: a Argentina, algodón, madera y chapas de madera; a Brasil, semillas y frutas, oleaginosas, carnes, madera y maíz sin moler; y a Uruguay, algodón, madera, productos medicinales y farmacéuticos.

Uruguay por su parte exporta a Argentina, automóviles, productos lácteos y calzado; a Brasil semovientes (animales vivos), carnes y productos lácteos; y a Paraguay, ropa interior, polímeros, pigmentos y pinturas. Argentina y Paraguay son los mayores importadores de bienes industrializados, más del 94 por ciento, seguidos de Uruguay cuyas importaciones en esta categoría se elevan al 87 por ciento, y Brasil, 86 por ciento del total de sus importaciones, lo que refleja el alto peso del intercambio intraindustrial al interior del bloque integracionista.

CUADRO 5

Mercosur: Estructura mercantil del comercio, 1995
(en %)

	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import
B. Primarios	32.2	5.0	16.0	14.4	61.7	5.3	19.0	13.0
B. Industr.	67.7	94.6	82.6	85.6	38.3	94.7	80.8	87.0
Otros bienes	0.1	0.4	1.3	-	-	-	0.3	-
Total de bienes*	20 963	20 122	46 146	53 736	820	-	2 112	2 866
Servicios	12.1	20.1	11.7	20.2	6.4	22.4	35.7	22.1
Total de bienes y servicios**	23 853	25 170	52 281	67 366	2 275	3 125	3 283	3 679

FUENTE: Secretaría Permanente del SELA Panorama de la inserción de América Latina y el Caribe, CEPAL, 1996

*No disponibles los datos de 1995. Se presenta la estructura de 1994.

**En millones de dólares.

Para 1997 se verificó una convergencia en el ritmo de crecimiento de los flujos intra y extrazona, tanto en lo que respecta a las exportaciones como a las importaciones. La disminución de la brecha que separaba a los flujos intra y extrazonales se explica por el crecimiento menos vigoroso del comercio intrabloque, cuya tasa de expansión descendió de una media del 27.3 por ciento en el periodo de 1991-1996, al 19.9 por ciento en 1997. Esta disminución del ritmo de expansión de los intercambios comerciales entre los socios, posiblemente esté marcando un proceso de agotamiento de la fase inicial que fue de rápido y fácil incremento del comercio intrazona. Entre 1991-1994 el Mercosur logró importantes e inéditos avances por la aplicación del programa de liberalización tarifaria gradual y automática, que permitió eliminar los aranceles en el comercio intrazona para buena parte de los productos. A partir del primero de enero de 1995, los avances en los principales temas pendientes de la agenda regional han sido parciales y, en términos generales, de escasa relevancia real. ¿Cuál fue la razón para que esto sucediera?

En los últimos años, no ha sido posible lograr avances significativos en la profundización de la Unión Aduanera debido a que la agenda ya no versa sólo sobre temas de frontera u otras susceptibles de ser resueltos por convergencias generales y automáticas, sino por el contrario, esta nueva etapa requiere de acuerdos en materias más complejas, más densas, como por ejemplo disciplinas comerciales, marcos regulatorios, regímenes de inversión, políticas de competencia, que involucran a distintos estratos gubernamentales y que afectan intereses más dispersos que los estrictamente arancelarios y por ende se requiere de mayores compromisos políticos para generar medidas Mercosur, que implican menores grados de libertad para la definición de las políticas nacionales. Esta dificultad, sumada al surgimiento de nuevas disputas y/o conflictos de intereses, relacionados fundamentalmente con problemas de acceso a los mercados y con la competencia por la captación de inversiones, ha llevado a algunos analistas a calificar el estado actual del proceso Mercosur como de parálisis e incluso de retroceso.

No cabe duda que acordar rebajas de aranceles es una tarea política y técnicamente más sencilla que consensuar e implementar disciplinas comerciales o de inversión a escala regional. De hecho, uno de los principales avances observados en el Mercosur post Ouro Preto tiene que ver con el cumplimiento de los cronogramas oportunamente acordados en relación con la caída de aranceles residuales al comercio intrazona. Que se hayan respetado en forma estricta los cronogramas del Régimen de Adecuación y Excepciones, significa un avance en el proceso de integración. Así, los avances logrados en esta primera etapa en materia de desgravación arancelaria, cumplimiento de calendarios y convergencia comercial, no deben ser subestimados. De todos modos, el hecho de que temas que hasta hace poco tiempo eran patrimonio exclusivo de cada país, ahora formen parte de la negociación cuatripartita, contribuye a acelerar las reformas pendientes en cada uno de los países, condición necesaria para poder proseguir más rápidamente en la agenda regional.

Igualmente la crisis que impactó a los países asiáticos desde mediados de 1997 y que comenzó a afectar fuertemente a los miembros del Mercosur a mediados de 1998, modificó drásticamente las tendencias comerciales observadas durante buena parte de la década de 1990. Para 1998 las exportaciones totales de Mercosur alcanzaron un monto de 82.931 millones de dólares que representa una disminución de 0.3 por ciento respecto del año anterior.¹⁰

Si entre 1990 y 1997 el comercio intra y extrazona del mercado regional había crecido 26 por ciento y 11 por ciento respectivamente, durante 1998 cayó por primera vez en la década (-1.3 y -3.8 por ciento) para pasar a reducirse en 28.3 y 13,6 por ciento durante el primer semestre de 1999.¹¹

En este contexto, los procesos recesivos que afrontaron las economías de Brasil y Argentina derivaron en una caída del intercambio intra-Mercosur mucho mayor que la del comercio extrazona.

CUADRO 6
Mercosur: Exportaciones Totales e intrarregionales
(en miles de millones de dólares FOB y porcentajes)

Exportaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Totales	46.4	45.9	50.5	54.2	62.1	70.3	74.9	82.3	82.9
Al Mercosur	4.1	5.1	7.2	10.0	12.0	14.4	17.0	20.6	21.4
% intrarregión	8.9	11.1	14.3	18.5	19.2	22.7	22.7	24.8	25.8

FUENTE: BID Integración y Comercio en América. Dic. 1998

La reducción en el ritmo de crecimiento del comercio en 1998 afectó simultáneamente a los flujos intra y extrabloque, tanto en lo que respecta a las ventas como a las compras externas. La asimetría entre las tasas de crecimiento de los flujos

¹⁰ Mercado Común del Sur (Mercosur), <http://lanic.utexas.edu/sela/mercosur.htm>

¹¹ Panorama del Mercosur, *Comportamiento Comercial del Mercosur durante el primer semestre de 1999*, nro.4, noviembre de 1999, p.23.

intra y extrazona fue bastante reducida. Por vez primera desde la constitución del Mercosur, las exportaciones extrazona crecieron a un ritmo ligeramente superior al de las exportaciones entre los socios.

CUADRO 7
Mercosur: Exportaciones Totales e intrarregionales
(Variación porcentual)

Exportaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Totales	-0.3	-1.1	10.1	7.1	14.7	13.3	6.5	11.0	-0.3
Intrarregión Mercosur	10.8	23.8	41.5	38.9	19.2	20.3	18.4	21.2	3.6

FUENTE: BID Integración y Comercio en América. Dic. 1998 *Estimados

Desde cualquier punto de vista que se la examine, la evolución del comercio exterior del Mercosur se mostró atípica y seguramente 1998 marcó una ruptura en el desarrollo del proceso de integración de los siete años precedentes.

La crisis asiática constituye uno de los factores condicionantes del pobre desempeño de las exportaciones tanto extrazona como intrazona; en este último caso la desaceleración de la economía brasileña, como consecuencia directa de la crisis, sería la causa que explica la disminución del comercio entre los miembros del bloque.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis tiene que ver con la fuerte caída de las exportaciones de los países socios. Sin embargo, a diferencia de los primeros impactos de la crisis internacional sobre el Mercosur, cuando la caída de las exportaciones intrazona resultaba similar a la disminución de las ventas extrazona, el primer semestre de 1999 mostró que la disminución de las ventas intrarregionales es extremadamente más profunda que las dirigidas al resto del mundo.

Así, mientras que en 1998 la crisis financiera internacional se reducía a un impacto recesivo en la economía brasileña y a cierta desaceleración en la argentina, el declive del comercio en el Mercosur alcanzaba valores cercanos al 10 por ciento, ni-

veles de descenso que coincidían con las ventas extrazona, afectadas más que nada por la caída del precio internacional de los productos básicos exportados. Producida la depreciación de la moneda brasileña y la profundización del marco recesivo, el intercambio intrazona se derrumba fuertemente (-28.3%) en tanto que el nivel de las exportaciones extrazona (-9.0%) continúa expresando el bajo nivel de los precios de los productos en relación con los años precrisis, principalmente el lapso 1995-1996.¹²

A nivel de países, en todos los casos las exportaciones reflejan una caída relevante, si bien para Argentina y Brasil dicha declinación resulta menor que para Paraguay y Uruguay. En ese sentido y dada la mayor diversificación de sus alternativas comerciales, los dos socios más grandes han exhibido cierto margen para redireccionar parte de sus exportaciones a otros mercados como Estados Unidos y la Unión Europea, donde los impactos de la crisis internacional fueron menores, hecho que para los países más pequeños (Paraguay y Uruguay) resultó mucho más difícil, puesto que la mayoría de sus exportaciones están dirigidas a los miembros del Mercosur. La contracción intrazona durante el primer semestre del año 1999 indujo entonces a los países del Mercosur a tratar de redireccionar exportaciones hacia terceros mercados.

A nivel del comercio intrazona, la depreciación de la moneda brasileña comienza a mostrar sus efectos en dicho comercio, mientras Argentina va reduciendo paulatinamente su superávit con los países del bloque, en especial con Brasil, quién va en camino de eliminar su déficit.

Mercosur ha vivido a lo largo del año de 1999 los momentos más conflictivos de su corta existencia. Las economías de la región debieron enfrentar simultáneamente una aguda contracción en términos de su nivel de actividad interna y de su comercio exterior, que ya se había hecho visible en forma incipiente durante 1998, pero que durante 1999 adquirió magnitudes fuertemente significativas.

¹² *Ibid.*, p.25

La crisis de 1999 ha puesto al descubierto algunas deficiencias estructurales del Mercosur, lo que de alguna manera marca algunos puntos prioritarios de la futura agenda: inexistencia de mecanismos tendientes a amortiguar efectos de eventuales cambios bruscos en algunas variables macroeconómicas; asimetrías regulatorias e imperfecciones en el funcionamiento de la Unión Aduanera; escasos avances en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, etcétera. Carencias que se tradujeron en conflictos entre los dos mayores socios del bloque regional, por ejemplo el hecho que ante las crecientes presiones de empresarios y trabajadores argentinos de la industria textil, acerera, de ropa y calzado, golpeados por el aumento de las importaciones sobre todo brasileñas, elevó los aranceles y anunció salvaguardas a las importaciones de productos provenientes de los once países de ALADI, incluidos sus socios del Mercosur. Brasil por su parte, consideró que estas medidas violaban el Tratado de Asunción y suspendió negociaciones comerciales con Argentina, hecho significativo porque el 70 por ciento del intercambio comercial es entre los dos países.

Para julio de 1999, los presidentes de sendos países acordaron suspender medidas unilaterales, pero el gobierno brasileño reiteró luego en otras reuniones que no compensaría a Argentina por las pérdidas derivadas de la devaluación de su moneda, mientras Argentina mantuviera las Salvaguardas a las importaciones de textiles, y anunció la posibilidad de llevar el caso ante la Organización Mundial de Comercio.

No obstante lo señalado, uno de los ámbitos de mayor dinamismo dentro del Mercosur, especialmente en el caso de Argentina y Brasil, ha sido la complementación y recomposición sectorial, en particular en la industria manufacturera. Esto se revela en la importancia del comercio intraindustrial, en el cual influye en alta proporción el de las empresas transnacionales de capital extranjero.

Un ejemplo de ello es el comercio de automóviles, autopartes y vehículos de carga y transporte, desarrollado al amparo de regímenes sectoriales especiales que constituyó des-

de la conformación del Mercosur, uno de los principales ejes que sustentaron el comercio entre Brasil y Argentina.

La industria automotriz de ambos países fue una de las primeras en adherir a una estrategia de integración basada en la implantación de centros regionales para la producción de modelos de distribución masiva, respondiendo al concepto de que tanto el vehículo como sus partes y piezas son intercambiables entre las diferentes unidades fabriles o centros de producción. El Mercosur constituye en la actualidad uno de esos centros que alberga a casi todas las principales empresas armadoras a nivel internacional. Esas empresas han desarrollado, casi sin excepción, una estrategia de integración de sus unidades con la fabricación de productos regionales, complementarios, aprovechando la facilidad del intercambio de piezas y vehículos listos sin tener que pagar la alícuota de importación entre los países del bloque. Tal es el caso de empresas como Volkswagen, Fiat, Renault, Scania Latín América, Mercedes Benz y Ford.

Los flujos sectoriales sumaron 4 600 millones de dólares en 1997, respondiendo por más del 31 por ciento del comercio bilateral. Cerca del 40 por ciento de las compras y de las ventas externas del sector automotor brasileño eran realizadas en 1997 con Argentina. En algunos subsectores (automóviles de pasajeros y vehículos de carga) la especialización era aún más intensa, lo que destaca el carácter de centro regional que se le atribuye al Mercosur.

La especialización subregional desempeña un papel importante como factor de estabilización de los flujos bilaterales de comercio. Esto fue lo que sucedió durante 1998 cuando las compras brasileñas de productos del sector automotor argentino experimentaron un crecimiento notable del orden del 38 por ciento, que hizo algo más que contrabalancear la caída del 6 por ciento sufrida por los demás productos que integran la pauta bilateral de importación.¹³

Si bien esta especialización desempeña un papel significativo para los flujos comerciales del área, subsisten algunos

¹³ BID-INTAL, *Informe Mercosur*, Buenos Aires, 1998, p.15

inconvenientes derivados del hecho de que no obstante han transcurrido cinco años desde la implementación de la Unión Aduanera del Mercosur, existen varias políticas nacionales cuya gestión mantienen o crean nuevos obstáculos para la consolidación del régimen de libre comercio en la subregión. Han generado reclamos y disputas por parte de diversos países, prácticas tales como el uso de medidas de defensa comercial para limitar las importaciones intrazona, o la adopción de otras restricciones no tarifarias a las importaciones como el establecimiento de límites para el financiamiento de las compras externas, o el uso de mecanismos de licencia previa a las importaciones.

En el caso de sectores como el automotor y el azucarero, para los cuales no existen aún políticas comunes para la gestión del comercio y de las inversiones, los avances alcanzados en el proceso de negociación todavía no permiten delinear cuál será el formato de las reglas que regularán su funcionamiento en la presente década, si bien en diciembre de 1998 con motivo de la XV Reunión Cumbre, los presidentes de los cuatro países miembros acordaron respecto del sector automotriz aplicar una política común en la industria de automotores a partir del primero de enero del 2000. Además, Argentina y Brasil impondrán un arancel externo del 35 por ciento a la importación de automóviles; 18 por ciento a tractores y de 14 a 18 por ciento a las autopartes.¹⁴

Por lo menos ya existe consenso entre los negociadores en torno a tres puntos del futuro acuerdo: 1) la fecha de implantación del régimen automotor es el primero de enero del 2000; 2) habrá libre comercio intrazona; y 3) serán eliminados los subsidios que generan distorsiones en la competitividad relativa de los países.

Las asociaciones de fabricantes de vehículos automotores de Argentina y Brasil, defienden con sus gobiernos la inclusión en el régimen automotor de una cláusula que permita una disminución del 50 por ciento de las alícuotas del impuesto de

¹⁴ *Ibid*, p.24

importación de productos finales y autopiezas cuando sean compradas por productores establecidos en el Mercosur. Para los importadores de marcas no instaladas en uno de los cuatro países, debería cobrarse la alícuota de manera integral. Según entienden los representantes de la industria automotriz, el cobro de tarifas diferenciadas regiría entre los años 2000 y 2005, periodo obligatorio para que la industria pueda implementar los ajustes necesarios para competir sin desventaja con las importaciones. En la práctica, si se aceptaran las propuestas de los fabricantes, se extenderían hasta el 2005 las reglas del régimen automotor actualmente en vigencia en Argentina y Brasil. Este régimen sólo beneficiaría a empresas ya instaladas en el mercado argentino y brasileño, y excluiría a las terminales que vinieran a instalarse en la subregión luego de la aprobación del nuevo sistema.

A su vez, los importadores independientes establecidos en Brasil demandan la conservación del sistema actual de cuotas. Según el régimen vigente en Brasil, las importaciones para una cuota anual de 50 mil vehículos distribuidas entre los países, pagan un 50 por ciento del arancel pleno, lo que equivale a un impuesto de importación de 24.5 por ciento de 1998.

El otro sector controvertido es el Azucarero, que no ha presentado avances en las negociaciones desde la creación de la Unión Aduanera. El azúcar representa uno de los pocos casos en que no fue posible llegar a algún tipo de acuerdo para liberalizar el comercio intra-bloque. La última vez que los negociadores trataron el tema fue durante la reunión del Grupo Mercado Común de julio de 1997. El tema volvió a ser incluido en la agenda de negociación a solicitud de Brasil, y en la Cumbre de diciembre de 1998 se firmó un acuerdo bilateral para rebajar de 23 a 21.7 por ciento la tasa del impuesto argentino a la importación de azúcar brasileña.¹⁵

Brasil demanda la liberalización del comercio intrarregional. El arancel de importación sobre el azúcar importado

¹⁵ *Ibid*, p.26

por Argentina, varía entre el 20 por ciento para las compras interregionales y el 39 por ciento para las importaciones procedentes de mercados extrazona. El procedimiento para este caso consistiría en incluir el azúcar en el régimen de adecuación y en fijar aranceles decrecientes hasta que se alcance la completa liberalización del comercio intra-mercosur. La clasificación del azúcar como producto sensible en el régimen de adecuación debería implicar la reducción a cero de las alícuotas que inciden sobre el comercio intra-bloque antes del primero de enero del año 2001.

Teniendo en cuenta las dificultades para incorporar el sector azucarero en el régimen de la Unión Aduanera, el Grupo Mercado Común decidió elevar a los presidentes reunidos en ocasión del Consejo Mercado Común una propuesta de decisión que permitiera la liberalización del comercio intrazona del sector azucarero a partir de la aplicación de una política azucarera común del Mercosur. Los principales compromisos a ser establecidos serían: 1) La definición antes del primero de enero de 1999, de todos los aranceles aplicables a los productos del sector, tanto para el comercio intra-Mercosur como para el comercio con terceros países. Estos aranceles debían incorporar restricciones no tarifarias, sustituyendo así el régimen de protección vigente en los países; en los casos en que el nivel arancelario resultara superior a los niveles consolidados en el GATT-OMC será mantenido el actual nivel de protección; 2) para las importaciones intra-Mercosur se propone a partir del primero de enero del 2000 una desgravación progresiva de las alícuotas del impuesto de importación fijada por los países para entrar en vigor a partir del primero de enero de 1999, hasta alcanzar el 0 por ciento el primero de enero del año 2002; y 3) el nivel del AEC será de 16 por ciento e incidirá sobre las importaciones provenientes de terceros mercados a partir del primero de enero del año 2002, exceptuándose los acuerdos comerciales firmados o las negociaciones entre el Mercosur y terceros países.

Un avance en el proceso de integración se dio también con la aprobación, en 1998, del Protocolo de Montevideo sobre

el Comercio de Servicios del Mercosur. El acuerdo define un marco de negociación intrabloque que permite que los países presenten ofertas específicas para completar en un plazo máximo de diez años, el programa de liberalización del comercio de servicios.

Por intermedio de la Resolución nro. 31/98, el grupo Mercado Común creó el Grupo de Servicios como órgano auxiliar en el tratamiento de cuestiones relacionadas al comercio de servicios entre los países del Mercosur. El grupo de Servicios deberá organizar la convocatoria y llevar a cabo rondas anuales de negociación de los compromisos específicos en el área de servicios, convocando, cuando lo juzgue necesario, a los coordinadores y los delegados de los Estados Parte que participen de las negociaciones del sector.

El Consejo Mercado Común aprobó las disposiciones sectoriales específicas que regirán la aplicación del Protocolo de Liberalización para los siguientes tipos de prestación de servicios: 1) movimiento de personas físicas proveedoras de servicios; 2) servicios financieros; 3) servicios de transporte terrestre y marítimo; y 4) servicios de transporte aéreo.

En síntesis, en el proceso de integración del Mercosur, tal como se ha desarrollado hasta ahora, se pueden identificar dos periodos bien diferenciados. El primer tramo a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991 transcurrió sin tropiezos, con un cumplimiento de los compromisos de reducción arancelaria y de limitación de las excepciones pactadas. Esto estimuló el tránsito a un segundo e importante escalón consistente en la formación de una Unión Aduanera acordada en Ouro Preto y vigente a partir de 1995. La coincidencia de esta decisión con el Plan Real que introdujo estabilidad y expansión en la economía brasileña, prolongó la etapa de bonanza del Mercosur mostrando una importante creación de corrientes de comercio e inversión, si bien enmascaró algunos problemas.

La aparición de desequilibrios, en particular en la economía brasileña, llevaron al socio mayor a imponer restricciones a la financiación de sus importaciones y a aplicar un régimen

de licencias previas, medidas sin embargo incompatibles con los compromisos pactados. La gran devaluación del real en enero de 1999, dejó al desnudo la falta de armonización de las economías e introdujo un proceso de cambio en las relaciones comerciales, cuyas consecuencias no se han manifestado todavía en su totalidad. La reciente decisión de subsidiar una gran industria automotriz, y otras medidas similares en plena aplicación en varios estados brasileños, agregaron motivos de conflicto a la relación.

Argentina por su parte, adoptó dos resoluciones que causaron una fuerte reacción en Brasil. Por una de ellas se dispuso la aplicación de salvaguardas y se introdujeron cuotas a textiles brasileños, junto con medidas similares a otros países bajo el sistema de la OMC. La otra resolución habilitó la aplicación de salvaguardas en el seno del Mercosur, cuando estaban canceladas desde 1995, fundándolas en decisiones de la ALADI de cuyo estatuto desciende en línea directa el Mercosur.

Ambas resoluciones están siendo impugnadas por Brasil por entender que las salvaguardas están vedadas en la región, como resultado de lo cual se recurría a la OMC en el primer caso y al Mecanismo de Diferencias del Mercosur en el otro.

En este conflictivo contexto se han vertido, en ambos países, opiniones que ponen en tela de juicio el Mercosur. Desde Argentina, algunas voces opinan que una marcha tan accidentada de la integración debería llevar a evaluar la conveniencia de retroceder hacia una Zona de Libre Comercio. Del lado brasileño se plantea si vale la pena asumir compromisos y restricciones por una relación que en esos círculos se juzga comparativamente poco relevante.

Otras opiniones apuntan que quizás, ante estos problemas, lo más conveniente es respetar en plenitud los compromisos ya pactados y seguir llevando adelante el proceso de integración, profundizándolo mediante acciones de armonización macroeconómica, acuerdos sobre servicios, compras gubernamentales, negociación externa en común, manejo de las prácticas desleales de comercio, entre otros mecanismos.

En este escenario, los dos principales socios parecen realizar lecturas distintas de la crisis y sus implicaciones. En Brasil, la sensación predominante es que Argentina apela a medidas comerciales restrictivas como una manera de intentar mantener a costa de Brasil su sistema cambiario de caja de conversión. Esta lógica conduce a la conclusión de que todos los problemas que sufre Mercosur podrían resolverse si Argentina decide "acompañar" la política cambiaria brasileña y que en cualquier caso, Brasil no tiene por qué hacerse cargo de las restricciones derivadas de la preferencia argentina por el sistema de convertibilidad.

Desde Argentina en cambio, el problema es percibido de modo que Brasil pretendía actuar como si "aquí no hubiera pasado nada", desentendiéndose así de los efectos que la alteración de la paridad cambiaria había traído aparejada al resto de los miembros del Mercosur. En ese sentido, Argentina, presentó en la reunión extraordinaria del GMC del mes de mayo de 1999, una propuesta tendiente a crear un mecanismo consensuado excepcional y temporario tendiente a hacer frente a las consecuencias de modificaciones significativas en las paridades cambiarias de los países socios.

No obstante, los negociadores brasileños mostraron una cerrada oposición a la implementación de cualquier mecanismo que implicara imponer restricciones cuantitativas o arancelarias al comercio intrazona. El argumento brasileño se basaba tanto en una cuestión de principios: "luego de cumplimentadas las etapas de transición y adecuación, ésta debe ser una área de comercio libre entre los países socios. Si aceptamos nuevos regímenes de excepción todo el proceso queda desvirtuado y pierde sentido", como en el hecho de que aun luego de la devaluación del real las ventas del país hacia el resto de los socios seguían mostrando fuertes caídas, las que resultaban aproximadamente similares tanto en el caso de las importaciones como en las exportaciones.

En Argentina se fue consolidando una tendencia al unilateralismo en la formulación de las respuestas de política

que responden a una actitud de desánimo respecto del mercado regional.

No es posible desconocer que detrás de tal tipo de medidas, estaba el intento de evitar que una situación que se juzgaba temporal (la crisis del comercio intrazona y la inexistencia de mecanismos tendientes a remediar situaciones de emergencia) pudiera ocasionar daños estructurales sobre un tejido productivo de por sí afectado por la recesión interna y la caída de los precios internacionales.

En definitiva, más allá de la discusión planteada y de las fuertes repercusiones políticas, el conflicto sobre las salvaguardas y otras restricciones, no hacía otra cosa que poner en evidencia tanto la falta de arbitrios o instrumentos para administrar los efectos reales de los shocks macroeconómicos de los países de la región, como las propias debilidades institucionales del bloque.

Cuando se realizó en Montevideo el 8 de diciembre de 1999, la XVII reunión del Consejo del Mercado Común con la participación de los presidentes de los países que conforman Mercosur, el de Chile y el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, se planteó que a pesar de la difícil coyuntura económica internacional y regional, el proceso de integración mantiene plena vigencia y constituye el instrumento más adecuado para la inserción de los Estados Partes en la economía mundial.

Así mismo, analizaron el estado de cumplimiento del Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 y, conscientes de las etapas que aún quedan por concretar, reafirmaron el compromiso en la profundización de la Unión Aduanera en el convencimiento de la importancia que la misma reviste para el desarrollo de los países.

Destacaron además la necesidad de avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas para la consolidación de la Unión Aduanera. En este sentido se congratularon de que el Grupo de alto nivel de coordinación de políticas macroeconómicas haya comenzado a analizar los mecanismos nacionales de responsabilidad fiscal y resaltaron la necesidad de

alcanzar un entendimiento sobre esta cuestión. Expresaron su beneplácito por el lanzamiento de la segunda ronda de negociaciones para la liberalización del comercio de servicios que se desarrollará en el año 2000, y subrayaron los avances en los trabajos para definir un marco normativo sobre compras gubernamentales e indicaron la importancia de su pronta conclusión.

Igualmente señalaron los avances en el desarrollo del Programa de Asunción sobre la simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera, y reafirmaron la importancia de este tipo de medidas para la facilitación del comercio intrarregional. Reiteraron la importancia de completar a la brevedad los mecanismos de defensa comercial común, y de contar con un instrumento relativo a la situación generada por importaciones subsidiadas originarias de extrazona. Finalmente, los presidentes reafirmaron que ante los desafíos que la región enfrentará en el nuevo milenio, el Mercosur es el instrumento más adecuado para asegurar la inserción internacional de los Estados Partes, dentro de un modelo de regionalismo abierto, que es uno de los pilares fundamentales del proceso integrador iniciado con el Mercosur.¹⁶

Inversiones

Comercio e inversiones aparecen como complementarios en los actuales procesos de integración económica y esto constituye uno de los efectos más dinámicos, ya que la inversión directa es una de las respuestas estratégicas que las firmas adoptan para afrontar cambios en la competitividad relativa y en las ventajas de localización.

Desde el comienzo del Mercosur se registraron efectos tanto en los flujos de inversión intrazona como extrazona. Esto se llevó a cabo mediante acuerdos de representación, distribución o complementación productiva, de la formación de joint ventures, de la participación en el capital de empresas estable-

¹⁶ Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Montevideo, 8 de diciembre de 1999, <http://www.mercosur.org.uy/español/snor/informativa/comunica>. HTM

cidas, de la apertura de filiales o, en menor medida, de "alianzas estratégicas" en el marco de la liberalización del comercio y del rápido crecimiento del intercambio subregional.

Es interesante observar que cuando se analiza el impacto posible del Mercosur sobre la acumulación de capital, se presta atención casi exclusivamente a las inversiones extrazona. Sin embargo, las inversiones de filiales de corporaciones transnacionales representan menos del 10 por ciento de la acumulación total de capital en el Mercosur. De este modo, cabe suponer que la mayor parte de las inversiones inducidas por el Mercosur son y serán intrazona.¹⁷

Los marcos regulatorios favorables para las inversiones privadas domésticas y externas, la estabilización macroeconómica de las economías del Mercosur y la liberalización comercial y financiera en relación con el resto del mundo, así como la integración, incentivaron decisiones de inversiones por parte de empresas que ya operaban en el Mercosur y atrajeron nuevos inversores.

El ingreso de nuevos inversionistas en el mercado del cono sur, y el crecimiento de los flujos de inversiones externas, están relacionados con las modificaciones regulatorias que los países han introducido recientemente. Estos cambios también están diseñando el perfil sectorial de las inversiones directas, donde se destacan los servicios financieros y de provisión de infraestructura, muchas veces impulsados por programas de privatización.

En el periodo de 1990-1994 el Mercosur recibió flujos de inversión extranjera directa por un monto de 20.4 miles de millones de dólares, que representaron 44.3 por ciento de los 46 mil millones ingresados a América Latina, provenientes de Europa, Estados Unidos y Japón.

De los flujos percibidos por Mercosur, en dicho periodo provinieron: 24.8 por ciento de Europa (23,5 por ciento de la

¹⁷ Aldo Ferrer (1997), *Hechos y ficciones de la globalización Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, México, FCE, p.89

Unión Europea), 71.4 por ciento de Estados Unidos y 3.8 por ciento de Japón.

La evolución de los flujos de IED confirmó durante 1997 la importancia del Mercosur como polo de atracción mundial del capital extranjero; cabe destacar en ese sentido que entre 1994 y 1997 el crecimiento de la IED en la subregión fue superior al 62 por ciento anual.¹⁸

Respecto de las normas que regulan el ingreso de la IED aprobadas conjuntamente en el seno del Mercosur, observamos que el tratamiento de la inversión extranjera está regulado mediante Protocolos. El primero referido a las inversiones provenientes de Estados que no son parte del Mercosur, y el segundo referido a los Estados miembros. El protocolo sobre Promoción y Protección de inversiones provenientes de Estados No Parte del Mercosur, establece que estos capitales recibirán un tratamiento no más favorable que el que se establece en dicho protocolo, de manera que cada Estado Parte no reconocerá a terceros estados más beneficios o derechos que los reconocidos en las bases normativas allí acordadas.

En sus proposiciones sustantivas se acuerda que cada Estado Parte concederá plena protección a tales inversiones, pudiendo otorgarles un tratamiento no menos favorable que el otorgado a las inversiones de sus propios nacionales. Sin embargo, los inversores de terceros Estados no serán beneficiarios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio que resultare de la participación o asociación en una zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común o acuerdo regional similar. De esta manera se crea un ámbito global de preferencias relativo a miembros de Mercosur. Los inversores extra-mercosur también quedarán excluidos de los acuerdos internacionales de los cuales ellos no formen parte, relativos total o parcialmente a cuestiones impositivas.

En resumen, este protocolo plantea dos cuestiones fundamentales. La primera es evitar que algún país miembro, en su deseo de acrecentar las inversiones directas en su territorio,

¹⁸ Intal, *Informe Mercosur nro.4, enero-junio de 1998*, resumen ejecutivo, p.2

conceda preferencias que impliquen una discriminación respecto de los derechos o intereses de otros países miembros del Mercosur. Y la segunda, preservar un ámbito de preferencias especiales no extensibles a terceros Estados, concedidas en el marco de los acuerdos de integración, tanto del propio Mercosur como de otros acuerdos en que este esquema participe. Para asegurarse que estos objetivos sean cumplidos se establece que los Estados Partes se obligan a intercambiar información sobre las negociaciones futuras, y las que se hallan en curso sobre convenios de promoción y protección recíproca de inversiones con terceros Estados, y se consultarán con carácter previo sobre toda modificación sustancial al tratamiento general convenido.

Por otro lado, el protocolo para la promoción y protección recíproca de las inversiones en el Mercosur establece que cada parte contratante promoverá las inversiones de inversores de las otras partes contratantes, y las admitirá en su territorio de manera no menos favorable que a las inversiones de sus propios inversores, trato nacional, que a las inversiones realizadas por inversores de terceros Estados, trato de nación más favorecida, sin perjuicio del derecho de cada parte a mantener transitoriamente excepciones limitadas que correspondan a alguno de los sectores que figuran en el protocolo.

En suma, las normas que regulan las inversiones externas al Mercosur conceden preferencias máximas que no pueden ser sobrepasadas por los países miembros. Por oposición, las normas que regulan las inversiones intrazona conceden preferencias mínimas que pueden ser ampliadas por cada país miembro.

También el Mercosur cuenta con un régimen preferencial en materia de empresas conjuntas. Se estableció mediante el Estatuto de Empresas Binacionales, aquellas en que al menos 80 por ciento del capital y de los votos pertenezcan a inversionistas nacionales de Brasil o Argentina y les aseguren el control real y efectivo de la empresa, que cada uno de los inversionistas nacionales de sendos países tengan derecho a elegir

como mínimo un miembro en cada uno de los órganos de administración y fiscalización de la empresa.

Durante los últimos tres años, el Mercosur consolidó y profundizó la presencia de capitales extranjeros en las diferentes actividades productivas de la región, convirtiéndose en una de las pocas áreas elegidas entre los países en desarrollo por los inversores internacionales. Así, la inversión extranjera directa se expandió a más de 25 mil millones de dólares durante el último año.

Dimensión Socio-Laboral

El Tratado de Asunción no incluyó de una manera plena en sus normas la consideración de los aspectos sociolaborales, solamente de manera marginal quedaron incorporados los aspectos migratorios y laborales como una consecuencia de la futura movilidad del factor trabajo, a medida que se profundizara el estadio de mercado común. Sin embargo, se subsanó la omisión o relativa desconsideración de estos aspectos por parte de la normativa del Tratado.

Después de suscrito, los Ministros de Trabajo de cada país emitieron una declaración donde se reconoce la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales para que la integración significara un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países miembros, anticipando la creación del subgrupo de trabajo nro. 11 que se hizo efectiva a mediados de 1992.

Hasta ahora, el estado de avance de la integración en el Mercosur ha implicado privilegiar los problemas laborales que corresponden a los estadios de área de libre comercio, o a lo sumo de unión aduanera; en particular lo que preocupa es la incidencia del costo laboral (salarios más aportes adicionales) sobre la competitividad relativa de los diferentes países miembros a nivel nacional, sectorial y empresarial. Los temas de adecuación, coordinación y armonización de las políticas laborales, de previsión y seguridad social se plantearán cuando las exigencias propias del avance del proceso hacia el estadio mer-

cado común los ponga naturalmente sobre la mesa de negociaciones, y lo mismo sucederá con el examen de las políticas migratorias o el examen comparativo de las estructuras ocupacionales, la equiparación de diplomas o el derecho a ejercer profesiones liberales en otro país miembro.

En la medida que progresa el avance hacia la constitución de un mercado común con libre movilidad de factores productivos y de personas, será necesaria la conformación de un espacio social común en el cual se respeten plataformas mínimas de garantías y derechos de los oriundos del Mercosur que se desplazan a otro país miembro respecto de los temas citados. En esta temática se está acelerando la aprobación de un convenio multilateral sobre seguridad social que está en avanzado grado de elaboración.

La cuestión laboral se ha planteado también como una constante en las tratativas y posteriores resoluciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta, considerando que el tema políticas laborales es una área de enorme significación para la buena marcha del proceso de integración, destacando la necesidad de establecer mecanismos claros que protejan los derechos de los trabajadores y permitan su desarrollo y mejoras en toda la región. En el proyecto de la Carta de los Derechos Fundamentales de los trabajadores del Mercosur, presentada para su consideración ante el Consejo por las representaciones obreras de los cuatro países, se asientan los principios básicos en materia de reconocimiento de derechos y garantías del hombre y del ciudadano en lo que hace a la relación estado-individuo que son esenciales para el desarrollo en democracia y con justicia social.

La Carta Social contiene 80 artículos y es un instrumento fundamental para la defensa de los trabajadores, pues "la integración involucra aspectos y efectos ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la dimensión social de la integración"¹⁹ agregando que los Estados deben comprometerse a desarrollar un proceso que no se limite al espacio

¹⁹ Revista Política y Cultura, *op.cit.*, p.364

y los efectos económicos, a las normas de comercialización ni a la libre circulación de mercancías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente una comunidad jurídica, política, humana, laboral, social y cultural inspirada en los imperativos de solidaridad y cooperación regional.

En esta Carta se enumera una serie de artículos referidos al derecho al trabajo, y en uno de ellos se plantea que la política económica se debe orientar al logro del pleno empleo y que los Estados se obligan a desarrollar políticas con metas prioritarias de conservación y ampliación del empleo, adoptando las medidas necesarias para la superación de los efectos sociales resultantes de los procesos de reconversión tecnológica o reestructuración productiva, junto a la creación de fondos específicos para apoyar dicha reconversión.

En el órgano de difusión de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur se lee: "para nosotros los trabajadores, el proceso de integración debe asentarse en una política de complementación regional, lo que requiere la implantación de políticas de desarrollo nacional fomentando la especialización y la modernización tecnológica. Destacamos la importancia de la adopción de sistemas e instrumentos de compensación para la protección de los sectores y regiones (internas) de menor desarrollo. Y principalmente reivindicamos como indispensable la implementación de políticas sociales, de promoción del empleo y la capacitación profesional"²⁰

La Coordinadora Sindical ha calificado a la Globalización Sindical como la única alternativa a la globalización económica de carácter neoliberal. Este movimiento, que no tiene precedentes en la historia sindical es, podríamos decir, el lado positivo de la globalización-regionalización. Si bien la participación del sector sindical es relevante, porque ha generado una respuesta global a la problemática actual, también se han dado respuestas unificadas por parte de los sectores agrarios, cam-

²⁰ *Ibid.*

pesinos e indígenas, que sin embargo no han adquirido todavía el peso de la participación sindical.

El Consejo del Mercosur instruyó el 4 de agosto de 1995 al Grupo Mercado Común para elaborar un programa de acción hasta el año 2000, donde se refleje entre otras cosas, la necesidad de fijar tareas y plazos al Sub-Grupo nro. 10 encargado de los asuntos laborales, empleo y seguridad social. Se reafirma la intención de continuar con el análisis de la normatividad de las relaciones laborales, basado en los convenios internacionales del trabajo (OIT), alcanzar la cooperación mutua para el control y cumplimiento de las normas, así como también proseguir con las tratativas y discusiones del proyecto de Carta Social del Mercosur, los análisis de costos y migraciones laborales, celebración de un acuerdo multilateral de Seguridad Social, incrementar un sistema de cooperación técnica en el área de formación profesional y alcanzar la cooperación mutua para el control y cumplimiento de las normas laborales.

Una de las medidas que se impone como prioritaria en el tratamiento de la circulación de los trabajadores al amparo de un derecho laboral comunitario, es la armonización de las legislaciones del trabajo de los Estados Parte.

El Tratado de Asunción expresa en su artículo 2 "el compromiso de los Estados Parte a armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes" y las áreas que requieren de un procedimiento inmediato serían las que comprenden el derecho comercial, el tributario y el laboral. La necesidad de una armonización de los regímenes laborales se fundamenta, por ejemplo en las diferencias de niveles de protección del trabajador que puedan inclinar a los inversores a preferir como asentamiento o adquisición de mano de obra aquellos países donde los salarios y las cargas sociales demuestran un índice inferior.

Sabido es que esta situación genera inexorablemente un dumping social, y con ello se implantaría un desequilibrio en el sistema comunitario en el que la balanza se inclinaría hacia aquellos países donde las legislaciones protectoras de los trabajadores sean más débiles.

Respecto de los sistemas de seguridad social, es una problemática que no ha merecido hasta la actualidad un tratamiento riguroso, debido a las profundas asimetrías que en ese campo presentan las realidades de los cuatro estados miembros. En la Resolución 115/96 del GMC se propone un plan de acción no muy definido, donde se explicita que "se retomarán las acciones que posibiliten en el futuro la realización de estudios sobre los sistemas de seguridad social de la región, siendo necesario para ello implementar metodologías e indicadores comunes para estos estudios".

No obstante que a nivel comercial se observa asimetría entre los países, el proceso de integración apunta a una mayor dinamización del mercado regional que beneficia también a los países más pequeños, considerando tanto su tamaño como su población y recursos productivos; sin embargo un rasgo fuerte de heterogeneidad que, como vimos, todavía no es abordado plenamente y que motiva fricciones, es el referido a las cuestiones laborales. Es en los mercados laborales donde se presentan diferencias claras tanto en el tratamiento impositivo sobre el factor trabajo como en materia de previsión. Particularmente importantes son los costos laborales que se estiman a partir de los salarios medios pagados a los que se agregan los costos adicionales que origina el empleo de la mano de obra, los aportes y contribuciones que efectúan las empresas, las provisiones legales, sueldo anual complementario, accidentes del trabajo, costos por despido, días pagados por vacaciones y la productividad media de la mano de obra.

Con base en los datos aportados por una encuesta realizada en los cuatro países, se estimó que los salarios medios más altos se encuentran en Argentina, con 973 dólares por persona ocupada (en empresas de la industria manufacturera y actividades financieras), el segundo lugar lo ocupa Brasil con 873 dólares, luego aparece Uruguay con 691, y por último Paraguay con un salario promedio de 338 dólares.²¹

²¹ Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, *Carta de los derechos fundamentales del Mercosur, Propuesta de los trabajadores*, julio de 1995.

Se señala esta disparidad como un obstáculo para constituir un mercado laboral unificado, así como el tamaño relativo y peso del Estado en el proceso de toma de decisiones, el nivel de descentralización política y el nuevo rol del sector privado en los asuntos económicos y sociales, que motivan diferencias importantes en la marcha del proceso de integración.

A partir de iniciativas como la adopción del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social por la XIII Cumbre Presidencial, realizada el 14 y 15 de diciembre de 1997, se reconoce los derechos a la seguridad social de los trabajadores empleados en los países miembros y otros países que suscriban el acuerdo. Este proceso ha encontrado su culminación hasta ahora con la adopción definitiva de la Declaración Sociolaboral del Mercosur por la Cumbre Presidencial celebrada el 10 de diciembre de 1998.

La Declaración Sociolaboral establece, como principios básicos en el área del trabajo, una serie de derechos individuales (la no discriminación, la promoción de la igualdad, los derechos de los trabajadores migrantes, la eliminación del trabajo forzoso e infantil, así como el derecho del empresario a dirigir las empresas) y colectivos (la libertad sindical, la negociación colectiva, el derecho a la huelga). Por otra parte, los Estados miembros del Mercosur se comprometen a:

- desarrollar procedimientos para la prevención y la solución de conflictos laborales;
- fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, los empresarios y los trabajadores, con el fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables para el crecimiento económico con justicia social y la mejora de las condiciones de vida;
- promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados y llevar a cabo políticas activas de fomento y de creación de empleo;

- instaurar, mantener o mejorar mecanismos de protección contra el desempleo y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mecanismos de recolocación y a programas de recalificación profesional.

Por último, la Declaración establece el derecho de todos los trabajadores a la formación y la capacitación profesional, así como el derecho a trabajar en un ambiente sano y seguro y a la seguridad social. Cabe mencionar que la Declaración Sociolaboral del Mercosur es en sí el resultado del diálogo social, elaborado por una comisión ad hoc bajo el grupo de trabajo Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social del Grupo Mercado Común, compuesta por representantes de los sectores gubernamental, empresarial y sindical de los cuatro países miembros. Así mismo, la Declaración recomienda la creación de una Comisión Sociolaboral tripartita, encargada de fomentar la aplicación de la misma.²²

Relaciones Externas del Mercosur

La multiplicación de acuerdos comerciales subregionales y bilaterales durante los años noventa, han contribuido a estimular el comercio intrarregional.

Los países sudamericanos con vinculaciones más dinámicas e importantes con el Mercosur son Chile y Bolivia. En junio de 1996 se suscribió el Acuerdo Chile-Mercosur, que estableció preferencias comerciales, y en diciembre de ese mismo año el Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Bolivia. Si bien Bolivia es miembro pleno de la Comunidad Andina, sus intereses en materia de comercio e inversión están muy compartidos a nivel regional entre la Comunidad Andina y el Mercosur.

Otra vía de convergencia promovida por Mercosur es la del acercamiento con el resto de los países sudamericanos mediante la propuesta de crear el ALCSA, Área de Libre Comercio

²² Comunidades Europeas, Comité Económico y Social, *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. El diálogo socioeconómico interregional*, Bruselas, mayo de 1999, p. 25

Sudamericana, además de las negociaciones con la Comunidad Andina.

El Mercosur y la Comunidad Andina firmaron el 16 de abril de 1998, en Buenos Aires, un Acuerdo Marco que prevé la creación de una Zona de Libre Comercio entre ambos bloques (Bolivia que ya firmó un acuerdo con el Mercosur, no se beneficiará de los resultados previstos en los acuerdos provisorios). Las negociaciones presentan dos etapas: la primera concluida el 30 de septiembre de 1998, prevé el establecimiento de un acuerdo provisorio que entró en vigor entre el primero de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999. El acuerdo transitorio sustituye las preferencias negociadas bilateralmente por los países en el ámbito de la ALADI, y tiene como objetivo preservar y dinamizar los flujos de comercio existentes.

La segunda etapa de las negociaciones se inició el primero de octubre de 1998 y culminó el 31 de diciembre de 1999; este plazo corresponde con el periodo de vigencia del acuerdo transitorio. En esta segunda etapa se negoció el Acuerdo para la formación de una Zona de Libre Comercio, que incluye los productos contemplados en el acuerdo provisorio y los demás productos del universo arancelario.

El Acuerdo Marco establece, además, compromisos para la promoción conjunta, el desarrollo y la utilización de la infraestructura física existente, con énfasis en la creación de corredores de integración que reduzcan costos y propicien la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y extrarregional.

Está prevista la creación de un marco legal que promueva las inversiones recíprocas entre los países de la región, a fin de incrementar la complementación y la cooperación económica, energética, científica y tecnológica. Así mismo, los países se comprometen a coordinar posiciones en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales de negociación.

El flujo de comercio entre el Mercosur y los países de la CAN alcanzó 5.800 millones de dólares en 1997, contra 4.700 millones de dólares del año anterior, lo que representó un cre-

cimiento del 21.4 por ciento. El intercambio comercial entre los países de la CAN fue de la misma magnitud: 4 600 millones en 1996 y 5 500 millones en 1997, lo que significó un crecimiento del 19.7 por ciento.²³

La lista de solicitudes consolidada por el Mercosur abarca 1.472 productos con preferencias tarifarias que varían entre el 50 y el 100 por ciento. Dos criterios se emplearon en la elaboración de las listas de pedidos del Mercosur: 1) productos que constaban en las listas negociadas en el ámbito de los antiguos acuerdos bilaterales, mantenidos por los países del Mercosur y la CAN al amparo de la ALADI, lo que se ha denominado el "patrimonio histórico", y 2) productos que tienen relevancia en términos de flujo comercial entre los dos bloques.

A su vez, la CAN presentó dos listas de productos. La primera con 2 732 ítems en la que están fijados los niveles para los márgenes de preferencias solicitados al Mercosur. Una segunda lista, compuesta por 42 productos con margen de preferencia de 100 por ciento, se refiere a los pedidos específicos presentados por Ecuador; éste ya recibía de los países del Mercosur un tratamiento diferenciado concedido por la "preferencia arancelaria regional" a las economías de menor desarrollo relativo de la ALADI.

Las negociaciones Mercosur-México

La vigencia de los acuerdos bilaterales entre los países del Mercosur y México firmados en el ámbito de la ALADI, expiraron el 31 de diciembre de 1997. Los acuerdos eran renovados provisoriamente desde 1995, año en que comenzó a operar la Unión Aduanera. El Mercosur ha defendido la propuesta de multilateralizar los acuerdos, mientras que México presentó una propuesta de negociación de un área de libre comercio entre los cinco países. De los cuatro países del Mercosur, tres decidieron la prórroga de los acuerdos bilaterales, Argentina y Paraguay por 120 días, y Uruguay por 180 días. La decisión del

²³ BID-INTAL, *op. cit.*, p. 47

gobierno de Brasil, contraria a la prórroga del acuerdo, fue respaldada por los empresarios de ese país, por considerar que no existía reciprocidad. Según los representantes de la industria brasileña, las concesiones negociadas en el Acuerdo de Alcance Parcial nro. 9, eran favorables a las exportaciones provenientes de México, mientras que los márgenes de preferencias ofrecidos por aquel país eran poco significativas. Las principales resistencias del sector empresarial brasileño a la firma de un nuevo acuerdo con México, están relacionadas con una posible liberalización del comercio de automóviles y de productos eléctricos y electrónicos, sectores que Brasil pretende excluir de la mesa de negociaciones.

El Acuerdo Marco Mercosur-Mercado Común Centroamericano sobre Comercio e Inversiones

Paralelamente a las negociaciones del ALCA, los países del Mercosur firmaron un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con los países de América Central que forman el Mercado Común Centroamericano (MCCA), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La principal iniciativa prevista por el Acuerdo es el establecimiento de un programa de cooperación para la realización de estudios que deberán identificar la existencia de capacidad ociosa y de oferta exportable, de forma tal que propicie la ampliación de los flujos de comercio entre los países. No está prevista la negociación de concesiones mutuas de márgenes de preferencias. Los principales objetivos perseguidos por el Acuerdo son: 1) el estrechamiento de las relaciones económicas en el campo del comercio, de las inversiones y de la transferencia de tecnología; 2) la creación de mecanismos de promoción y protección conjunta de las inversiones que incentiven el flujo de inversiones entre los países; y 3) la identificación de forma conjunta y activa, de pasos y acciones específicas que conduzcan a la profundización de los vínculos comerciales entre los países signatarios.

La iniciativa surgió en gran medida, del interés de los países centroamericanos que identifican al Mercosur como un socio potencial para promover las inversiones y la transferencia de tecnología a aquel mercado.

Una iniciativa complementaria al acuerdo entre los gobiernos fue implementada por el sector privado argentino. Con miras a incentivar el comercio entre Argentina y los países del MCCA, se creó la Cámara de Comercio Argentino-Centroamericana, una entidad que deberá facilitar el intercambio de contactos empresariales entre aquellos países y Argentina.

Acuerdo Mercosur-Canadá

El 16 de junio de 1998 se firmó el acuerdo de cooperación en el área de comercio e inversiones entre Canadá y los cuatro países del Mercosur. Por medio del documento denominado "Entendimiento de Cooperación sobre el Comercio de Bienes y Servicios e Inversiones", Canadá ganó un nuevo status jurídico para los países del Mercosur, al ser considerado "socio estratégico" en las futuras negociaciones en el ámbito del ALCA y del GATT-OMC. Además de incluir un Plan de Acción, se creó un Grupo Consultivo sobre Cooperación en Comercio e Inversiones, que se reunirá ordinariamente cada doce meses o cuando sea necesario, para examinar y evaluar la evolución de las negociaciones.

El Plan de Acción establece áreas prioritarias para la expansión del comercio y de las inversiones, así como para el fortalecimiento de las relaciones económicas en su conjunto. Igualmente define una estructura de negociaciones que involucra la implementación de: 1) medidas que permitan eliminar obstáculos al comercio e inversiones, previéndose inclusive la formación de un Consejo Asesor formado por líderes empresariales de los países, cuyo papel es identificar y discutir la posibilidad de remoción de barreras que crean obstáculos a los negocios entre los países; 2) acuerdos bilaterales de protección a las inversiones extranjeras; 3) medidas de cooperación

en asuntos relativos a los intereses de los consumidores; 4) mecanismos de incentivo para la formación de sociedades mixtas en el área de tecnología ambiental; y 5) políticas que permitan una creciente participación de las pequeñas y medianas empresas en el intercambio económico entre los países.

El acuerdo no prevé la implantación de programas de desgravación arancelaria para el comercio entre Canadá y el Mercosur, cuya discusión ocurrirá en el ámbito de las negociaciones del ALCA. Los países del Mercosur esperan que, como resultado de la firma del acuerdo, Canadá reconozca la necesidad de concluir negociaciones efectivas para la reducción de subsidios y las barreras al comercio agrícola en el ámbito del ALCA.

En 1997 el flujo comercial entre Canadá y el Mercosur fue de 2.700 millones de dólares, de los cuales 1.900 millones corresponden a las exportaciones de Canadá, y los restantes 800 millones a las exportaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.²⁴

El ALCA y la Integración hemisférica

La IV Reunión Ministerial sobre Comercio realizada el 19 de marzo de 1998 en San José de Costa Rica, examinó los resultados de los trabajos preparatorios para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. La Declaración de San José, refrendada por 34 Ministros responsables de comercio y ratificada por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre Hemisférica realizada el 18 y 19 de abril en Santiago de Chile, indicó el inicio de las negociaciones para antes del 30 de septiembre de 1998, fecha en la que debieron estar elaborados los programas de trabajos de los Grupos de Negociación.

La propuesta para el establecimiento del ALCA involucra la creación de una zona de libre comercio mediante negociaciones que deberán estar concluidas en diciembre del año 2004. El Acuerdo resultante deberá propiciar la eliminación progre-

²⁴ *Ibid*, p.51

siva de las barreras al comercio y servicios y de las inversiones. Sus términos deben ser compatibles con las disciplinas de la OMC, en especial con el artículo XXIV del Acuerdo General de Tarifas y Comercio y el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios.

Los principios sustantivos defendidos por el Mercosur fueron incorporados a la Declaración de San José, a saber:

- El ALCA y sus acuerdos deberán ser objeto de consenso entre todos los países del hemisferio. El resultado de las negociaciones—de carácter gradual y progresivo— debe ser compatible con la consolidación y el perfeccionamiento de las distintas iniciativas de integración en curso en el continente americano, pudiendo tales iniciativas coexistir con el ALCA en la medida en que los derechos y obligaciones de esos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.
- El ALCA debe ser construido con base en compromisos equilibrados, equitativos y ventajosos para cada una de las partes, los que deberán ser asumidos completa y simultáneamente por los 34 países.
- Los diferentes sectores de la negociación deberán avanzar al mismo tiempo y ningún acuerdo entrará en vigencia aisladamente, debiéndose aguardar a que todo el paquete de acuerdos esté negociado y aprobado.
- Los acuerdos comerciales entrarán en vigencia a partir del año 2005. Sin embargo, los países se comprometieron a lograr avances concretos en las negociaciones antes del año 2000, en especial en lo que se refiere a medidas de facilitación de negocios.

Otros principios generales establecidos aseguran: 1) el compromiso de que el acuerdo del ALCA es compatible con las reglas y disciplinas acordadas en la OMC. Los países deberán como resultado de las negociaciones, perfeccionar las políticas que tratan la reglamentación de las normas y disciplinas de la OMC y las que sean acordadas en el ámbito del ALCA; 2) la evalua-

ción de las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías pequeñas del continente, y 3) la plena participación de todos los países en el proceso de negociación, independientemente del tamaño y del nivel de desarrollo de sus economías.

En lo que respecta a la estructura organizacional, fue creado el Comité de Negociaciones Comerciales. El país que sea sede de las reuniones ministeriales tendrá también a su cargo la presidencia del Comité, de conformidad con el siguiente cronograma: Canadá (de mayo de 1998 a octubre de 1999); Argentina (de noviembre de 1999 a abril del 2001); Ecuador (de mayo del 2001 a octubre del 2002) y Brasil y Estados Unidos compartirán la presidencia del Comité (noviembre del 2002 a diciembre del 2004, o hasta la clausura de las negociaciones).

Se crearon nueve grupos de negociaciones: Acceso a Mercados (Colombia); Agricultura (Argentina); Anti-dumping y Derechos compensatorios (Brasil); Compras gubernamentales (Estados Unidos); Derechos de Propiedad Intelectual (Venezuela); Inversiones (Costa Rica); Política de Competencia (Perú); Servicios (Nicaragua) y Solución de Controversias (Chile).

Fueron establecidas otras tres instancias institucionales: el Comité de Representantes Gubernamentales, destinado a recibir sugerencias de la sociedad civil; el Grupo Consultivo sobre Economías Menores, que examinará los intereses específicos de las economías de menor tamaño relativo del continente, y el Comité conjunto sobre Comercio Electrónico, formado por representantes de los gobiernos y del sector privado, que presentará sugerencias sobre la materia durante las reuniones ministeriales.

El ALCA cuenta con una Secretaría Administrativa Temporal, que tendrá de tres a seis funcionarios y que opera como sede de las negociaciones y del propio secretariado. Tres ciudades son sede rotativa de la secretaría: Miami (de 1998 a 2001); Ciudad de Panamá (2001 a 2003) y Ciudad de México (2003 al 2004, o hasta el final del proceso de negociación).

Negociaciones Mercosur-Unión Europea

En diciembre de 1995 se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Comercial y Económica Unión Europea-Mercosur, primer acuerdo interregional entre dos uniones aduaneras fundado en el principio de la reciprocidad. El tema comercial a pesar de su decisiva importancia es sólo uno dentro de una gama más amplia de compromisos referidos tanto a los restantes aspectos económicos como a otras áreas de naturaleza cultural y política.

El Acuerdo se funda en el respeto de las partes a principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, como se enuncia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Entre otros temas, las partes se comprometen a: incrementar y diversificar sus intercambios comerciales, promover la cooperación económica para fortalecer su competitividad internacional y fomentar el desarrollo tecnológico y científico, apoyar los objetivos del proceso de integración del Mercosur, lograr una colaboración más estrecha entre sus respectivas estructuras institucionales, profundizar lazos de cooperación en materia de formación, educación y cultura, luchar contra el narcotráfico, etcétera.

Se dio inicio así a un proceso con vistas a la suscripción, a comienzos del presente siglo, a una zona de libre comercio, con una primera dificultad a resolver y es la liberalización comercial en el ámbito de la agricultura en relación con la política agrícola común de la Unión Europea.

En la cumbre de Río realizada el 28 y 29 de junio de 1999, los jefes de estado y de gobierno del Mercosur, Chile y la Unión Europea, firmaron el texto en el cual reiteraron su voluntad de seguir fortaleciendo sus relaciones fundadas en profundos vínculos históricos, políticos, económicos y culturales, así como en valores comunes.

Entre las resoluciones más alentadoras de la Cumbre está la aprobación por parte del Mercosur, Chile y Unión Europea de la iniciación de negociaciones, que comenzaron en Bruselas

el 24 de noviembre de 1999. En la misma se recordó que durante la cumbre de Río, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron el compromiso establecido en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado en diciembre de 1995, de promover el fortalecimiento de las relaciones recíprocas con el fin de favorecer el incremento y la diversificación del comercio, mediante la liberalización progresiva, recíproca del comercio y promover las condiciones para el establecimiento de una Asociación Interregional, teniendo en cuenta el carácter especial de ciertos productos y servicios, de conformidad con las normas de la OMC.

Como sabemos, la UE es el principal socio comercial del Mercosur, las relaciones son más importantes que con Estados Unidos, aproximadamente un 28 por ciento del comercio del Mercosur tiene lugar con la UE, en tanto que sólo el 17 por ciento se verifica con Estados Unidos; igualmente recibe el 70 por ciento de las inversiones de la UE en América Latina como así también el porcentaje mayoritario del stock de inversión directa localizado en el Mercosur corresponde a la UE, 36 contra 32 por ciento de Estados Unidos. Estas cifras contrastan con las del conjunto de América Latina en las que prevalece el relacionamiento con Estados Unidos debido en especial a la intensidad de las vinculaciones comerciales y de capital con México y aunque en grado menor con Venezuela. Sin embargo, en materia de inversiones, los flujos provenientes de Estados Unidos en el decenio de los noventa son bastante más altos que los originados en la UE, lo que estaría indicando un debilitamiento relativo de los nexos económicos con la UE en comparación con Estados Unidos.

Conclusiones

Algunas de las ideas que se plantearon al iniciar el proceso de constitución del Mercosur fueron convirtiéndose en realidad, derribando viejos mitos nacionales y regionales. En los últimos años, el Mercosur ha ido avanzando a un ritmo más lento que el deseable, fundamentalmente en lo referente a la instrumentación de los acuerdos ya alcanzados y a la negociación de nuevos compromisos y disciplinas.

Pero más allá de eso, el Mercosur ha realizado importantes avances en la solidificación de la alianza estratégica entre los países socios y en la creación y consolidación de inéditos flujos de intercambio comercial e inversiones. De cara a la nueva etapa, resulta de suma importancia comenzar a transitar el largo camino de la coordinación macroeconómica a escala regional, completar la unión aduanera, incorporando todos los bienes y servicios al área de libre comercio regional, definiendo las disciplinas comerciales y de inversión aún pendientes, equilibrando las condiciones de competencia al interior del mercado ampliado, logrando un acuerdo final para los sectores que aún gozan de tratamiento diferencial, como el automotriz y azucarero.

Si los avances en materia comercial y de inversiones son tangibles, no es posible plantear lo mismo en materia laboral y social. Como se señaló, el tratado de Asunción no incluyó de una manera plena a sus normas la consideración de los aspectos sociolaborales, que sólo de manera marginal quedaron incorporados, no obstante se subsanó parcialmente tras la formación del sub-grupo de trabajo respectivo. En la medida que progresa el avance hacia la constitución de un mercado común con libre movilidad de factores productivos y de personas, será indispensable la constitución de un espacio social común en el cual se respeten normas mínimas de garantías y derechos de los ciudadanos del Mercosur que se desplazan a otro país miembro.

Desde 1991, las organizaciones sindicales de la región se han incorporado a la negociación de los principales temas de

la integración, presentando propuestas como la Carta Social o Carta de los Derechos fundamentales, que contiene ochenta artículos y constituye un instrumento fundamental para la defensa de los trabajadores, para culminar en 1998 con la adopción definitiva de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Profundizar el proceso de integración significa avanzar hacia nuevas disciplinas comerciales y de inversión que contribuirán a la consolidación definitiva de la *Identidad Mercosur*. Los Nuevos Temas son:

- Liberalización del comercio de servicios.
- Establecimiento de un régimen común para las compras gubernamentales.
- Disciplinamiento de las políticas públicas que afectan la competitividad.
- Armonización de los incentivos que afectan la localización de las inversiones.
- Coordinación de las políticas macroeconómicas y preparación del terreno para una futura unificación monetaria.

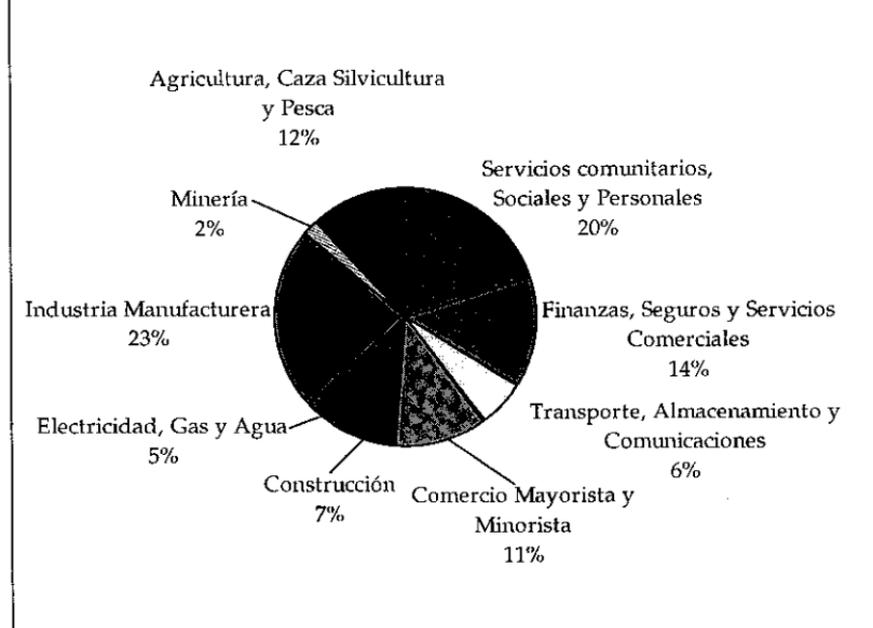
Cuadros Anexos

Indicadores Sociales Básicos

	RANKING EN IDH POSICIÓN	EXPECTATIVA DE VIDA AÑOS	TASA DE ALFABET. %	PARTICIP. MUJER EN LA FUERZA DE TRABAJO % DE PEA FEMENINA
ARGENTINA	36	72.4	96	29
BRASIL	68	66.4	83	28
PARAGUAY	94	68.8	92	21
URUGUAY	37	72.6	97	32
CHILE	30	75.1	95	29
BOLIVIA	113	60.1	83	26

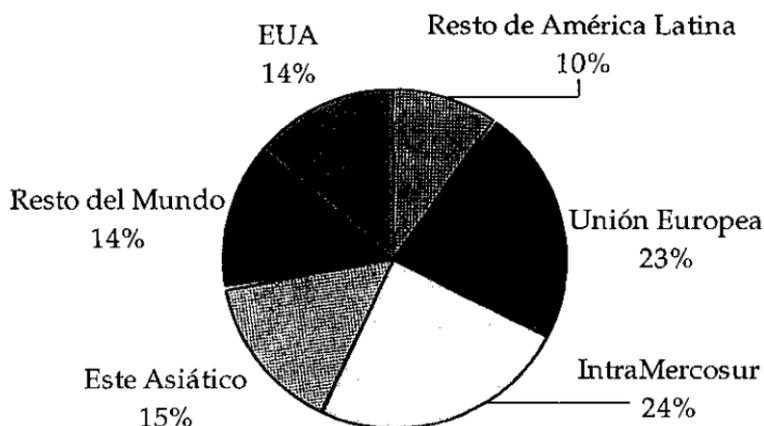
FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en el Banco Mundial.

PBI por actividad económica



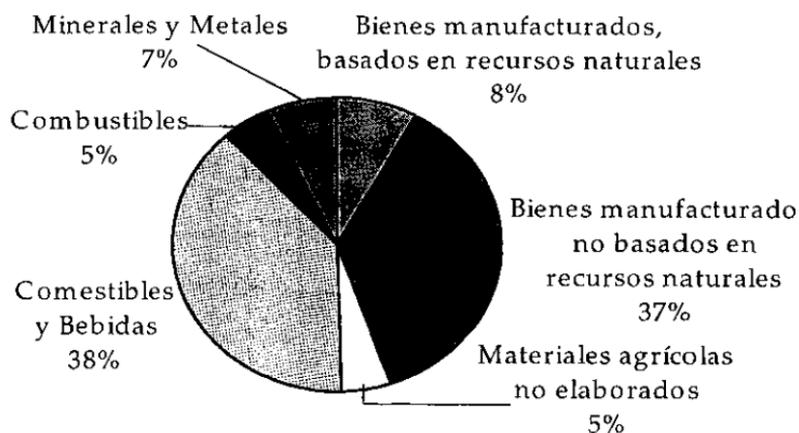
FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en la CEPAL.

Distribución Geográfica de las Exportaciones



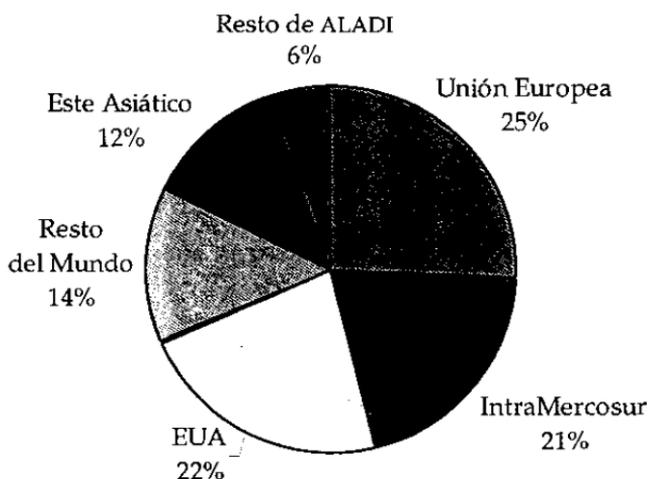
FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en la ALADI.

Estructura de las Exportaciones



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en el BID-INTAL.

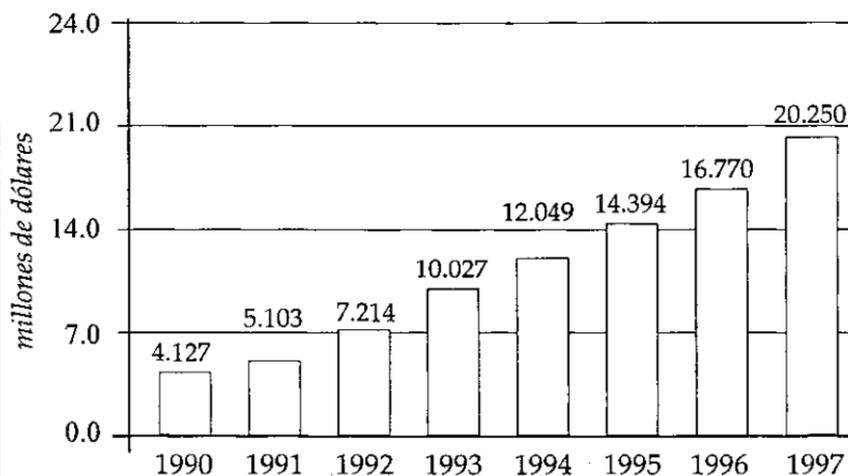
Distribución Geográfica de las Importaciones



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en la ALADI.

El intercambio intrarregional es fuertemente dinámico...

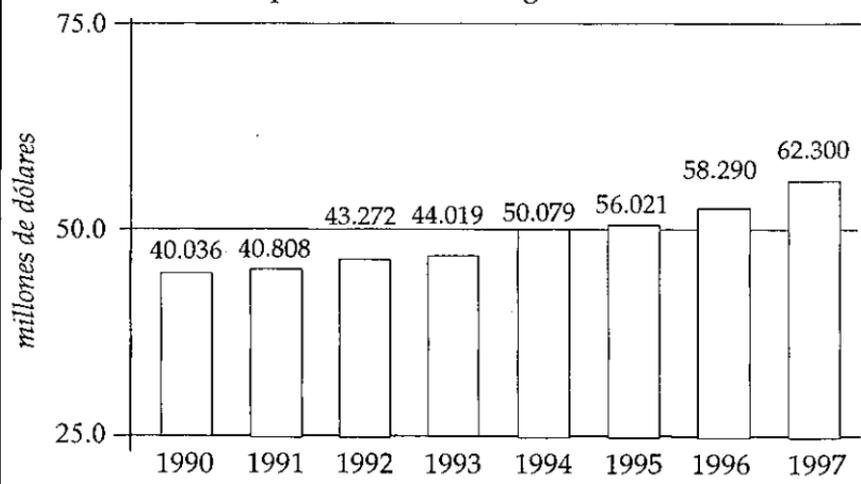
Comercio de Bienes Intra-MERCOSUR



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en ALADI, INDEC e IBGE

pero no se realiza a expensas de otros socios comerciales

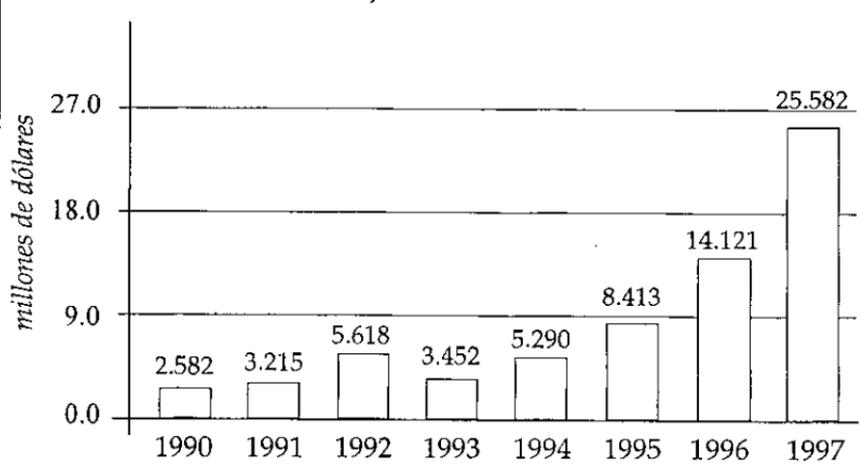
Exportaciones extra-regionales



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en ALADI, INDEC e IBGE

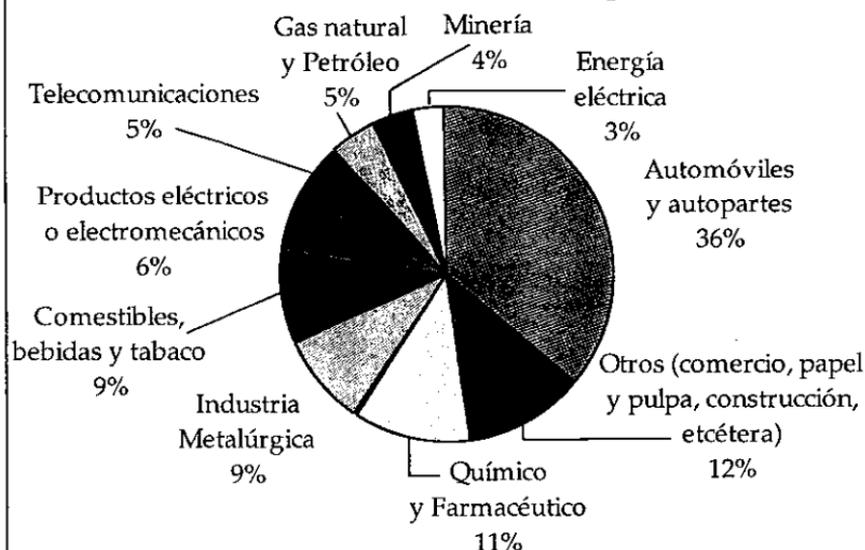
Durante los 3 últimos años, las economías del Mercosur han seguido atrayendo más y más inversores extranjeros...

Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en UNCTAD, Banco Central de Brasil e Información de Prensa

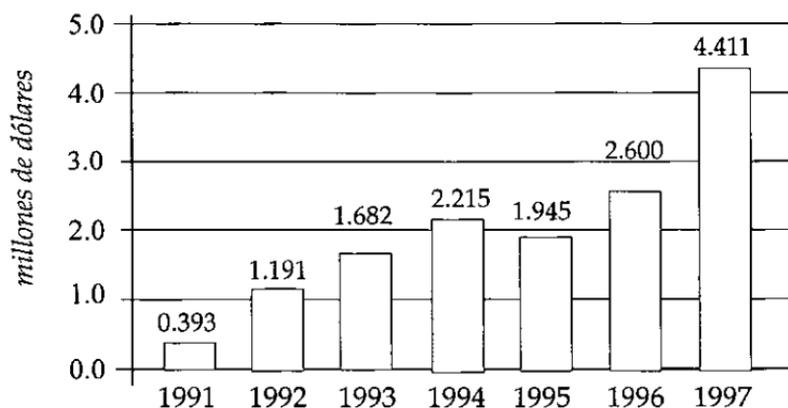
I.E.D. en el MERCOSUR: Distribución por sectores



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en CEP, UNCTAD y Banco Central de Brasil.

hab iéndose transformado en los últimos años en una de las principales "estrellas" del proceso de integración...

Comercio intra-Regional de Automóviles y Autopartes



FUENTE: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales con base en INDEC y ALADI.

atrayendo a muchas empresas transnacionales
para establecer y/o expandir su
capacidad de producción en la región.

Inversiones en la Industria Automotriz 1995 - 2000	
General Motors	3 900
Ford	3 500
Fiat	3 142
VW	3 080
Hyundai	1 700
Renault	1 500
Mercedez Benz	1 171
Toyota	1 000
Asia Motors	900
Sevel-Peugeot	700
Honda	600
Iveco	560
Chrysler	480
Scania	220
Otros	550
Total	23 003

FUENTE: ANFABEA, ADEFA y Gazeta Mercantil

Bibliografía

- Aída Lerman Alperstein (1996), "Antecedentes comerciales de los países que constituyen el Mercosur" en Revista Argumentos, uam-x diciembre, p.120.
- Aldo Ferrer (1995), "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en Comercio Exterior, México, vol.45, nro.11.
- _____ (1997), Hechos y ficciones de la globalización Argentina y el Mercosur en el sistema internacional, México, fce, p.89
- BID-INTAL, Informe Mercosur, Buenos Aires, 1998, p.15, 24, 26, 47, 51
- Cepal, El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994, p.12, 118
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Montevideo, 8 de diciembre de 1999, <http://www.mercosur.org.uy/español/snor/informativa/comunica>. HTM
- Comunidades Europeas, Comité Económico y Social, Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. El diálogo socioeconómico interregional, Bruselas, mayo de 1999, p.25
- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, Carta de los derechos fundamentales del Mercosur, Propuesta de los trabajadores, julio de 1995.
- INTAL, Informe Mercosur nro. 2, 1997
- _____ Informe Mercosur nro.4, enero-junio de 1998, resumen ejecutivo, p.2
- Mercado Común del Sur (Mercosur), <http://lanic.utexas.edu/sela/mercosur.htm>
- OEA, Tratado de Asunción, 1991
- Panorama del Mercosur, Comportamiento Comercial del Mercosur durante el primer semestre de 1999, nro.4, noviembre de 1999, p.23, 25
- Revista Política y Cultura, UAM-X, primavera 1997, nro. 8, p. 117, 364

Corrección: Elisa Gabriela García Tello
se terminó de imprimir en
enero de 2001, en Compañía
editorial ELECTROCOMP, S.A. de C.V.
sita en calzada de Tlalpan 1702,
col. Country Club, Delegación
Coyoacán, C.P. 04220, México, D.F.



EL FENÓMENO GLOBALIZADOR ha producido distintos efectos regionales, con saldos diversos en los renglones económico, político y social de las naciones con menor desarrollo. Esta condición obliga al análisis de las circunstancias

en las que operan los procesos de integración regional de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América Norte, así como del Mercado Común del Sur.

Constituido por tres ensayos de connotados especialistas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco,

en las áreas de política y economía, este libro inicia con el análisis de la problemática de la Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea; en el segundo capítulo se ofrece un balance de los seis primeros años del TLC, y por último, se aborda el proceso de origen y consolidación del Mercosur.

