

# Los temas no comerciales del ALCA

*Jaime G. Delgado Rojas*

## **Resumen**

En el proceso de integración del hemisferio occidental, el comercio fue el tema medular en las deliberaciones de las cúpulas estatales y del sector privado. Así, el esquema de integración hemisférica, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se convirtió en una realidad institucional ineludible. Sin embargo, la retórica presidencial de las cumbres de Miami y Santiago de Chile es pletórica en temas no comerciales, mientras la práctica ministerial, la dinámica de los empresarios, incluso de la sociedad civil en su conjunto, han vislumbrado un proyecto centrado y hegemonizado por las reglas del libre comercio y la apertura. De acuerdo a ello, este artículo presenta y analiza una serie de temas y conceptos no comerciales discutidos en los diferentes encuentros regionales realizados con miras a la integración hemisférica.

## **Abstract**

Trade was the main issue discussed at the integration process in occidental hemisphere between presidents and ministers and the enterprise sector. The continental integration scheme "Americas Free Trade Area" became an insubstituable reality. However, presidential rhetoric at Miami and Santiago's Summits was plenty of non-commercial issues, while ministerial practical, enterprise dynamic and even, civil society saw a project focus and hegemonized with the free trade rules. According to this, the article presents and analyzes issues and concepts out of commercial terms that have been discussed at different regional meetings viewing to hemisphere integration.

El comercio ha sido el tema medular de las deliberaciones en las cúpulas estatales y en el sector privado en todo el proceso de integración del hemisferio. Así se percibió desde que se impulsó la Iniciativa para las Américas en junio de 1990, como en la firma de compromisos de la Cumbre de Miami de 1994. El ambiente periodístico no varió el tono en 1998 en torno al encuentro en Santiago de Chile. No obstante, la retórica estaba dirigida y orientada por otros derroteros.

En marzo de 1998 se reunieron en San José, Costa Rica los ministros de Comercio de las treinta y cuatro naciones formalmente democráticas del Hemisferio Occidental que han venido construyendo la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Paralelamente los empresarios reiteraron su práctica de encuentro en el "cuarto de al lado" de los ministros. Los académicos y las organizaciones de la sociedad civil centroamericana<sup>1</sup> tuvieron también sus encuentros particulares. La prensa cubrió todas las actividades. El ALCA se convirtió en una realidad institucional ineludible, aunque las negociaciones aún no hubieran iniciado.

<sup>1</sup> Prefiero no someter a discusión lo que entiendo por "sociedad civil". Para referirme a las organizaciones que comparten espacios políticos laborales, ONGs, cooperativas y gremios, prefiero el denominativo de "sociedad civil no empresarial"; con ello no excluyo de la "sociedad civil" a los empresarios que se han reunido en "el cuarto de al lado" mientras lo han hecho los ministros de Comercio en Denver, Cartagena, Belo Horizonte y San José.

San José fue el último de los cuatro encuentros ministeriales precedidos de las reuniones de los viceministros, de las comisiones de trabajo y de las giras de los diferentes mandatarios del continente. En San José se prepararon, en lo fundamental, los lineamientos de las negociaciones que se iniciarían básicamente a partir de la Cumbre de Santiago de Chile, celebrada en el mes de abril. Pero, entre lo que se discutía y negociaba en las reuniones ministeriales y lo que se expresó en las Cumbres presidenciales hay un mar de diferencias. En un evento intelectual celebrado en San José se afirmó que lo comercial no estuvo en Miami sino dos meses antes de la Primera Cumbre de las Américas por presión de los países latinoamericanos. Aunque no estemos tan seguros de la afirmación, pues la iniciativa viene desde George Bush, bien pareciera que a los presidentes los han movido otros temas.<sup>2</sup>

La retórica presidencial de las cumbres de Miami y Santiago es pletórica en temas no comerciales, mientras la práctica ministerial, la dinámica de los empresarios, incluso, de la sociedad civil en su conjunto, han vislumbrado un proyecto centrado y hegemonizado por las reglas del libre comercio y la apertura. Esto ha sido la ideología y el móvil de los intereses que se agitaron en Denver, Cartagena, Belo Horizonte y San José.

La iniciativa de Bush de junio de 1990 no avanzó más allá de la promesa de constituir una zona de libre comercio hemisférico sobre sus tres pilares de comercio, inversión y deuda, con una referencia muy lateral al medio ambiente y muy tangencialmente a las posibilidades de negociación individual o grupal. Mas, con trasfondo de aquella Iniciativa de las Américas, cuatro y medio años después el presidente William Clinton reunió a treinta y cuatro mandatarios americanos, con la excepción del presidente cubano, en una cumbre en Miami.<sup>3</sup> El objetivo de esta reunión fue el de suscribir una Declaración de Principios y un Plan de Acción para el inicio de las negociaciones hacia la creación de un Área de Libre Comercio del Hemisferio Occidental, a partir del año 2005.

### Diagnóstico temático

Si bien ambas partes de los documentos suscritos en Miami contienen temáticas diversas, en su contexto se agitó una euforia comercial, inversionista y modernizadora

<sup>2</sup> Esto se observó en el Primer Coloquio Académico de las Américas, organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica y el Instituto para la Integración de América Latina, celebrado en el IICA, Coronado, San José, entre el 12 y el 14 de marzo de 1998.

<sup>3</sup> El tema de Cuba ha sido constantemente discutido en la OEA y otros foros continentales: estuvo presente en Santiago (abril de 1998) y Caracas (mayo de 1998). Véase "Área de Libre Comercio de las Américas. ¿Qué tipo de negociación se espera?", en *Sucesos del MERCOSUR*, versión electrónica del 5 de junio de 1998. Una suposición aperturista también se ha manifestado claramente en la retórica oficial, sobre todo con los recientes viajes a la isla del Caribe del Papa Juan Pablo II y del Primer Ministro canadiense Jean Chrétien, o bien en las declaraciones de Fidel Castro al periódico *Granma* con relación a su visita a Ginebra: "estamos dispuestos, por ejemplo, a un mundo global.

en todos los Estados y naciones del continente americano. Los gobiernos, las cúpulas empresariales, las dirigencias sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil percibieron, a partir de ahí, el futuro de la integración hemisférica desde la órbita del intercambio de inversiones, bienes y servicios. En esto no ha quedado al margen ni Cuba, no obstante que este país no integra el proceso del ALCA.

A partir de la Cumbre de Miami, los ministros de Comercio del hemisferio se reunieron cuatro veces para formular y ejecutar un plan de trabajo para el ALCA. La primera reunión fue en junio de 1995 en Denver, Estados Unidos, la segunda en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia, la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil y la cuarta en San José, Costa Rica en marzo de 1998. Dicho esfuerzo involucró a estos ministros, quienes desarrollaron el plan de trabajo completo para el ALCA; a los grupos de trabajo del ALCA establecidos por los mismos ministros que tuvieron como tarea recolectar y compilar información del estado de las relaciones comerciales en el hemisferio, y a los viceministros de Comercio que coordinaron los esfuerzos de los grupos de trabajo e hicieron recomendaciones de política a los ministros de Comercio.

El Comité Tripartito, compuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), proporcionó asistencia técnica para el proceso. Grupos de expertos pertenecientes a estas instituciones y a petición específica de los grupos de trabajo del ALCA, desarrollaron compendios y bases de datos en una variedad de asuntos sobre política de comercio.

El telón de fondo de todos estos encuentros fue el GATT. Las negociaciones se llevarían a cabo bajo los principios de consenso, transparencia y consistencia con políticas de la Organización Mundial de Comercio, ya sea que se realicen a escala individual, o al nivel de grupos, respetándose los esquemas de integración preexistentes. La idea era que los acuerdos del ALCA se convirtieran en un marco único de derechos y obligaciones para todos los participantes que coexisten con los acuerdos bilaterales y subregionales previos y que atienden las necesidades, condiciones de las economías más pequeñas, incluso con la posibilidad de asistencia técnica en áreas específicas.

Sobre esa base se constituyeron las mesas de trabajo: "Acceso a mercados", "Procedimientos aduaneros y reglas de origen", "Inversión", "Normas y barreras técnicas al comercio", "Medidas sanitarias y fitosanitarias", "Subsidios, 'antidumping' y derechos compensatorios" y "Economías más pequeñas", en Denver, que fueron ampliadas con las mesas "Compras del sector público", "Derechos de propiedad intelectual", "Servicios", "Política de competencia", en Cartagena, "Solución

Estamos dispuestos —como he dicho—, incluso, a que desaparezcan las fronteras y desaparezcan los Estados en pro de un mundo más justo, donde haya justicia para todos y haya igualdad para todos". Véase *Granma Internacional*. La Habana, 1998, edición digital de La Habana, Cuba.

**Cuadro 1**  
**Temas y conceptos en los documentos oficiales del ALCA**

<i>Temas o conceptos con sentido comercial</i>	<i>Miami</i>	<i>Denver</i>	<i>Cartagena</i>	<i>Belo Horizonte</i>	<i>San José</i>
Congruencia con la OMC	X	X	X	X	X
Diferentes niveles de desarrollo	X	X	X	X	X
Integración económica	X	X	X	X	X
Inversión	X	X	X	X	X
Libre comercio	X		X	X	X
Compras sector público o gobierno	X		X		X
Normas y barreras al comercio	X	X	X		X
Política de competencia	X	X	X		X
Procedimientos aduaneros	X	X	X		X
Propiedad intelectual	X	X	X		X
Reglas de origen	X	X	X		X
Subsidios, <i>antidumping</i> y derechos compensatorios		X	X	X	X
Economías más pequeñas		X	X	X	X
Acceso a mercados		X	X		X
Medidas sanitarias y fitosanitarias		X	X		X
Servicios		X	X		
Solución de diferencias	X			X	X
Agricultura	X				X
Infraestructura hemisférica	X				
Telecomunicaciones e infraestructura de la información	X				
Transportes					
Compromiso único comprensivo ( <i>single undertaking</i> )				X	X
Consenso				X	X
Adhesión individual o grupal				X	
Comercio electrónico					X
Turismo	X				X
Mercados financieros					
Registro de propiedades					
TOTAL presencia temática por documento (28 temas)	17	14	16	10	21

**Cuadro 2**  
**Temas y conceptos en los documentos oficiales del ALCA**

<i>Temas o conceptos con sentido no comercial</i>	<i>Miami</i>	<i>Denver</i>	<i>Cartagena</i>	<i>Belo Horizonte</i>	<i>San José</i>	<i>Santiago</i>
Medio ambiente	X	X	X	X	X	X
Derechos de los trabajadores	X	X	X		X	X
Participación comunitaria o de la sociedad civil	X			X	X	X
Participación del sector privado	X		X	X	X	
Administración de justicia	X					X
Campanas electorales (o temas afines)	X					X
Ciencia y tecnología	X					X
Confianza mutua o confianza y seguridad entre Estados	X					X
Corupción	X					X
Democracia	X					X
Derechos humanos	X					X
Desarrollo sostenible	X					X
Drogas	X					X
Educación	X					X
Energía (cooperación/uso)	X					X
Justicia social	X					X
Micro y pequeña empresa (y mediana)	X					X
Mujer	X					X
Población o comunidad indígena	X					X
Pobreza y discriminación	X					X
Servicios básicos en salud	X					X
Terrorismo	X					X
Valores culturales o identidad	X					X
Biodiversidad	X					
Contaminación	X					
Administración municipal y regional						X
Cambio climático						X
Hambre y malnutrición						X
Migración						X
TOTAL presencia temática por documento (29 temas)	25	2	3	3	4	26

Los cuadros 1 y 2 son una constatación de la presencia temática o conceptual en los documentos oficiales, no precisamente que el tema se desarrolle o el concepto se defina, tan sólo que se indique o se refiera. El objetivo de estos cuadros es mostrar las ausencias y las persistencias.

de Controversias" en Belo Horizonte y "Agricultrua" en San José.<sup>4</sup> En todo momento se respetaron, explícitamente, los sacrosantos principios negociados en el GATT que hoy rigen la globalización comercial desde la Organización Mundial de Comercio.

No obstante ello, en la letra de las declaraciones de principios y los planes de acción presidenciales de Miami y Santiago, se incluyeron otros elementos y problemáticas: la sostenibilidad, la democracia, la paz, el crimen internacional organizado, la pobreza y la educación. La constancia de estos temas y la ausencia de otros, a saber, el tono temático tan diferenciado, sustentó la sospecha de que en este proyecto estratégico de unidad hemisférica las asimetrías del continente, tanto sociales como económicas y políticas, requirieron para su legitimación que se incorporaran temas sociales y políticos en la retórica. Esta tarea fue asumida por los primeros mandatarios. A los ministros se les encargaría la construcción del bloque económico.

### **El ALCA: una utopía**

Las utopías, los sueños de futuro, tienen autores individuales y colectivos: hay partidos que las suscriben, con lo que asumen la calidad de organizaciones políticas con ideología; tienen también intelectuales orgánicos, a la manera como Gramsci los describió,<sup>5</sup> que le dan sentido, coherencia y discurso a la propuesta. Posee base social, pasado y discurso.

La propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas contiene esos elementos. Como iniciativa tuvo su portavoz, el presidente George Bush, y fue suscrita por todos los gobernantes formales del continente. Se propuso en todo el Hemisferio Occidental con la única salvedad de Cuba, donde aún no se ha experimentado una democracia formal capitalista. Tiene ideología y partidos políticos. La idea-propuesta fue naciendo entre las clases dominantes y se ha impuesto al resto de la sociedad. Tiene, abiertamente, una fuerza social de apoyo, con manifestaciones multitudinarias en sus reuniones y con retóricas bien construidas: la red empresarial hemisférica cuenta con su propia historia y discurso.

### **La integración hemisférica no es una idea nueva**

El esfuerzo para unificar a las economías del Hemisferio Occidental en un acuerdo de libre comercio no es nuevo. Data de fines del siglo XIX, cuando el gobierno de Estados Unidos convocó a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, llamada oficialmente "Conferencia Internacional Americana", que

<sup>4</sup> No obstante, en San José el número de grupos de negociación se reduce a nueve, pues se dejan de lado "Procedimientos aduaneros y reglas de origen", "Normas y barreras técnicas al comercio", "Medidas sanitarias y fitosanitarias" y "Economías más pequeñas".

<sup>5</sup> Véase Antonio Gramsci, "La formación de los intelectuales", en Antonio Gramsci, *Antología*, México, Siglo XXI, selección, traducción y notas de Manuel Sacristán, 1970, pp. 388-396.

se celebró en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, en cuya actividad James G. Blaine, Secretario de Estado estadounidense, bajo el gobierno de Benjamín Harrison, propondría la Unión Internacional de Repúblicas Americanas.

En esta conferencia lo que se discutiría era la unión aduanera continental, la uniformidad de derechos de puerto, la infraestructura vial marítima y terrestre, así como disposiciones sanitarios, privilegios y propiedad literaria, extradición, banca, unificación monetaria de pesas y medidas, arbitraje y asuntos afines y leyes internacionales.<sup>6</sup>

Esta propuesta comercial completaba la pretensión política de seguridad hemisférica que había sido impulsada como defensa panamericana del peligro europeo. Aquella propuesta de defensa hemisférica había sido proclamada en 1823 por el presidente norteamericano James Monroe y se había constituido en contraparte política a la iniciativa de Blaine, pretendiendo mimetizar el ideario de Simón Bolívar para unificar la América Latina, dentro de su proyecto de la Liga Hispanoamericana. Sin embargo, el proyecto bolivariano estaba muy lejos de pensar en una unidad hemisférica con Estados Unidos militando en ella.<sup>7</sup>

Los esfuerzos hemisféricos de comercio y defensa continuaron independientemente del poco éxito de la propuesta "integracionista" norteamericana de Blaine. Las reuniones fueron convocadas en diferentes oportunidades. En el ámbito político se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947; se creó la organización de Estados Americanos en 1948, el Banco Interamericano de Desarrollo en 1959 y se impulsó la Alianza para el Progreso en 1961.

Más recientemente, en los ochentas, en el ámbito regional surgió la Iniciativa para la Cuenca del Caribe impulsada durante la administración de Ronald Reagan. Sin embargo, a excepción de lo proyectado por Blaine en 1889, en ninguna de estas reuniones y acuerdos hubo un criterio de "integración de las Américas", al menos en el ámbito comercial.

Mientras tanto, en el plano regional latinoamericano se impulsó una experiencia importante inspirada en el aporte teórico de la Comisión Económica para América Latina de la ONU, la CEPAL, desde 1948, y muy distante de las retóricas surgidas con presencia estadounidense. En 1960 fue suscrito el Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio (ALALC), que luego se transformó en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, y que integra once naciones latinoamericanas. Esta experiencia fue enriquecida a nivel subregional con esfuerzos conjuntos para superar la herencia colonial balcanizadora. Al margen de este

<sup>6</sup> Es aleccionadora la forma como describe este proceso el cubano José Martí. "El congreso de Washington", en José Martí, *Política de Nuestra América*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 143 y ss.

<sup>7</sup> Esto es analizado con sumo cuidado por Gordon Connell-Smith, en *Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, pp. 133 y ss; y también del mismo autor *El sistema interamericano*, México, FCE, 1982, p. 23.

tratado surgieron otros esquemas de integración en Centroamérica y el Caribe. Todos estos esquemas crearon instituciones comunitarias importantes.

En el istmo se impulsó, en el ámbito de la política, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, en lo económico el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1960. Los países andinos suscribieron el Acuerdo de Cartagena en 1969, y en lo que fue la Federación del Caribe que integraba a las colonias británicas de la región en 1948, y en 1973 se estableció la Caribbean Community (CARICOM).

En el nuevo ambiente creado con el fin de la Guerra Fría se suscribieron, en los años noventas, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) impulsado por Brasil y Argentina (1991) y que incorporó posteriormente a Uruguay y Paraguay y definió su estructura institucional en 1994; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, aunque entró en vigencia dos años después; en el mismo año fueron suscritos el Grupo de los Tres (G3) integrado por México, Venezuela y Colombia, definido el Acuerdo de Cartagena como Comunidad Andina y creada la pretenciosa Asociación de Estados del Caribe (AEC), y en Centroamérica se suscribió la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).<sup>8</sup>

### Hacia el ALCA

El año de 1994 es promisorio en iniciativas de integración regional, subregional y hemisférica. Es el año de la puesta en marcha del TLCAN, y del encuentro en Miami de 34 mandatarios del hemisferio. Los cuatro temas centrales de los documentos firmados en Miami fueron la democracia, el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la garantía del desarrollo sostenible.

En la Cumbre de Miami se describe en forma y en contenido una inmensa utopía: una comunidad democrática, asentada en el fortalecimiento de los derechos humanos, la participación comunitaria, los valores culturales y la confianza mutua, más la lucha contra la corrupción, las drogas y el terrorismo, y sostenida en el libre comercio, la infraestructura hemisférica, la cooperación energética, la cooperación en ciencia y tecnología y con redes de telecomunicaciones e infraestructura de la información. Una comunidad que erradica la pobreza y la discriminación con educación, salud, fortalecimiento del papel de la mujer y de la micro y la pequeña empresa y que se proyecta al futuro con desarrollo sostenible y defensa del medio ambiente en tres alianzas: energía, biodiversidad y prevención contra la contaminación.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> La ALIDES es un importante acuerdo, suscrito por los presidentes centroamericanos en octubre de 1994 que incorpora, al lado de las prioridades ambientalistas, compromisos políticos, culturales, sociales y económicos. Véase "Alianza para el Desarrollo Sostenible", en *Centroamérica 1994. Panorama Centroamericano*, Guatemala, INCEP, marzo-abril de 1995, pp. 20-51.

<sup>9</sup> Véase *Declaración de Principios y Plan de Acción*, Cumbre de Miami, diciembre de 1994.

Como parte anecdótica, la Cumbre de Miami convoca a un sinnúmero de reuniones regionales, conferencias y simposios relativos a los muy diversos temas asumidos en la *Declaración de Principios* y en el *Plan de Acción de Miami*.

## **Democracia**

En los documentos de la Cumbre de Miami, se parte de que, por primera vez en la historia, América es una comunidad de sociedades democráticas que requiere de la apertura de mercados, de la integración hemisférica y del desarrollo sostenible para enfrentar los desafíos en materia de desarrollo, no obstante la heterogeneidad y la diversidad de nuestros recursos y ambientes culturales.

Así la democracia queda definida como:

el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno.

Señalan que esa "democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas".

## **Política**

En los aspectos políticos, la Cumbre se pronuncia a favor "de una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, (que) infundan profundidad y permanencia a la democracia". A su vez, los documentos expresan el objetivo de fortalecer "la confianza mutua que contribuye a la integración social y económica, por lo que apoyarán las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua, preparando el camino para una conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza".

Desde la perspectiva de los mandatarios hemisféricos, la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente, por ello favorecen el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales. Esa democracia supone justicia y fortalecimiento de los organismos judiciales, impone "la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados, los niños, ancianos y las minorías"; requiere "que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un fac-

tor de desintegración social y de distorsión del sistema económico"; demanda una "lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución de narcóticos, así como contra el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y de sustancias químicas precursoras", un combate contra "el terrorismo en todas sus formas", y exige "la plena participación de los individuos y asociaciones en las actividades políticas, económicas y sociales".

### **Sociedad**

En el ámbito social, la Cumbre de Miami centra su atención en la educación, la salud y se compromete a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo, por lo que los mandatarios suscriben el interés común en la creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos, los salarios y las condiciones de trabajo.

Los mandatarios se declaran en contra de la discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión y reivindican los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales, así como el fortalecimiento del papel de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social y económica como instrumento esencial para reducir la pobreza y las desigualdades sociales, y promover la democracia y el desarrollo sustentable.

### **Sostenibilidad**

Sin demérito de estas declaraciones retóricas, lo notable de Miami es el tema de la sostenibilidad. Los mandatarios del hemisferio declaran que el "progreso social y la prosperidad económica sólo se pueden mantener si nuestros pueblos viven en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable". Por tal motivo suscriben compromisos de cooperación con el fin de "fortalecer la capacidad para prevenir y controlar la contaminación, proteger los ecosistemas y emplear de manera sostenible los recursos biológicos, y fomentar la producción y el uso limpio, eficiente y sostenible de la energía". Es una apuesta a beneficiar a las generaciones futuras a través de la conservación del medio ambiente, incluido el uso racional de los ecosistemas, recursos naturales y patrimonio biológico.

### **Comercio**

En el ámbito comercial, la Cumbre de Miami considera que es clave para la prosperidad "el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas". Esa integración económica y la creación de un área de libre comercio se consideran tareas complejas particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro hemisferio.

Dentro de esta concepción "el libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de

trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente". Es un libre comercio que se construye sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes por lo que amplía y profundiza la integración económica hemisférica, con el aliento a las inversiones como factor principal de crecimiento en el hemisferio y el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados. Para ello el ALCA requiere de una infraestructura hemisférica en telecomunicaciones, energía y transporte, que permita el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad.

Se hace explícito en los acuerdos la posibilidad de que los Estados de la región negocien individualmente, o bien, por grupos o subregiones. Esto ha permitido que se aproveche la experiencia integracionista desarrollada en el pasado, así como que se creen nuevos esquemas de libre comercio.

### **La utopía de Santiago**

La cumbre de Santiago de Chile es menos ilusoria. Se fundamenta en la educación, el comercio y la justicia. Se asienta en el fortalecimiento de la democracia y la participación de la sociedad civil y la administración municipal y regional, garantizado, por la confianza y la seguridad de los Estados, el sistema de justicia y la modernización de la administración de las materias laborales. Se observa entonces el tema de las migraciones.

En cuanto integración económica, ésta exige una modernización de los mercados financieros, con cooperación en ciencia y tecnología, energía e infraestructura, para que erradique la pobreza y la discriminación.<sup>10</sup>

### **Educación**

En particular, la educación se constituye en un tema central y de particular importancia. Se le señala como "factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico", por lo que los mandatarios se comprometen "a facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior" y a hacer del aprendizaje un proceso permanente que ubique a "la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento".

Este compromiso será expresado en reformas que abarcan todos los niveles del sistema educativo y estará basado en amplios consensos en torno a los problemas que enfrenta la educación y en el esfuerzo compartido de toda la sociedad por superarlos; se sustenta en los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. La equidad es entendida como "la creación de condiciones para que

<sup>10</sup> Véase la *Declaración de Principios y Plan de Acción*, Cumbre de Santiago, abril de 1998.

toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad" sin discriminación por desigualdad social o económica, étnica, cultural, por discapacidad, o de género; pero a su vez "con el logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas"; la pertinencia es entendida como "la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística", y la eficiencia se explica como "la provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos".

La democracia representativa se visualiza fortalecida en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana, por ello se considera imperativo hacer llegar la cultura democrática a toda nuestra población, con educación para la democracia y promoción de las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. El compromiso se dirige al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y la promoción de la participación más activa de la sociedad civil, así como al respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos, el combate a todas las formas de discriminación en el hemisferio. Los presidentes defienden la igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres, para asegurarle a la mujer una participación dinámica en todos los ámbitos del quehacer de estos países. Auspician la plena integración a la vida política y económica de las poblaciones indígenas y de otros grupos vulnerables, respetando las características y expresiones que afirmen su identidad cultural.

Agregan un compromiso por el fortalecimiento de políticas de justicia y el impulso de las reformas necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial hacia el logro de una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz.

No podía faltar una referencia sobre la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo su uso indebido, como parte de esa declaratoria de principios.

## **Pobreza**

El tema de la pobreza es abordado como el reto más grande que enfrenta el hemisferio. Los presidentes se declaran conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha sido correspondido con la erradicación de la inequidad y de la exclusión social. Por ello se declaran decididos a eliminar las barreras que impiden que los pobres tengan acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades. En este apartado propician un mayor apoyo a las micro y pequeñas empresas, promueven la aprobación de normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la utilización de nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de salud de todas las familias en las Américas, con el apoyo técnico de la Organiza-

**Cuadro 3**  
**Frecuencia conceptual y temática en Miami y Santiago**

Concepto/categoría usado ya sea como sustantivo o adjetivo	Declaración de Principios y Plan de Acción de Miami 1994		Declaración de Principios y Plan de Acción de Santiago 1998	
	Frecuencia absoluta	%	Frecuencia absoluta	%
Ambiente(tal)	29	53	6	9
Medio ambiente	9	16	4	6
Armas (tráfico de)	2	4	4	6
Corrupción	12	22	6	9
Democracia(ático)	12	76	22	34
Democracia representativa	2	4	1	2
Derechos humanos (o afin)	28	51	36	55
Desarrollo	55	100	43	66
Desarrollo Cultural	3	5	1	2
Desarrollo Económico	6	11	4	6
Desarrollo Educativo			1	2
Desarrollo Social	3	5	1	2
Desarrollo Sostenible	15	27	6	9
Desigualdad Social	1	2	2	3
Droga	16	29	12	18
Educación(tivo)	15	27	65	100
Educación Básica			3	5
Educación primaria	1	2	2	3
Educación secundaria			2	3
Educación superior	1	2	3	5
Equidad (inequidad)			8	12
Igualdad (desigualdad)	5	9	2	3
Justicia	5	9	12	18
Justicia social	2	4	1	2
Lavado de dinero	8	15	5	8
Paz	4	7	5	8
Pobres(za)	13	24	8	12
Seguridad	6	11	15	23
Sociedad civil	3	5	15	23
Sostenible(bilidad)	28	51	3	5
Sustentable	2	4		
Terror(ismo)(istas)	9	11	5	8

Este cuadro es el resultado del conteo del uso de términos y conceptos en los textos. Ha quedado fuera el uso de esas palabras en nombres de instituciones existentes o creadas en los documentos y en los títulos y subtítulos. La columna de porcentajes está hecha sobre la base de la frecuencia más alta.

Fuente: Documentos oficiales del ALCA: *Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami*, *Declaración y Plan de Acción de la Cumbre de Santiago*, *Declaraciones Conjuntas Ministeriales de Denver*, *Cartagena*, *Belo Horizonte* y *San José*.

ción Panamericana de la Salud (OPS), hacia el logro de mayores niveles de equidad y de desarrollo sostenible.

### **Plan de Acción**

En el Plan de Acción de Santiago los mandatarios hacen un llamado al fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos como una prioridad hemisférica esencial. Por ello respaldan reformas democráticas a escala regional y local, protección a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, mejora de las capacidades de los sistemas de justicia y de los ministerios del Trabajo para responder a las necesidades de los pueblos y alentar una sociedad civil firme y activa. En ese sentido la defensa de la democracia presupone la lucha contra las graves amenazas de corrupción, terrorismo y drogas ilícitas, y el auspicio de ambientes de paz y seguridad mutua en el continente. Es dentro de este mismo sentido que la Cumbre de Santiago facilita la participación de la sociedad civil, sobre la base del

desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas del sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes.

### **Descentralización**

Los mandatarios declaran además que, en un plazo razonable, establecerán o fortalecerán mecanismos para la participación de grupos de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones locales y otras instancias subnacionales mediante, por ejemplo, audiencias públicas, análisis presupuestarios abiertos a la participación de la comunidad y fomento de la transparencia en las operaciones financieras de los gobiernos locales y otras instancias subnacionales.

Esta referencia a los gobiernos locales no es aislada. La Cumbre hace un llamado al fortalecimiento de estas instancias de poder y de toma de decisiones con "transferencias de recursos estatales o federales, acceso a capitales privados, y otorgando la autorización para recaudar ingresos a nivel local a fin de ampliar la prestación de servicios de calidad". Asimismo, apoyan la conveniencia de transferir funciones gubernamentales del nivel nacional a los gobiernos locales y otras instancias subnacionales, así como la posibilidad de perfeccionar su gestión.

### **Confianza mutua**

Por último, es notoria la existencia de un tema nada nuevo en el sistema interamericano: la confianza mutua. Los presidentes retrotraen la temática del

sistema interamericano de seguridad colectiva afirmando que en el proceso en marcha se estimulará "el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el hemisferio y en sus subregiones". Pero este tema es matizado con otras preocupaciones más perceptibles en el caso de los países insulares: "desde una perspectiva multidimensional, aspectos económicos, financieros y medio-ambientales, tomando en cuenta su vulnerabilidad y nivel de desarrollo".

### Otros temas

En los documentos de Santiago hay declaraciones sobre migraciones, derechos humanos, administración municipal y regional y campañas electorales que acompañan el tema de la participación de la sociedad civil.

Empero, el énfasis que tuvo el tema de la sostenibilidad en Miami va a ser suplantado en la Cumbre de Sudamérica por la educación y la erradicación de la pobreza y la discriminación. En este último aspecto, muy en particular se enlistan sus amortiguadores: fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, registro de propiedades, tecnología de la salud, participación de la mujer, derechos básicos de los trabajadores, reivindicación de la población indígena, medidas para paliar el hambre y la malnutrición. La realidad social del continente y la evidencia de las asimetrías se pusieron de manifiesto en el discurso de los mandatarios en Santiago.<sup>11</sup>

### Balace de los 40 meses (diciembre de 1994-abril de 1998)

La puesta en práctica del Plan de Acción de Miami fue privilegiando el aspecto comercial. Tal y como se fue dibujando a lo largo de la década, el esquema de integración continental fue construido sobre la base de un conjunto de acuerdos de libre comercio que integraban la retórica en boga sobre derechos ciudadanos, democracia y medio ambiente. Esto hizo aflorar, en el ámbito de la intelectualidad, en personeros de la sociedad civil y en algunas clases políticas, la preocupación y duda sobre sus impactos y sobre su origen y lógica hegemónica.

A mitad del camino,<sup>12</sup> el proceso del ALCA ya había arrojado importantes enseñanzas. Algunas de ellas indicaban que las iniciativas de integración, para que

<sup>11</sup> Decía Alberto Methol Ferré: "Al ALCA concurren 34 Estados del Hemisferio. De ellos, 20 Estados acumulan el 0,1 por ciento del PIB hemisférico. Irrisorio, si no fuera patético. Los 10 Estados latinoamericanos de América del Sur alcanzan el 12 por ciento de ese PIB. Y Estados Unidos más del 76 por ciento". Por eso un diplomático de Itamaraty decía: "Recordemos que el ALCA integrará en un solo mercado a la economía más desarrollada del planeta con otras menos desarrolladas y donde se dan diferencias brutales, entre unos y otros". Ver "Un banquete de Tigres. II parte. Suspense ALCA, marcha MERCOSUR", en *Sucesos del Mercosur*, Montevideo, Uruguay, versión electrónica, diciembre de 1997.

<sup>12</sup> Véase Roberto Devlin y Luis Jorge Garay, "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA", en *Contribuciones. Integración de América Latina*, Buenos Aires, CIEDLA, núm. 4, año XIII, octubre-diciembre de 1996, pp. 25-48.

fueran exitosas, requerían de una visión estratégica y de liderazgo político, como se había expresado en el caso del ALCA, con la dinámica presidencial y el seguimiento ministerial. De la misma forma se observó que estas iniciativas requieren de un amplio consenso sobre el objetivo central, que al enmarcarse en una liberalización del comercio exterior fortalecía la tesis del regionalismo abierto, según la conceptualización de la CEPAL.<sup>13</sup> Belo Horizonte es puntual al señalar áreas de convergencia.

De manera particular, la experiencia del ALCA mostró que en una primera etapa puede lograrse un considerable adelanto con un mínimo compromiso institucional. El trabajo fue hecho por grupos de participación voluntaria y con gran compromiso, hubo comisiones descentralizadas pero no nuevas instituciones burocráticas. Mientras tanto, las organizaciones multilaterales y subregionales existentes pudieron proporcionar un eficaz apoyo técnico. Se maximizó el uso de las instituciones existentes –BID, OEA, CEPALC– como Comité Tripartito.

Por último, el tema de la heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo, distribución de los beneficios y tratamiento especial y diferencial, se convirtió en un aspecto polémico que se abordó desde el comienzo. Pero se superó la incertidumbre de los ciclos políticos nacionales y se ha profundizado la integración subregional hasta constituirla en una especie de *building block* para el ALCA. Los esquemas subregionales se fueron convirtiendo en su base segura, pues al consolidar sus acuerdos, también avanzaron en su proceso de liberalización comercial.

Pero el ALCA también mostró importantes desafíos como lo fueron la falta de definición de los objetivos y el método del libre comercio; la forma de amortiguar las asimetrías y los diferentes niveles de desarrollo de los países obligó a que la secuencia y el cronograma se constituyeran en una parte básica de la negociación. No se ha abordado aún la problemática de la distribución de los beneficios derivados del proceso y la estructura institucional y la disposición técnica que cuide las diferentes etapas del proceso de negociación, sólo empezó a dirimirse en San José.

También en San José quedó en evidencia que las puertas no pueden ser abiertas sólo a los empresarios. Se creó un Comité de Enlace con la sociedad civil por presión de los actores sociales más significativos, lo que en sí anuncia nuevas incertidumbres al incorporarse, aunque sea tangencialmente, actores con agendas no propiamente comerciales.

Quedó el sinsabor de la sobreposición de esquemas y procesos. En el lenguaje oficial y en la prensa, la propuesta de una Zona de Libre Comercio fue interpretada como la iniciativa de integración más prometedora. Emulaba, según algunos, el proceso de integración europeo y se equiparaba a la formación de los grandes bloques económicos. El lenguaje fue sumamente ambiguo, porque lo pretendido en el continente es la formación de un bloque económico regional de libre comercio de bienes y que involucra el tema de las inversiones, los servicios

<sup>13</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto*, Santiago, CEPAL, 1990.

y la propiedad intelectual; esto podría equipararse a otros esfuerzos en el mundo, aunque la experiencia de la integración europea tiene otros ingredientes.

La Declaración de Santiago dista mucho de la utopía de Miami. En particular, en una había el entusiasmo de una comunidad democrática de las Américas, como fundamento político para la creación de una integración comercial hemisférica. La otra no tiene una percepción distinta de la realidad, pero la autoridad de los negociantes se ve claramente mediada por las presiones de otros actores y otros temas en la discusión. En Miami se constató como realidad la democracia electoral, no así la certeza de que la presencia de otros actores en la escena daría al traste con el ritmo de las negociaciones. Santiago le dio énfasis y sentido al tema de la participación: el concepto "sociedad civil", que casi no aparece en Miami, es redimensionado en Chile, pero ya no en torno al tema del ambiente.

De alguna forma, la presencia de los sindicatos estadounidenses en el voto de la mayoría demócrata, como bloque anti-ALCA, debía repercutir en los temas de Santiago. Esa presión sindical se fundamenta en el peligro, para los trabajadores norteamericanos, del traslado de inversiones o paraísos fiscales de mano de obra barata y disciplinada, sin atención al ambiente, lo cual dejaría en el desamparo a masas laborales estadounidenses. Esto es una forma de proteccionismo no comercial, pero con incidencia económica importante.

En Miami, Estados Unidos invitó a Chile a ingresar al TLCAN en calidad de cuarto socio. El mensaje iba dirigido, claramente, a todo el continente gracias a que la conducta chilena en apertura, modernización e indicadores macroeconómicos era la deseable para el resto de los 30 Estados del continente. Sin embargo, para la fecha de la reunión de Santiago no había *fast track*: Clinton había llegado a Chile con las manos vacías.

Si bien en Miami el TLCAN fue constituido en una especie de "machote" para el ALCA, sin esta autoridad de negociación Estados Unidos perdía la iniciativa. Esto se percibió anteriormente a Belo Horizonte; no en vano el presidente estadounidense viajó a todo el continente en 1997, para no ser sólo un mandatario con retórica e imperio, mas no tuvo capacidad de negociación ni tampoco mucha convicción.

Su intención era amarrar a los socios más cercanos geográficamente, en vista de la reunión ministerial de Belo Horizonte. Para ello visitó en un primer término, en abril de 1997, México, el socio más cercano del Grupo de los Tres (G-3), y miembro del TLCAN; Costa Rica, con la mayor experiencia democrática en el SICA y Barbados, uno de los países de mayor desarrollo relativo de la CARICOM. En total, un acercamiento a líderes de una zona de más de 25 Estados independientes y territorios coloniales agrupados en la AEC -24 de los cuales participan del proceso del ALCA. Posteriormente, en octubre, visitó Venezuela, Brasil y Argentina, cuando en el Congreso se discutía un *fast track* con restricciones laborales y ambientalistas que no entusiasmaba ni a la mayoría parlamentaria norteamericana, ni tampoco a los interlocutores latinoamericanos.

En Santiago, el tema democrático se centró virtualmente en el aspecto de la participación. Ahí se abordaron todos los canales posibles: la sociedad civil como

tal, la emergencia de otros participantes, el tipo de organización, la base social y el tema de lo subregional y local, esto cubierto también tangencialmente en Miami.

Pero democracia tampoco es sólo elecciones y participación; en la capital chilena se retomó el tema de la corrupción y el narcotráfico y se trascendió a otro concepto que es parte esencial del sistema interamericano: la confianza mutua, hoy redefinida y ligada a los temas de comercio, ambiente y drogas.

El otro aspecto es el del desarrollo sostenible. En 1994 los ambientalistas tuvieron una victoria importante: el comercio y la inversión fueron matizados con el sentido de la defensa del ambiente. El tema de la sostenibilidad adquirió estatus y se ubicó en el cuarto pilar de la *Declaración de Principios* y el *Plan de Acción*, al lado del comercio, la pobreza y la democracia. En Santiago, al contrario, el tema de la educación, asunto medular en las decisiones sobre pobreza y democracia, desplazó al de la sostenibilidad. Es notorio cómo aquel cuarto tema de Miami sólo tenga menciones marginales en Santiago y un señalamiento muy general referido a la Cumbre de Desarrollo Sostenible, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996.

### ¿Cuál integración?

Cuando se habla en las cúpulas políticas, académicas y empresariales de la integración hemisférica no deja de caerse en equívocos. La integración como experiencia política y como objeto de análisis y discusión académica tiene su trayectoria. Hay una teoría de la integración producto de la práctica europea.<sup>14</sup> La Unión Europea no sólo es la experiencia del Mercado Común y el Parlamento que emana de acuerdos de distensión. Es una experiencia política y económica sustentada en la práctica económica del libre tránsito. La supranacionalidad es una práctica jurídica y un tema académico. Esto es central en toda discusión sobre el tema de la integración para diferenciar lo que académicamente debe ser entendido por ello de la forma como lo usan las clases políticas o empresariales (los actores más activos en América Latina).

La integración es el resultado de acuerdos entre actores estatales, sobre la base de prácticas sociales, económicas y culturales de diferentes sujetos. Por ello no se ciñe sólo a los acuerdos preferenciales de comercio o a las zonas de libre comercio, primera y segunda etapa de la integración de la teoría clásica.<sup>15</sup> La

<sup>14</sup> Véase Alfredo Guerra-Borges, Eduardo Saxe-Fernández y Willy Soto Acosta, *Hacia una teoría de la integración regional*, Heredia, EUNA, 1996.

<sup>15</sup> Véase Bela Balassa, "Hacia una teoría de la integración económica", en Miguel S. Wionczek, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, México, FCE, 1964, pp. 3-14. Véase también, muy particularmente, los artículos de Johan Galtung, "Una teoría estructural de la integración", en *Revista de la integración. Economía, política y sociología*, Buenos Aires, BID-INTAL, núm. 5, noviembre de 1969, pp. 11-49, en el que se define la integración como "el proceso por el cual dos o más actores forman un nuevo actor" y en el de Joseph S. Nye que transcribe la definición de Haas "el proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes", Ernst B. Haas,

integración supone voluntades y acuerdos supranacionales que activan o afectan el comercio y las personas. Integración no es ni asimilación, absorción o federalismo, porque presupone la existencia de la nación. La supranacionalidad no puede ser vista como un accidente de la integración, sino como su propia esencia, en tanto que el Estado nación es su precondition.

Aunque la Unión Europea es una especie de paradigma de integración, ello no quiere decir que lo que no sigue su derrotero no sea integración, sino que la experiencia acumulada es una fuente oportuna en los ámbitos político y académico para analizar otras prácticas comunitarias. A partir de Maastrich se redefine esa unión, con acuerdos sobre políticas macroeconómicas comunes y moneda única continental, además de libertad de tránsito de bienes, servicios, insumos, capitales, personas y políticas de contención o atenuación de asimetrías o desniveles de desarrollo de los países involucrados en el esquema.

La integración en el pasado en América Latina no se había centrado sólo en el libre comercio: particularmente la experiencia centroamericana se definía como mercado común, sobre el modelo diseñado por la CEPAL en los años sesentas; en el Pacto Andino se habían estructurado instituciones que, aunque muy complejas, expresaban niveles superiores de integración, al igual que en la Comunidad del Caribe. El más reciente esquema, el MERCOSUR, ha prometido un mercado común y se aventura en una Unión Aduanera imperfecta.

La experiencia centroamericana de los años sesentas fue la puesta en práctica de una etapa avanzada. Los centroamericanos impulsaron, al lado de una integración comercial, con políticas aduaneras, monetarias y de inversiones, una estructura institucional importante que cubrió además del ámbito económico, lo político. El llamado Mercado Común se desarrolló paralelamente a la existencia y funcionamiento de un amplio conjunto de organizaciones regionales (CSUCA, INCAP, ICAITI, COCESNA, etcétera) y de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que el contexto de la Guerra Fría, la presencia de regímenes militares y autoritarios y la guerra regional de los ochentas, obstaculizaron el logro de algunos de sus objetivos.

Cuando se analiza el presente centroamericano a la luz de su pasado se podría tener la apreciación de que ha habido estancamiento, pues en algunas partes apenas se avanza hacia la definición de una unión aduanera imperfecta. Sin embargo, la retórica es más rica que la realidad que se impulsa en el ámbito oficial. En 1994 se firmó en Managua y Masaya, Nicaragua, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) que abrió una nueva forma discursiva en las clases políticas del istmo. Sus siete principios rectores inauguraron una corta historia de integración multitemática: la paz, la democracia y la participación, lo cultural y lo multiétnico, la pobreza y el tema del medio ambiente, que se constituyeron en fuente inspiradora para la Cumbre de Miami.

*The uniting of Europe. political, social and economic forces*, citado por Joseph S. Nye, "Integración regional comparada: concepto y medición", en *Revista de la integración. Economía, política y sociología*, Buenos Aires, BID-INTAL, núm. 5, noviembre de 1969, pp. 50-86.

Las tres alianzas del desarrollo sostenible que se pretenden impulsar en Miami están en plena coherencia con la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCAUSA), suscrita entre los presidentes centroamericanos y el mandatario estadounidense en la misma reunión de Miami. Sin embargo, este documento define las prioridades del desarrollo sostenible en el marco de la cooperación con Estados Unidos y muy diferentes a las prioridades establecidas, dos meses atrás, en los acuerdos de la ALIDES.<sup>16</sup>

En particular, se fue estructurando una ideología oficial de participación ciudadana en la actividad política y de la sociedad civil en todos los espacios de la vida social: económico, político, ambiental, seguridad, etcétera, que trascendió las fronteras de las políticas para entusiasmar a las organizaciones de la sociedad civil. La integración social, en el buen sentido del término, empezó a tener institucionalidad. Los diversos tratados que se suscriben dan fe clara de estos compromisos retóricos de las clases dirigentes;<sup>17</sup> pero además, su señalamiento en la Declaración de Principios de Miami muestra la oportunidad de la ALIDES.

En tanto que lo propuesto en Miami no reñía con, sino más bien integraba, los esquemas subregionales existentes, se fueron poniendo de manifiesto desajustes obvios, pues los esquemas más avanzados de integración tenían elementos y compromisos más profundos que los que el ALCA estaba impulsando. Sin embargo, el proceso del ALCA también activó la dinámica de la negociación bilateral al interior del continente.<sup>18</sup> El regionalismo abierto teorizado por la CEPAL fue la práctica que quebró, de alguna forma, la teoría clásica de la integración en los esquemas de libre comercio y en las prerrogativas de las uniones aduaneras. En el fondo, el ALCA, tal y como se impulsó a partir de Miami, aunque no estaba en la retórica de lo suscrito en diciembre de 1994, tuvo como machote el TLCAN mientras en el continente se desarrollaba la integración en diversos niveles y modalidades.

<sup>16</sup> Véase "Alianza para el Desarrollo Sostenible" y "Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos", en *Centroamérica 1994. Panorama Centroamericano*, Guatemala, INCEP, marzo-abril de 1995, pp. 20-51 y 52-63.

<sup>17</sup> Es notorio cómo a partir de que se define la creación del Comité Consultivo del SICA, integrado por las diferentes dirigencias regionales de la Sociedad Civil, en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, los acuerdos posteriores cuidarán la existencia de organismos homólogos en las estructuras integracionistas que se crean: Tratado de Integración Económica de 1993, Alianza para el Desarrollo Sostenible de 1994, Tratado de Seguridad Social de 1995, Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995.

<sup>18</sup> Particularmente y como muestra, Chile y México desarrollan una dinámica de negociación de acuerdos de libre comercio con otros países del continente. Entre estas dos naciones se pone en vigencia un tratado el 1/1/92; después Chile negocia con Venezuela (en vigor el 1/7/93), Colombia (en vigor el 1/1/94) y Ecuador (en vigor el 1/1/95). También negoció su condición de miembro asociado del MERCOSUR (1994), México con Bolivia y Costa Rica (ambos en vigor el 1/1/95). Véase OEA, *Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas. Un compendio analítico*, Washington, OEA, 1997. Además, México ha negociado acuerdos con Nicaragua (suscrito en 1996) y con los otros países centroamericanos (el grupo CA3 formado por Guatemala, El Salvador y Honduras) para crear una Zona de Libre Comercio Mesoamericana, como lo postula el Acuerdo de Tuxtla Gutiérrez III (junio de 1998). Por su parte, Centroamérica suscribió un acuerdo con República Dominicana y otro con el MERCOSUR de comercio e inversión (ambos en abril de 1998).

Al igual que el TLCAN, el ALCA no se ha ocupado de la institucionalidad comunitaria: no ha creado integración. El vacío existente, por la falta de, al menos, una instancia de coordinación, o la creación y permanencia de un nuevo actor que surja de los acuerdos, como lo señala Galtung,<sup>19</sup> fue cubierto echando mano de los organismos regionales, OEA, CEPAL, BID, en calidad de Comité Tripartito que dejaría el espacio a una Secretaría Administrativa que empezó a dibujarse en Belo Horizonte.

Sin embargo, lo más notorio se ha percibido en el ámbito de la autoridad para las negociaciones. En el pasado, América Latina mostró ambientes de incertidumbre por los vaivenes electorales y políticos, pero en los noventa se la exhibe como "comunidad democrática". Empero, esta vez, al contrario, el que impulsó el ALCA, Estados Unidos, por su tradición proteccionista y sus abatares electorales, ha tenido que replegarse por la falta de la autorización legislativa del "camino rápido" (*fast track*) en las negociaciones. No obstante, esto no ha diezmado la dinámica creada en el continente americano. Al contrario, su expectativa fue cambiando sus Estados, sus sociedades, su vida económica y sus conductas de negociación. Las clases dirigentes apuraron la modernización del sector público y readecuaron su planta productiva. Los empresarios fueron modernizando sus empresas y sus cuadros gerenciales. La sociedad civil no empresarial, el sector laboral urbano y rural y los intelectuales, afinaron sus marcos de interpretación y redefinieron su análisis político.

### **A manera de conclusiones: los otros actores**

Muy claramente, los acuerdos impulsados para el ALCA tienen como actores centrales a las cúpulas políticas del hemisferio. Pero no puede dejarse de lado el papel de los empresarios. Desde Miami, la Red Empresarial por la Integración Hemisférica tuvo una muy activa participación. Se constituyó en interlocutor y participó como cumbre paralela en todos los eventos en que se encontraron los ministros de Comercio. Si bien los empresarios son una expresión particular de la sociedad civil hemisférica, no son sus únicos integrantes. Aunque sin el dinamismo empresarial, los sindicatos, las organizaciones medio ambientalistas y otras ONGs se hicieron oír al lado de los grandes encuentros.

Sin embargo, siempre quedó el sinsabor de que los acuerdos que se impulsaron sólo favorecen a un sector específico de la sociedad (los empresarios) y de que podrían perjudicar drásticamente a otros sectores sociales (los trabajadores) y a la naturaleza. Particularmente los grupos sindicales y ambientalistas estadounidenses lograron enfrentar el *fast track* a Clinton en 1997. Las presiones por la inclusión de los temas laborales y medio ambientales estuvieron presentes desde el principio de los encuentros. La Cumbre de Miami es, en especial, la cumbre de la sostenibilidad.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Véase Johan Galtung, *op. cit.*

<sup>20</sup> La Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo define desarrollo sostenible como "la posibilidad de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones

En todo caso, lo notorio de los noventas es el lenguaje de la apertura, muy en condescendencia con el esquema de la OMC, la marginación del Estado en las relaciones de mercado y el impulso de la eficiencia, la competitividad y la descentralización. Como contrapartida, en un proceso que políticamente tiende a desnacionalizarse surge una multifacética organización de la sociedad civil: aparece un actor que demanda espacios de participación y que repercute en el lenguaje oficial, en la intelectualidad, en los informes de los organismos internacionales<sup>21</sup> y en la creación de foros de encuentro y concertación en los espacios nacionales y en cada uno de los esquemas comunitarios (FES, CCSICA).

El Estado va hacia la descentralización. Hasta hace pocos años la práctica y la dinámica política emanaba desde el Estado y las instituciones del gobierno central. En estos días, en lugar de ello, se construye un Estado que orienta esa descentralización, como una traslación del ejercicio del poder hacia las comunidades, reforzándose, consecuente y explícitamente, el papel de las corporaciones municipales y sus personeros (el regidor, el alcalde, etcétera). Esto es funcional al contexto de globalización y en las cumbres se legitima ese espacio.

El hecho de que el Estado se reduzca no implica que pierda la politicidad de las actuaciones públicas. El Estado sigue siendo expresión y catalizador de los intereses múltiples de las sociedades que representa. Es un espacio de negociación en el que se encuentran los diferentes actores sociales y por su naturaleza es dinámico y heterogéneo. Expresa el todo (la sociedad que representa formalmente) y la parte que ejerce un peso específico en cada coyuntura.

No obstante, la práctica reciente de la sociedad civil no empresarial del continente ha dejado espacios abiertos de negociación en las esferas del poder. El Estado, como expresión de los intereses globales de la sociedad, va reivindicando por la vía del discurso político presidencial, mas no directamente por los mecanismos de la institucionalidad real.

Hablar de participación (en la gestión, decisión y control) parece una novedad. La dinámica mundial que demanda una mayor descentralización, al lado de una mayor democratización, ha impulsado la redefinición de la democracia centrándola en el aspecto de esta participación. En ese sentido, el concepto de sociedad

futuras", en *The World Commission on Environment and Development*, 1987, citado por Enrique Murgueito R., "Sistemas sostenibles de producción agropecuaria para campesinos", en *Agroecología y Desarrollo*, Cali, Colombia, CIPAV, pp. 35-41; Ignacy Sachs utiliza, en lugar de sostenibilidad, "sustentabilidad": "un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, el curso de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional se hacen en forma consistente, tanto en las necesidades futuras como con las actuales. ... El desarrollo sustentable no es un estado estático de armonía, sino más bien un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, el curso de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional se hace en forma consistente tanto con las necesidades futuras como con las actuales". Ignacy Sachs, "Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 16, julio-diciembre de 1990, pp. 235-256.

<sup>21</sup> Por ejemplo, véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1993*, Madrid, PNUD-CIDEAL, 1993, p. 1.

civil ha ganado terreno y esto se percibe con una claridad meridiana en la Cumbre de Santiago.

Pero para nosotros sociedad civil no es la simple suma de esas dos palabras, sino toda una riqueza teórica y conceptual que tiene larga trayectoria en la teoría política occidental<sup>22</sup> que no puede ser dejada de lado: sociedad civil es lo contrario del Estado, pero es parte sustancial e ineludible de la práctica política. Sociedad civil no es "sociedad" sin más, sino la expresión organizada de esa sociedad que adquiere (y asume) roles políticos ya sea al margen, o en conjunto con el Estado.

Esta sociedad civil hemisférica tuvo una pírrica victoria en Santiago: se le dio presencia al nivel de Comité de Enlace y con carácter deliberativo, no resolutivo, siguiendo la práctica estampada en los acuerdos comunitarios que crean Comités Consultivos o Foros Económicos y Sociales. Mas su reto y su debilidad fundamental es la de no haber logrado, al igual que los empresarios, más espacios e institucionalidad en los foros ministeriales, más constantes y abiertos, aunque más comerciales, que en el ámbito de la retórica presidencial. A la sociedad civil no empresarial le faltó crítica del futuro ofrecido por los mandatarios de las Cumbres Hemisféricas y mayor análisis de la ideología presidencial.

En el fondo, la clase política del hemisferio dividió el trabajo. La construcción material del ALCA fue dejada en manos de los ministros quienes, coadyuvados por los empresarios en el "cuarto de al lado", empujarían la integración comercial de las Américas. No obstante, en la dinámica fueron surgiendo nuevos temas que señalaban la presencia de intereses subalternos: la participación de la sociedad civil, el agro, las economías más pequeñas. El otro trabajo en el que se demanda crear puentes de comunicación y diálogo, una retórica de conciliación de intereses, se lo reservaron los presidentes y primeros ministros.

Sin embargo, tampoco estos primeros mandatarios desaprovecharon la oportunidad para introducir objetivos globales: el desarrollo sostenible con belleza escénica, la biodiversidad no contaminada y energía,<sup>23</sup> la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes, en los espacios políticos de interés y prioridad estadounidenses.

<sup>22</sup> Antonio Gramsci, *op. cit.* Pero además, sobre este particular es importante la lectura de Norberto Bobbio, "Gramsci y la concepción de la sociedad civil", en Alessandro Pizzorno *et al.*, *Gramsci y las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, Colección "Cuadernos de Pasado y Presente", 7ª edición, 1982, p. 65 y ss. Así como Jacques Texiser, *Gramsci, teórico de las superestructuras. Acerca del concepto de sociedad civil*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1975.

<sup>23</sup> De igual forma como se señaló en el Convenio Centroamérica-USA (CONCAUSA) que redefinió las prioridades del ALIDES en Centroamérica y que fuera firmado en la Cumbre de Miami en diciembre de 1994, dos meses después de la reunión de los presidentes centroamericanos en Managua, Nicaragua.