

*Carlos Heredia Zubieta**

MÉXICO ENTRE EL TLCAN Y EL MERCOSUR: ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

*“La conciencia de nuestros límites es más pedagógica
que la celebración de nuestros dones”*

Héctor Aguilar Camín

SUMARIO: I. Introducción. II. México y el TLCAN. III. México y la integración Latinoamericana. IV. Las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos. V. América Latina: ¿de la victoria electoral a la transformación social?. VI. Economía política de la integración en la globalización. VII. El futuro de la relación México-Mercosur. VIII. ¿Un nuevo paradigma para la integración y el desarrollo?.

I.- Introducción.

Las relaciones comerciales y la integración económica de México hacia América del Norte se han profundizado a partir de 1994. Hoy en América Latina hay una diversidad de modelos de desarrollo y en un contexto de profunda polarización económica y social de cada sociedad, no existe una voz que pueda representar al conjunto del subcontinente. Para integrarse hacia el exterior, México debe articular un plan para integrarse consigo mismo. Las relaciones comerciales de México con Centroamérica y el Caribe han conocido mayor dinamismo que las sostenidas con el Mercosur, como parte de la tendencia hacia la conformación de dos bloques en el

* Economista egresado del ITAM y de la Universidad McGill, de Montreal, Canadá, actualmente es Asesor para Asuntos Internacionales del Gobernador del Estado de Michoacán. Ha trabajado por 30 años con ONGs mexicanas y redes internacionales en torno a comercio, desarrollo, migración e integración regional. Diputado federal al Congreso mexicano en 1997-2000, presidió en ese periodo la Comisión de Economías Emergentes del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO). Participante en el Foro de Sao Paulo, que agrupa a dirigentes de partidos políticos de izquierda en América Latina. Profesor en el ITESM Campus Tampico, American University en Washington DC, y la Universidad de California en Los Angeles (UCLA). Miembro de la Junta Directiva del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), y de la Fundación para la Democracia, que preside Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Realiza esta colaboración a título personal.

hemisferio: el de los países de Norte, Centroamérica y el Caribe, cuyas economías y cuyas diásporas están íntimamente vinculadas a los Estados Unidos; y el de Sudamérica, hegemonizado por Brasil. Aun cuando las inversiones mexicanas en el bloque del sur se han incrementado de manera importante, no queda claro que México pueda asumir eficazmente el papel de “país bisagra” entre ambas regiones. Las perspectivas de cooperación más promisorias con el resto del subcontinente parecen ubicarse en ámbitos como la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología.

II.- México y el TLCAN

A trece años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se replantea un dilema histórico: la economía y las aspiraciones de progreso de numerosos mexicanos se enfocan hacia el norte -la América anglosajona-, mientras que la cultura, la historia en común, y la necesidad de alcanzar equilibrios geopolíticos se orientan hacia el sur -la América Latina-. Los mexicanos vemos hacia el norte con la mano en el bolsillo y miramos hacia el sur con la mano en el corazón. En tanto pertenecemos a ambas regiones, tenemos nuestras lealtades divididas. Estamos en América del Norte por la geografía, por la asociación comercial y porque allá viven más de once millones de trabajadores migrantes nacidos en México. Somos latinoamericanos por la sangre, por la religión, por el idioma y por la idiosincrasia.

Cuando México ingresó al TLCAN el primer día de enero de 1994, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari expresó con gran satisfacción que nuestro país se convertiría “en el mejor embajador de los países latinoamericanos ante los Estados Unidos”. Con cautela y recelo, no faltó en América del Sur quien expresara que México sería, a partir de entonces, “el mejor embajador de los Estados Unidos en América Latina”.

México no acaba de encontrar su lugar en América Latina. Con su interlocución lastimada ante varios gobiernos latinoamericanos, difícilmente puede México jugar un papel de facilitador entre el norte y el sur del hemisferio.

Nuestra relación hacia el sur ha sido descrita como “*intensa en el discurso y débil y errática en los hechos*”¹. Entre los motivos que dificultan una relación más cercana se han citado en distintos momentos:

- a) La canalización de la relación con los países latinoamericanos por la vía multilateral, desatendiendo la construcción de alianzas políticas bilaterales;
- b) La pérdida de peso de la relación económica como reflejo de la integración cada vez mayor con Estados Unidos;
- c) La debilidad de los programas de cooperación en el contexto de instituciones políticas y administrativas precarias;
- d) La fragmentación y diferenciación de los modelos de desarrollo económico y social, así como la inestabilidad política, fundamentalmente en la región Andina²

Además del vínculo con Estados Unidos y Canadá formalizado desde 1994, en diferentes momentos, la diplomacia mexicana ha intentado establecer relaciones especiales hacia América Latina con Cuba, con los países de Centroamérica y con Chile; sin embargo, no se ha planteado una relación de esta naturaleza con el Mercosur.

La decisión expresa de los tres últimos gobiernos, de 1988 a 2000, encabezados por Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada- fue dar la más alta prioridad a la integración de México hacia América del Norte. Más allá de esa importante decisión de estrategia geopolítica y comercial, durante la administración del Presidente Fox, de 2000 a 2006, quedaron lastimadas las relaciones con países clave en América Latina. Fox tuvo encontronazos con Cuba, por el famoso exabrupto conocido como “*comes y te vas*”, invitando al Presidente Fidel Castro a abandonar la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey antes de la llegada del Presidente George W. Bush; con Venezuela -lazos que hoy apenas llegan al nivel de encargados de

¹ Pellicer, Olga (2005), pág. 26.

² Idem.

negocios- por los múltiples enfrentamientos verbales con el Presidente Hugo Chávez; con Brasil, por la reimposición de visas de ingreso a México para ciudadanos brasileños; con Argentina, por el diferendo con el Presidente Néstor Kirchner en noviembre de 2005 en la Cuarta Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, al recriminar cada uno de los mandatarios que el otro opinara sobre asuntos internos de su respectivo país; y con Chile, debido a que el acuerdo para coordinarse con México en la toma de decisiones en el seno de foros internacionales se rompió en 2005 a raíz de la pugna que confrontó al entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, contra José Miguel Insulza –quien ocupó cargos ministeriales por más de una década en Chile- por alcanzar la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cargo que finalmente ganó el funcionario chileno. La postulación del canciller mexicano “dividió” a América Latina, plantearon los países del Cono Sur.

En contrapartida, a partir de su campaña, como presidente electo y en su desempeño como primer mandatario, el Presidente Felipe Calderón ha expresado que América Latina tendrá la más alta prioridad en su administración, de 2006 a 2012. Está por verse en qué se traduce exactamente esta declaración de intención de Calderón, dado que sus primeros contactos no han sido muy afortunados. El presidente mexicano envió una señal hacia el Sur cuando realizó su primer viaje como presidente electo a Centro y Sudamérica. Lo ratificó al acudir a la toma de posesión del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra --un mandatario cuyo origen ideológico está en las antípodas del panismo-- cuando la norma reciente de los presidentes mexicanos ha sido no asistir a las inauguraciones de sus homólogos del hemisferio. Sin embargo, fue desairado por Ortega que lo hizo aguardar la llegada de Chávez por una hora y media y lo relegó a una fila lejos del Presidium en la ceremonia oficial, y se enfrascó en un nuevo combate verbal con el Presidente Hugo Chávez al censurar acremente a “países que privatizan y expropián” en la sesión del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, en enero de 2007.

Hay quienes ven estos encontronazos verbales como síntomas de una profunda diferencia política, y quienes los reducen a torpezas anecdóticas; quienes ubicaron a Fox y señalan a Calderón como punta de lanza de “la derecha” y de los Estados Unidos para avanzar sus intereses en el hemisferio y quienes creen que el balance neto de estos contenciosos será necesariamente negativo para México. En cualquier caso, son sintomáticos de un dato de larga data: no hay en América Latina una voz que pueda hablar con la representación de todos los países del subcontinente.

III. México en la integración latinoamericana

En América Latina, México ha signado tratados de libre comercio con el Grupo de los Tres (1995), con Colombia y Venezuela, país que abandonó el G-3 y es hoy miembro pleno del Mercosur; Costa Rica (1995), Bolivia (1995), Nicaragua (1998), Chile (1999), el Triángulo del Norte (2001), integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador; y Uruguay (2004).

El esfuerzo integrador conocido como Mercado Común del Sur (Mercosur) nació en marzo de 1991 con el Tratado de Asunción, como una unión aduanera, lo que implica el libre comercio entre los países miembros y la adopción de una política comercial común. Los Estados Partes fundadores fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; con Venezuela, que se convirtió en miembro pleno en julio de 2006, son cinco estados miembros. Con el tiempo se han incorporado cinco países como estados asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hay un país observador: México, que para pasar a ser asociado requiere la firma de acuerdos de libre comercio con los miembros plenos; Cuba también ha solicitado su adhesión al bloque del sur. El siguiente paso, más allá de la unión aduanera y de la adopción de una política comercial común, es el libre movimiento de los factores productivos –el capital y el trabajo- para convertirse efectivamente en un Mercado Común. En 2004, en Cuzco, Perú, se lanzó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que unirá al Mercosur y al Pacto Andino en una zona de libre comercio continental. En

una etapa posterior, dicen los estrategas del futuro del Mercosur, deberá construirse una mayor articulación económica, que incluya políticas comunes en materia industrial y agrícola, así como un esfuerzo unificador en los ámbitos político, social y cultural.

La integración de los países de América del Sur no ha conocido, sin embargo, una ruta sin incidentes. Ejemplos visibles de ello han sido el conflicto entre Uruguay y la Argentina sobre las papeleras; la salida al mar para Bolivia, que involucra a Chile y Perú; y la desintegración de la Comunidad Andina de Naciones. Posteriormente hubo el contencioso entre Brasil y Bolivia a raíz de las medidas tomadas por el Presidente Evo Morales en lo que el país andino llamó la recuperación de su soberanía energética, indicando que no seguiría subsidiando a Brasil con ventas de gas a precio muy reducido. Finalmente, Uruguay y Paraguay han amenazado con salir del Mercosur en caso de no recibir pagos de dinero para compensar las asimetrías respecto de los socios mayores, e incluso han optado por establecer tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos para buscar dichos contrapesos en un ámbito extra-regional. Si se limita el pacto comercial a una simple integración aduanera, los países de economía menor no advertirán ventajas; en este sentido, Brasil y Argentina firmaron una cláusula de adaptación competitiva en los acuerdos.

El antecedente de las relaciones de México con el Mercosur se encuentra en la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, en cuyo seno México ha firmado y renovado Acuerdos de Complementación Económica con los cuatro fundadores del bloque del sur. En 2004 México solicitó su incorporación como país asociado, lo que le otorgó su estatus actual como observador. No está claro que México eventualmente se convierta en miembro pleno, pues la rigidez de las reglas de origen en el TLCAN impediría que nuestro país sea una plataforma para que los países del Cono Sur exporten a los Estados Unidos³.

El comercio de México con toda la región de América Latina y el Caribe representa una insignificancia, al considerársele como porcentaje del comercio exterior total de nuestro país, o del comercio intra-regional

³ Lerman (2005).

total. Durante más de un siglo Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de México. Las cifras de 2004 del Banco de México, muestran que mientras las ventas a Estados Unidos absorbieron el 87.6 por ciento del total de exportaciones de México en ese año, para América Latina y el Caribe se destinó solo el 4.6 por ciento, cuya composición fue: a Centroamérica 1.1 por ciento; a América del Sur 2,2 por ciento y a la Antillas 1.3 por ciento.

En 2005, año más reciente para el cual se tiene información completa, el valor total de las exportaciones de México fue de 214 mil millones de dólares; de esas ventas al exterior únicamente 2 mil 700 millones, o el 1.26 por ciento, tuvieron como destino a los cinco países del Mercosur. En lo que toca a las importaciones, México registró un monto total de 221 mil millones de dólares para el mismo año, de las cuales 7,569 millones de dólares, o el 3.42 por ciento se compraron en los cinco países del Mercosur. Estas cifras arrojan un déficit de 4,869 millones de dólares de México con el bloque del sur⁴, y muestran fehacientemente que la capacidad de influencia comercial mexicana en Latinoamérica está limitada a Centroamérica y es muy escasa en Sudamérica⁵.

Sin embargo, la inversión de empresas mexicanas en los países del Mercosur, y especialmente en Argentina y Brasil se ha multiplicado en años recientes. México encabeza los registros de inversión extranjera directa en Brasil, en el marco de una cuantiosa inversión de las empresas de Carlos Slim en telefonía y telecomunicaciones. Asimismo, en Argentina y en Venezuela son muy significativas las inversiones de distintos consorcios mexicanos en rubros como bebidas embotelladas, telefonía y telecomunicaciones, y otras manufacturas. Adicionalmente, Carlos Slim, el tercer hombre más rico del mundo según la lista de la revista Forbes, formó en 2005 la empresa Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL), SA de CV, precisamente para llevar a cabo la adquisición, construcción o administración de obras de infraestructura en México y en toda América Latina.

⁴ Cifras de la Secretaría de Economía de México en su página www.economia.gob.mx

⁵ SRE, Diálogo social para una política de Estado en materia de política exterior.

En este sentido, hablar de integración con América Latina tiene, o debería tener, toda una lógica. La acción de los empresarios mexicanos que incursionan en América Central, el Caribe o Sudamérica debería estar acompañada con una estrategia y política del gobierno, pues la integración, además del sentido económico de complementarse para hacerse más competitivos y no salir del mercado, tiene un sentido político, para acercar posiciones comunes. Aquí es donde ha faltado la estrategia de una política industrial de gobierno, para determinar dónde hay fortalezas con el propósito de desarrollar ventajas comparativas y competitividad internacional.⁶

En contrapartida, las inversiones brasileñas y argentinas en México han tenido lugar fundamentalmente en el sector de infraestructura, como es el caso de las grandes empresas constructoras brasileñas Odebrecht, Gutiérrez Andrade y Camargo Correa, y el consorcio argentino-italiano Techint, en el sector energético.

No parece factible, sin embargo, que el comercio entre México y los países del Mercosur crezca significativamente como proporción del comercio total de México. Los flujos de intercambio de México con Michigan, un solo estado de la Unión Americana, no precisamente California o Texas, los dos de mayor peso, sobrepasan al volumen de comercio que México sostiene *con toda América Latina*.

IV. Las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos

Al inicio de su administración en enero de 2000, el Presidente George W. Bush declaró que América Latina se encontraría entre sus más altas prioridades. El mecanismo para impulsar este objetivo sería el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, propios y extraños reconocen que el ALCA no ha funcionado como mecanismo de vinculación entre los Estados Unidos y América Latina, sino como medio de propagación de los intereses comerciales de Washington. De hecho, el ALCA enfrentó contradicciones desde su concepción como Iniciativa para

⁶ Ibid.

las Américas por parte del Presidente número 41, George H. Bush. Aunque el presidente número 43, George W. Bush, declaró que para su gobierno era prioritario llegar a un acuerdo comercial con el conjunto del hemisferio, de manera paralela la Oficina del Representante Comercial (USTR) ha optado por negociar tratados de libre comercio a nivel bilateral con un creciente número de países de América Latina.

Desde una perspectiva regional, siete países tienen un TLC en vigor con Estados Unidos (México, Chile, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y República Dominicana); a tres sólo les falta la ratificación de alguna de las cámaras (Costa Rica, Colombia y Perú); tres están en proceso de negociación (Uruguay, Panamá y Ecuador) y cinco no han iniciado pláticas formales para negociar un TLC (Brasil, Argentina, Paraguay, Venezuela y Bolivia). Si excluimos a México, sólo el diez por ciento de la población y de la economía de América Latina cuentan actualmente con un acuerdo de esta naturaleza. Ello no obsta para que Washington insista en recorrer este camino.

En este contexto, una lectura posible es que, lejos de representar un fracaso la no culminación de las negociaciones para la firma del ALCA, las negociaciones bilaterales culminadas por Estados Unidos le permiten fragmentar el mercado latinoamericano sin tener que enfrentar a un bloque unificado en el hemisferio. De esta manera, Estados Unidos puede usar la apertura comercial con criterios de intercambio de garrotez y zanahorias en el contexto de la reconfiguración política de la región. Salvo el caso de Uruguay -país con el que suscribió al inicio de 2007 un Acuerdo Marco sobre Comercio que eventualmente podría conducir a un Tratado de Libre Comercio- en lo que concierne al resto del Mercosur -Brasil, Argentina, Venezuela y Paraguay- no se espera que en el corto plazo se alcancen acuerdos comerciales entre estos países y Estados Unidos. Los encuentros entre Susan Schwab, Representante Comercial de Estados Unidos y Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, para tratar de sentar bases para iniciar negociaciones comerciales, no han desembocado hasta ahora en un acuerdo. El principal obstáculo parece ser el mismo que ocasionó el fracaso de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del

Comercio, esto es, la reticencia estadounidense en los hechos para desmantelar sus subsidios agrícolas.⁷

Mientras Washington se afana en impulsar el libre comercio en el hemisferio, supuestamente como mecanismo para crear empleos y arraigar a la población en sus países de origen, la emigración se ha acelerado dramáticamente en América Latina y el Caribe. A partir de 1980, la incapacidad para crear empleos dignamente remunerados, los conflictos armados, los estragos causados por desastres naturales, la brecha del desarrollo entre el norte y el sur del hemisferio, y las enormes disparidades salariales respecto de los Estados Unidos, han funcionado como factores de expulsión de la población migratoria. Este éxodo no se ha atenuado en la etapa actual, en que los países de la región se han considerado formalmente como democracias.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL⁸ consigna que México, la Comunidad del Caribe y Colombia, tienen la mayor cantidad de emigrantes. Entre los países con un mayor porcentaje de su población en el exterior se encuentran Cuba (8,7), El Salvador (14,5), México (9,4), Nicaragua (9,6), República Dominicana (9,3) y Uruguay (8,3). La mitad de los migrantes internacionales de la región son ahora mujeres, que viajan muchas veces solas en busca de oportunidades laborales y se ocupan en servicios domésticos. La migración calificada de profesionales como médicos, enfermeras y profesores amenaza las masas críticas de conocimiento.

Estados Unidos sigue siendo el destino preferido; en 2004 concentraba 18 millones de inmigrantes provenientes de la región, que junto a sus descendientes nacidos allá ya son la primera minoría étnica del país. En 2006 había 11.5 millones de personas nacidas en México que viven en el país vecino. En buena medida, el modelo económico vigente en México ha favorecido la emigración; lejos de atenuarse, ésta se ha acentuado durante los doce años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá.

⁷ Grupo Coppan SC (2006).

⁸ CEPAL (2006).

La “adicción” que México ha desarrollado por las remesas enviadas por los migrantes se ha vuelto imprescindible para el 21% de las familias. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estos flujos pasaron de 1,043 millones de dólares en 1982 a cerca de 25 mil millones de dólares en 2006.

A partir del 11 de septiembre de 2001, e incluso desde antes de esta fecha, la política estadounidense hacia América Latina ha estado fundada en la premisa de que la región resulta crecientemente irrelevante para la ecuación de poder global. La caída dramática de la participación de América Latina en el comercio internacional y el hecho de que la región esté libre de armas nucleares, han incidido en una difuminación de América Latina en las prioridades de Washington. La Casa Blanca y el Capitolio se ocupan mucho más de la situación volátil del Medio Oriente, de la ocupación armada de Afganistán y de Irak, además de los temas de política interna. México aparece en el escenario no como aliado ni como socio, sino fundamentalmente a causa del debate sobre las reformas *internas* a las leyes de migración estadounidenses.

En contraste, el gobierno del Presidente Hugo Chávez toma un alto perfil –México y Venezuela sumados suministran el 25 por ciento del petróleo que importan los Estados Unidos-- por el creciente ascendiente del mandatario venezolano sobre gobiernos de la región en el marco de una exitosa petrodiplomacia que financia misiones educativas y médicas en coordinación con La Habana⁹. Adicionalmente, Cuba, Venezuela, Brasil y Argentina, entre otros, han diversificado sus relaciones comerciales extra-hemisféricas, emprendiendo negocios con la República Popular China, la India y en menor medida, Rusia e Irán y otros países de la Conferencia Islámica. El apetito de China por recursos naturales y materias primas, sus vastas reservas financieras, sus inversiones en infraestructura y sus

⁹ “Milagro beneficia a latinoamericanos”, *Milenio Diario*, México DF, 11 febrero 2007. De acuerdo con Yiliam Jiménez, vicedirector del gobierno cubano, la Operación Milagro, un programa oftalmológico lanzado en 2004 por Cuba y Venezuela, ha beneficiado a más de 125 mil personas del resto de Latinoamérica. Asimismo, Cuba ha contribuido a la alfabetización de más de dos millones de personas en 16 países.

extensos contactos políticos le han abierto crecientes espacios en América Latina, tendencia que Washington observa con recelo.

Identificada ampliamente con el Consenso de Washington que subvierte la equidad y profundiza la desigualdad, con el ALCA que es percibido como la mera extensión de los intereses de Washington a la región, con el combate al terrorismo definido unilateralmente por el Pentágono como la política del miedo, la relación de Estados Unidos con la región no se asocia a los objetivos del desarrollo latinoamericano. Washington ha sido incapaz de articular iniciativas para el desarrollo incluso con gobiernos que considera cercanos o amistosos, como los de Alvaro Uribe y Felipe Calderón. La relación con Colombia está marcada por la ayuda militar y de inteligencia, el trato con México por un TLCAN que luce agotado y sin perspectivas de renovación. En síntesis, la agenda estadounidense en América Latina está profundamente desacreditada¹⁰. La salida de Roger Noriega y la llegada de Thomas Shannon en octubre de 2005 a la Subsecretaría de Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado, así como la gira del Presidente George W. Bush a Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México en marzo de 2007¹¹ inciden positivamente en el diálogo con la región, pero son insuficiente para dar un giro a la sustancia de la relación, anclada desde Washington en la seguridad y la liberalización comercial. Es cierto también que la reticencia estadounidense a embarcarse en iniciativas para el desarrollo en América Latina se alimenta de su profundo escepticismo respecto del papel que juegan las propias élites latinoamericanas, ajenas a preocupaciones sobre la justicia social en sus propios países.

Más allá de operaciones inspiradas en la filantropía de la empresa privada, no se percibe a Washington apoyando iniciativas asociadas a la

¹⁰ Hakim (2006).

¹¹ “La gira servirá para enfatizar nuestro compromiso con nuestros vecinos en el Hemisferio Occidental y nuestros objetivos comunes a favor de la libertad, la prosperidad y la justicia social”, dijo Tony Snow, secretario de prensa de la Casa Blanca el 8 de febrero de 2007. Los tópicos señalados: con Brasil, independencia energética –etanol- y comercio; con Uruguay, temas bilaterales; con Colombia, la batalla contra el narcoterrorismo; con Guatemala, temas bilaterales, y con México, el apoyo a los programas del Presidente Calderón a favor de la ley y el orden en el marco de un fortalecimiento de la relación económica bilateral.

educación, o al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –en éste último caso los recursos asignados a través de distintos programas de ayuda son muy reducidos y están dirigidos únicamente a los países más pobres del hemisferio¹². Sea como operación de relaciones públicas o incluso de expansión de los intereses comerciales de sus propias multinacionales, Washington se beneficiaría enormemente si movilizara recursos orientados a expandir mercados y a reconocer el aporte de la mano de obra y del capital humano de la región a la economía estadounidense.

Sólo de manera excepcional se han articulado desde Washington propuestas dirigidas a movilizar esfuerzos para el desarrollo, casi siempre por parte de sectores vinculados al segmento más liberal del Partido Demócrata. Es el caso de la iniciativa planteada por el Profesor Robert Pastor¹³ que ubica la persistencia e incluso el ahondamiento de la brecha del desarrollo entre Estados Unidos y Canadá, por un lado y México por el otro, así como entre el norte y el sur de México, como un freno a la integración de América del Norte. Pastor ha propuesto un fondo de 200 mil millones de dólares durante diez años, la mitad del cual sería financiado por contribuciones anuales de los gobiernos de Estados Unidos (90%) y Canadá (10%) para apoyar el desarrollo e integración de las regiones más rezagadas del sur y sureste mexicano con los estados del norte y por ende con Estados Unidos y Canadá. La mayor virtud de la iniciativa de Pastor es precisamente que incluye como detonador del desembolso de los recursos el compromiso de que México incrementaría la recaudación tributaria en un punto porcentual del Producto Interno Bruto cada año. La propuesta ha sido recibida con recelo incluso por parte de sectores progresistas

¹² La función de canalizar la ayuda estadounidense se ha ido transfiriendo paulatinamente del Departamento de Estado y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) a la Corporación del Desafío del Milenio (MCC por sus siglas en inglés). El criterio que la MCC mantiene para otorgar asistencia es: “un compromiso demostrado con políticas que promuevan las libertades económicas y políticas, la inversión en educación y salud, el control de la corrupción, el respeto por las libertades civiles y el estado de derecho, medidos a través de 16 indicadores. En América Latina, los países objetivo son: Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guyana, Paraguay y Perú.

¹³ Pastor (2004). El Profesor Pastor, exconsejero de seguridad nacional para América Latina en la presidencia de James Carter dirige hoy el Centro para Estudios de América del Norte (CNAS) en la American University en Washington, DC.

mexicanos, según nos revelan encuestas recientes¹⁴ Habrá que ver qué suerte corren en el Capitolio iniciativas como la del Representante Henry Cuéllar, de otorgar ayuda a México para reforzar su aparato de seguridad¹⁵ y la del Senador Bob Menéndez¹⁶, que busca, esta sí, aportar fondos para el desarrollo local en México.

La victoria demócrata en las elecciones legislativas de noviembre de 2006 les otorgó la mayoría tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado y les hizo albergar esperanzas de ocupar la Casa Blanca tras los comicios del primer martes de noviembre de 2008. Algunos sectores empiezan a pensar en voz alta cómo recomponer sus vínculos hacia, entre otras regiones, América Latina. Como una mera declaración de intención se adelanta el perfil de lo que podría ser una agenda progresista de los Estados Unidos en su relación con América Latina:

1. Poner el ejemplo en casa: emprender políticas que beneficien al ciudadano común y corriente, en vez de subsidiar a los ricos y a las grandes multinacionales;
2. Reconocer el trabajo de los inmigrantes y su contribución a la economía y a la sociedad estadounidense. Oposición total a la construcción del muro en la frontera con México;
3. Cooperar con los gobiernos socialdemócratas de la región, como Lula en Brasil, Bachelet en Chile, Tabaré en Uruguay y García en Perú, para articular la agenda común;

¹⁴ México y el Mundo: Visiones Globales 2004. Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), México, DF.

¹⁵ Cuéllar representa al distrito 28 de Texas, que se extiende de Laredo, en la frontera con México, al sur de la ciudad de San Antonio, con una población mayoritariamente de origen mexicano. El proyecto de ley que ha presentado en la Cámara de Representantes proveería a México con \$850 millones de dólares de ayuda a lo largo de cinco años, incluyendo fondos para helicópteros y entrenamiento policial.

¹⁶ Dolia Estévez, “¿Golpe de timón?”, *Poder y Negocios*, México DF, 13 febrero 2007. La periodista apunta la intención del Senador Robert Menéndez (D-NJ) para cambiar el énfasis de la agenda de Washington con América Latina del libre comercio y el narcotráfico al desarrollo económico. El senador de origen cubano impulsará la creación de un fondo de desarrollo por 2,500 millones de dólares para ayudar a rescatar a Latinoamérica de la pobreza.

4. Impulsar las metas de desarrollo del Milenio junto con los gobiernos y los pueblos latinoamericanos;
5. Incluir un estudio de impacto sobre la pobreza en todos los tratados que firme Estados Unidos con países de la región;
6. Movilizar al sector privado y trabajar con los organismos de la sociedad civil hacia objetivos de inclusión social.

Aun si se piensa que estos objetivos son poco factibles, representan un viraje urgente. Se trata de replantearse la agenda del desarrollo para el hemisferio. Con todo, salvo en la retórica de dirigentes políticos cubanos o venezolanos, es cada día más difícil encontrar a gobernantes que culpen a Washington por el atraso de sus países. A lo largo y a lo ancho del espectro político se acaba por asumir la posición de que la solución de los problemas nacionales tiene que empezar por hacer la tarea en la propia casa. Las reformas económicas y la consolidación de la democracia electoral ya no pueden sustentarse en “milagros”, sino que han de estar basadas cada día más en la racionalidad política, en la economía política de lo posible.

V. América Latina: ¿de la victoria electoral a la transformación social?

Desde el río Bravo hasta la Tierra del Fuego, los gobiernos de derecha e izquierda le apuestan a ganar las próximas elecciones más que a la transformación de raíz de sus sociedades. Se trate de Felipe Calderón, Alvaro Uribe o Luiz Inácio Lula da Silva, hacen lo que tienen que hacer para cortejar al electorado y triunfar en los comicios en lo inmediato. La transformación del status quo y la mutación de las relaciones estructurales de poder entrañan riesgos mucho mayores, que resulta complicado aventurarse a correr en países donde las oligarquías conservan una cuota de poder y un conjunto de privilegios absolutamente obscenos. Prácticamente ninguno de los gobiernos latinoamericanos se ha tomado en serio, por ejemplo, la batalla por la competencia económica y contra las prácticas monopólicas que caracterizan de manera sistemática a las economías latinoamericanas.

A lo largo y a lo ancho de América Latina la mayor parte de los electores han depositado mucho mayores expectativas en los programas de compensación social, las transferencias de dinero en efectivo, los subsidios a los productos de consumo básico y los apoyos a grupos vulnerables que en las promesas etéreas de un crecimiento económico fundado en los flujos de inversión extranjera y en la liberalización económica.

Salvo contadas excepciones, en América Latina las grandes fortunas económicas no se originan en la competitividad o la innovación, sino con base en la cercanía con el poder político y el usufructo de concesiones de medios de comunicación, de la explotación de recursos naturales, de contratos de obra pública o de negocios que gozan de un elevado grado de monopolio en los mercados relevantes. En buena medida, los emporios encabezados por Carlos Slim, Lorenzo Zambrano, Ricardo Salinas Pliego y Emilio Azcárraga en México; Gustavo Cisneros y Lorenzo Mendoza en Venezuela; las familias Safra, Andrade Faria, de Moraes, Lemann, Bozano, Diniz y Marinho en Brasil; y Gregorio Pérez Companc en Argentina –para sólo citar los casos de México y de los tres principales miembros del bloque comercial del sur¹⁷- tuvieron su origen y se consolidaron al amparo de esas fuentes del poder económico en América Latina. Sin incurrir en generalizaciones, se trata de élites disfuncionales que no han entendido la importancia de invertir en la justicia social, así fuera como mero instrumento para expandir los mercados y fortalecer la gobernabilidad.

Con todo, son las empresas de estos grupos las que más han avanzado en inversiones en proyectos de infraestructura, en la distribución de series de televisión o publicaciones impresas, o en el establecimiento de redes de distribución de sus productos.

Además de los privilegios metalegales de los grupos monopólicos, los gobiernos latinoamericanos enfrentan el desafío de los poderes fácticos del crimen organizado. Desde México hasta Argentina, pasando por el Caribe y por Brasil, los capos del narcotráfico y los barones del comercio ilícito han alcanzado posiciones de poder que desafían cotidianamente a las

¹⁷ Ver el sitio www.forbes.com . Los empresarios mencionados aparecen entre las 500 fortunas más importantes del mundo.

autoridades formales. Se trata del surgimiento de un Estado paralelo, de mafias que controlan territorios y actividades por fuera del marco normativo formal. Organizaciones como el Primer Comando de la Capital, la banda narco-delictiva más temida de Sao Paulo y de Brasil, como los cárteles de la droga en México y la muy extensa red de lavado de dinero que tiene núcleos estratégicos en el Caribe, en Panamá y en Uruguay acaban por dictar condiciones de hecho a los gobiernos. Parecería incluso que las redes criminales funcionan con mayor eficiencia y se coordinan con mayor eficacia que la colaboración entre gobiernos; los estados nacionales debilitados y endebles parecen inermes ante este desafío. Cualquier esfuerzo unificador está obligado a considerar esta variable en su ecuación del futuro.

Los gobiernos de la región deben hacer explícita la aceptación de una diversidad de modelos de desarrollo para los distintos países. A diferencia de la voluntad del Presidente Calderón para proyectar el “modelo mexicano”, la Comunidad Sudamericana de Naciones ha proclamado un "modelo de integración pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas que corresponden a la pluralidad democrática". En la reunión de presidentes que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia en diciembre de 2006, la presidenta chilena Michelle Bachelet propuso:

“Un espacio para intercambiar ideas y dar a conocer experiencias exitosas en cuanto a políticas para terminar con el problema de la exclusión social. El tema de la inclusión social es fundamental, y no sólo por la distribución de ingreso, sino en asuntos de género y de desigualdad territorial; pero no hay desarrollo social si no hay crecimiento económico. La globalización es como el dios Jano, que tiene dos caras: una cara de efectos muy negativos, incluso destructivos, pero también tiene otra cara, la de las oportunidades históricas aprovechables en condiciones como las nuestras. Cuando hablamos de que queremos países incluyentes no es sólo que florezcan los grandes empresarios; los pequeños y medianos

empresarios son los que generan más empleo y necesitamos apoyarlos. Hace falta crear un observatorio para ver cuánto avanza cada país para reducir la exclusión social y también crear un fondo de desarrollo social incluyente, en el que los países participen con organismos multilaterales para reducir desigualdades, atacar la pobreza y avanzar en términos de calidad de la educación y la salud".¹⁸

Al cierre de la II Cumbre Sudamericana en Cochabamba, los presidentes acordaron profundizar la integración y avanzar en un diálogo político que permita "favorecer un desarrollo más equitativo e integral de América del Sur". La "Declaración de Cochabamba", firmada por los ocho mandatarios presentes, mantiene como principios rectores la solidaridad y la búsqueda de equidad, el respeto a la integridad territorial y la autodeterminación de los pueblos. En la declaración también se plantean temas como la superación de las asimetrías, un "nuevo contrato social sudamericano", la integración energética y financiera, la infraestructura para la interconexión de los pueblos y la migración. Como en la mayor parte de las cumbres de mandatarios, la anterior declaración de intenciones se dice más fácil de lo que se hace, pero al menos representa un punto de partida.

VI. Economía política de la integración en la globalización

Es pertinente analizar cómo se relaciona el proceso de globalización con los procesos de integración subregional. Para profundizar en dicho análisis, es preciso averiguar cuál es el papel de cada uno de los actores que protagonizan el proceso de integración. ¿Cuál de los factores tiene mayor peso: los diseños globales de las corporaciones o las propuestas de los estados nacionales?; ¿son estos complementarios o excluyentes?. De aquí la inviabilidad de pensar la integración exclusivamente desde el comercio, y el imperativo de interrelacionar cadenas de generación de valor para

¹⁸ Tamara Avetikian y Nelly Yáñez, El Mercurio, Santiago de Chile, 10 de diciembre de 2006.

apuntalar la producción en toda la región. De la misma manera, queda clara la limitación de los mecanismos de compensación social, que sólo conducen a un incremento inmediato en el consumo, sin cambiar las características estructurales de las economías periféricas o deprimidas, como lo son la emigración, la baja calificación del trabajo, y el incipiente o nulo desarrollo institucional.

La cuestión central está justamente en cómo aprovechamos la globalización para los fines nacionales. En este sentido, la estrategia que debemos seguir para México es combinar ambas dimensiones: maximizar el potencial del comercio y de la integración regional, objetivo que sólo será factible si insistimos en la articulación de los mercados nacionales, y si se incrementa la capacidad de generación de ingresos propios y por lo tanto el poder adquisitivo de la población.

No puede haber una política que suponga que América Latina es una región homogénea. Sin embargo, es perfectamente factible diseñar estrategias que se pueden aplicar en el conjunto de la región de cara al objetivo de avanzar en materia de desarrollo social al tiempo que se impulsa la integración regional. Sin embargo, para avanzar en esta dirección hace falta la definición de un proyecto de nación claro, del cual hoy México carece. La cuestión central está justamente en cómo aprovechamos la globalización para los fines nacionales, en definir cómo proyectar nuestros intereses nacionales y los objetivos del Estado mexicano hacia el mundo.

Incluso cuando en América del Norte volvemos a poner sobre la mesa la idea de una nueva fase de asociación que incluiría la migración, los derechos laborales y los fondos de cohesión económica y social, lo primero que estadounidenses y canadienses nos dicen es: “ustedes sólo quieren nuestro dinero, primero pongan su casa en orden y luego hablamos”. Desde su lógica, no dejan de tener razón. Tenemos que acortar las brechas entre Garza García, Nuevo León, y Ocosingo, Chiapas; entre el norte industrializado y el sur rico en recursos naturales pero con pueblo pobre; entre el poniente de la Ciudad de México, lleno de automóviles con segundos pisos viales y “malls” de Primer Mundo, y el oriente de la misma

metrópoli, sin agua potable, ciudad-dormitorio con hogares donde el hacinamiento y la violencia intra-familiar son lugares comunes. Lo mismo en el resto de América Latina: Santiago de Chile segmentada entre los barrios altos y los barrios populares; Brasil profundamente dividido entre la fortaleza industrial de Sao Paulo y la desesperante pobreza del nordeste; Centroamérica y el Caribe con sus jóvenes languideciendo por emigrar a los Estados Unidos.

Integrémonos primero con nosotros mismos dentro de México. Instrumentemos un marco hacendario que premie la inversión y castigue duramente la evasión y la elusión, rindiendo cuentas de cada peso fiscal. Instauremos una política de competencia “con dientes” que castigue las prácticas monopólicas y propicie el dinamismo de los mercados. Construyamos infraestructura y desarrollemos nuevas fuentes de energía sustentables para los mexicanos, no sólo para las corporaciones transnacionales. Liberemos a la educación de chantajes recurrentes de quienes la usan como medio de presión política. Innovemos, inventemos en el marco de una economía abierta y con múltiples vínculos con el mundo, pero donde la primera prioridad sea la consolidación de una planta productiva mexicana eficiente y competitiva, como premisa de una estrategia exitosa contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Así se prepararon para el futuro todos los países que hoy son industrializados y desarrollados. Así debemos de hacerlo nosotros.

América Latina enfrenta hoy el desafío fundamental de articular políticas públicas que conduzcan el crecimiento económico con equidad social. Hoy existen dos condiciones propicias para dar un fuerte impulso a la integración latinoamericana:

- La comunidad de intereses nacionales en una decena de países significativos de la región;
- La voluntad política de emprender iniciativas innovadoras en este ámbito.
- El futuro de la integración latinoamericana requiere que las lecciones del pasado reciente sean aprendidas y asimiladas. ¿Qué se puede

rescatar de las distintas iniciativas que en materia de integración y de cooperación entre los países de América Latina se han desplegado en decenios recientes? ¿Qué factores han estado presentes en aquéllas que no han tenido éxito, y cuáles elementos han incidido en aquéllas que sí se han materializado? Resulta fundamental tomar el pulso a estas experiencias y contar con un marco analítico sustentado por datos objetivos y por un diagnóstico fundado. Dicho diagnóstico es imprescindible para abordar preguntas cruciales como las siguientes: ¿Cómo generar una estrategia económica fundada en la generación de valor a nivel local y orientada al desarrollo regional? ¿Cómo favorecer la cohesión económica y social frente a la polarización de la riqueza y del ingreso? ¿Cómo compensar las asimetrías existentes entre regiones y países de América Latina y el Caribe? ¿Cómo emprender programas de infraestructura física, social e institucional que beneficien a los sectores mayoritarios de la población y no sólo a las élites? ¿Cómo fincar la competitividad de la región en una sociedad incluyente, preparada y sana? ¿Cómo edificar un desarrollo democrático más allá del ámbito meramente electoral para incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos?

En el contexto de la consolidación de bloques regionales en la economía mundial, parece pertinente también abordar el papel de América Latina en un marco global. En este sentido abundan las preguntas y escasean las respuestas: ¿Cómo ubicar la posición de América Latina y el Caribe en el contexto de la economía mundial?, ¿Qué nivel de coordinación regional es posible y deseable en el marco de la Organización Mundial del Comercio y la ronda de Doha?, ¿Cuál es el alcance de la coordinación regional en otras instancias del ámbito multilateral y de la Organización de las Naciones Unidas?, ¿Cómo plantear los vínculos de América Latina y el Caribe con América del Norte, Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente, con los países BRIC- Brasil, Rusia, India y China?. A continuación trataremos de abordar estas interrogantes en la relación de México con el Mercosur.

VII. El futuro de la relación México-Mercosur

¿En qué medida es factible un mayor acercamiento de México al Mercosur? La región latinoamericana ha estado marcada por el dilema “Panamericanismo contra Latinoamericanismo”, dado que en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) la presencia de los Estados Unidos de América gravita de manera definitiva. Así, los esfuerzos de unificación latinoamericanos en la región, como los emprendidos en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o del Grupo de Río, se han topado con el hecho de que para cada uno de los países, y sobre todo para México, Centroamérica y el Caribe, la relación bilateral más importante, tanto en lo económico como en lo político y diplomático, es la que sostienen con Estados Unidos. Para este país, además, se ha convertido en una práctica inveterada el hecho de negociar por separado y de manera individual con cada Estado, y no con una región unificada; por ello, no en pocas ocasiones la agenda que dicta Estados Unidos termina por prevalecer. No es un secreto en la región que Paraguay y Uruguay, los dos socios de menor tamaño relativo en el Mercosur, abrigan la esperanza de alcanzar acuerdos bilaterales con los Estados Unidos para “compensar” las asimetrías que viven respecto de Brasil y Argentina, y que a Argentina no le disgustaría que México jugara algún tipo de contrapeso regional frente a Brasil.

Los países miembros del Mercosur, y fundamentalmente Brasil, mantienen una serie de diferendos comerciales significativos con Washington, en temas como la negativa de Washington para reducir los subsidios a sus agroexportadores, lo que perciben como imposición de estándares unilaterales de propiedad intelectual en temas como los programas de software o los medicamentos genéricos –casos en los que Estados Unidos reclama estándares más exigentes en derechos de autor y protección de patentes-, los elevados niveles de tarifas en productos como el algodón, el jugo de naranja y el azúcar, y la legislación sobre migración que no tiene que ver con la realidad actual.

La decisión original de Washington de impulsar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) chocó con la iniciativa brasileña por incluir la agenda en materia de agricultura y de la eliminación de los subsidios agropecuarios a las grandes corporaciones estadounidenses, que eliminan la capacidad de los productores del Sur para competir con dichos conglomerados.

Más allá de la vecindad geográfica con Centroamérica y de la intención mexicana de allegarse los votos de países caribeños en instancias multilaterales mediante apoyos puntuales a sus gobiernos, la verdad es que el rumbo de América Latina dependerá en buena medida de la dirección que tomen Brasil y México y de la relación entre ambos. Se trata, de lejos, de las dos mayores economías de América Latina: mientras en 2005 Brasil ocupó el lugar número 10 con 796 mil millones de dólares de Producto Interno Bruto nominal, México fue clasificado en el lugar número 13 con 768 mil millones de dólares.¹⁹ Sin embargo, mientras que México efectúa menos del 5 por ciento de su comercio exterior con América Latina, Brasil coloca 25 por ciento de sus exportaciones entre los países de la región, y la tendencia reciente de sus ventas a la región latinoamericana es de un crecimiento muy dinámico. Esta realidad respecto del peso específico de las dos naciones ha sido captada de manera nítida en México por distintos analistas de las relaciones internacionales:

Más que reprimendas ideológicas, a los países del Mercosur hay que ofrecerles inversiones y atención bilateral. Algo hay que aprender de Brasil. Hace buena letra ofreciendo certidumbres a los inversionistas del mundo.... Brasil es el verdadero rival de la mesa de póquer, no Chávez. América Latina terminará siendo lo que sean Brasil y México. La lentitud con que estas economías se vuelven capitalismo prósperos, explica en buena medida los bandazos del continente. Si lo que pasa hoy en Chile, que tiene quince millones de habitantes, estuviera sucediendo en Brasil o México, que reúnen

¹⁹ Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, abril 2006.

*doscientos cincuenta, América Latina podría volverse un continente próspero en una generación.*²⁰

*Luis Inácio Lula da Silva sabe que compite (contra México) por el mismo mercado de inversionistas. Brasil es una nación amiga, en muchos sentidos entrañable, pero no debemos perder de vista que es el adversario geopolítico natural de México y eso ha sido así casi desde siempre: no se trata de considerarlo un enemigo, porque no lo es, pero existe una competencia natural, similar, salvando todas las diferencias, a la que se establece en Europa entre Gran Bretaña, Francia y Alemania, diferencias amortiguadas por la integración, mas aún existentes. Por eso mismo, entre Lula y Calderón hubo una suerte de esgrima verbal en Davos, pero no se dio ni un enfrentamiento ni hubo descalificaciones entre ambos mandatarios. Los dos saben que la apuesta de su respectivo país es demasiado alta como para jugar con ello. Saben también que en el marco de un mismo tipo de desarrollo, México y Brasil están presentando las dos verdaderas opciones políticas en el continente. Chávez no es sino una anécdota que depende del petróleo.*²¹

México y Brasil pertenecen a un grupo privilegiado de potencias emergentes a nivel mundial que compiten por la atracción de capitales y el control regional, aunque cada uno lo hace a través de agendas de políticas públicas e instrumentos radicalmente distintos. Los dos países se inclinan también por la integración de Latinoamérica, pero en sentidos y bajo visiones muy distintas. Mientras el gobierno mexicano ve en aquella la mejor vía para equilibrar su relación tan asimétrica con Estados Unidos (sobre todo por el respeto que éste le tiene a Brasil, a quien ve como el representante de la otra parte del continente), el brasileño busca, a

²⁰ Héctor Aguilar Camín, “Brasil, México, Chávez y compañía”, Milenio Diario, México DF, 31 de enero de 2007.

²¹ Jorge Fernández Menéndez, “Un proyecto de política, algo de geopolítica, una traición”, Milenio Diario, México DF, 31 de enero de 2007.

*través de ésta, mantener y maximizar sus objetivos económicos internos así como fortalecer su presencia comercial en la zona.*²²

Mientras Brasil hace evidente su proyecto de expansión y lucha por la “proyección de su poder nacional en el sur del continente”, México, en tanto actor de contrapeso y promotor de otro tipo de integración, promueve su “tesis de integración múltiple” a fin de balancear políticamente su relación con Estados Unidos y los demás países latinoamericanos.²³ En efecto, el gobierno del Presidente Lula en Brasil ha impulsado al MERCOSUR para alcanzar objetivos políticos y geopolíticos muy claros, como lo ha expresado en distintos foros Marco Aurélio García, asesor especial del mandatario brasileño en política exterior:

*Nuestro objetivo fundamental era articular la América del Sur, en un primer momento para crear una solidaridad regional. Nosotros hemos intervenido para cambiar significativamente la región. Pienso que tuvimos éxito. Hoy hay un gran número de gobierno de izquierda o de centro izquierda, que aunque distintos entre sí, buscan puntos de convergencia. Aún las administraciones más conservadoras fueron empujadas en esa dirección general de unidad sudamericana.*²⁴

Consistente con esta política que busca, más allá de gravitar sobre la economía de Sudamérica, Brasil tiene un proyecto geoeconómico y geopolítico global. Su sector agropecuario y agroindustrial está altamente desarrollado y exporta a 159 países. La investigación que realiza la EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) ha desarrollado tecnología de punta en materia genética. Embraer domina el mercado de aviones ligeros de pasajeros a nivel mundial. Petrobrás, empresa estatal con altos niveles de eficiencia, está sustentada en inversión pública y privada, nacional y extranjera, y cuenta con tecnología de punta

²² Mauricio Rossell, “Los polos de América Latina”, El Universal, México DF, 3 de febrero de 2007.

²³ Leonardo Curzio, “Calderón y Lula”, El Universal, México DF, 29 de enero de 2007.

²⁴ Migoni, Gilberto (2006).

para exploración de petróleo en aguas profundas y ha emprendido numerosos *joint ventures* con empresas de otros países. Brasil es parte del llamado BRIC – que incluye también a Rusia, India y China, países que de hecho han seguido políticas económicas ortodoxas, no apegadas al libro de texto prescrito por el llamado Consenso de Washington:

En el BRIC hay un común denominador: el Estado es factor clave para la adquisición de capacidades científicas y tecnológicas endógenas. Por eso destaca en industrias críticas para el crecimiento: desde el sector aeroespacial hasta la industria de maquinaria y equipo, farmacéutica, y electrónica. Los miembros del BRIC hicieron todo lo que el Consenso de Washington condena. México, en cambio, siguió las recetas del neoliberalismo y no sólo desmanteló su industria, sino que abandonó al sector ciencia y tecnología. Brasil siempre protegió la base industrial que México perdió hace dos décadas. La industria de máquinas herramientas, para poner un ejemplo, se fortaleció y diversificó en los años en que nuestro país entregaba todo al proyecto maquilador del TLCAN. Brasil también supo cuidar sus centros de investigación públicos que han sido claves para crecer y absorber tecnología extranjera. El gobierno mexicano los destruye. Hoy Brasil tiene tecnología de exploración petrolera a grandes profundidades que México ya no desarrolló porque hace años el gobierno prefirió asfixiar al Instituto Mexicano del Petróleo. Las políticas de Salinas y Zedillo, que con tanta zalamería ensalzó Calderón en Davos, implican renunciar a adquirir una capacidad científica y tecnológica endógena. Pero, guste o no en Los Pinos, BRIC se escribe sin M.²⁵

Algunos críticos del MERCOSUR han señalado que éste ha postergado sus fines integracionistas y que se ha convertido en un amplificador del discurso del presidente venezolano Hugo Chávez, en el

²⁵Alejandro Nadal, “BRIC se escribe sin M”, La Jornada, 31 de enero de 2007.

marco de la batalla por el liderazgo sudamericano entre Brasil y Venezuela. El Presidente Lula ha advertido que la forma correcta de crecer es “manteniendo y ampliando las libertades y los derechos democráticos”²⁶

La relación bilateral entre Itamaraty y Tlatelolco -edificios sede emblemáticos de la política exterior de Brasil y de México, respectivamente- ha sido históricamente difícil. Mientras que en México la política exterior tiene un sello sexenal, en Brasil se instrumenta una política de Estado, más que de gobierno; se trata de una diplomacia más pragmática que ideológica.²⁷ Así se trate de la dictadura militar, de los gobiernos de derecha o de la izquierda, la política exterior brasileña ha sido diseñada para impulsar el liderazgo geopolítico de Brasil en Sudamérica y a nivel global. La ubicación geográfica y las tendencias históricas del comercio no apuntan a una relación más estrecha entre México y el MERCOSUR.

Es un análisis de la economía política de la conformación de bloques regionales es preciso abordar tres conceptos clave: la convergencia, la integración y la cohesión económica y social, para verificar cómo tienen lugar efectivamente, o cómo están ausentes en los procesos que hoy discutimos. Definimos la convergencia como el movimiento y el acercamiento paulatino de las economías hacia niveles similares de desarrollo y de bienestar social. A su vez, la cohesión significa la reducción de las disparidades entre las diferentes regiones y la superación del atraso relativo de las regiones menos favorecidas. En otras palabras, se trata de incrementar la capacidad de las áreas con mayor pobreza relativa para incidir en formas de desarrollo endógenas y auto-sostenibles, que les permitan atenuar los costos del ajuste al proceso de globalización e incorporarse a éste con mayores ventajas.

México planteó una estrategia de integración física con Centroamérica a través del Plan Puebla-Panamá, que no logró despegar durante el sexenio de Vicente Fox y que aparentemente será replanteado

²⁶ Danilo Arbilla, “La guerra del MERCOSUR”, El Universal, México DF, 3 febrero 2007, pág. 7.

²⁷ Grupo COPPAN: (2007).

durante la administración del Presidente Calderón. A su vez, a partir del año 2000 Brasil ha impulsado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), definida como un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países suramericanos, en buena medida con financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasileño. En ambos casos, diversos grupos sociales de base han planteado de manera crítica que la concepción, diseño e instrumentación de los proyectos de infraestructura ha estado orientada a servir a las élites locales y no al desarrollo territorial incluyente.

Hay una percepción de alejamiento de México respecto del Sur, que se ha profundizado a partir del Gobierno del Presidente Vicente Fox; por lo tanto un relanzamiento de la relación debe partir de esta constatación y abordarla. En la relación de México con el MERCOSUR parecen tener mucho mayores perspectivas en la relación de México con el Mercosur los lazos políticos, académicos, científicos, tecnológicos y culturales.

En este sentido, una vertiente muy importante para la cooperación México-Brasil es en el terreno de independencia energética respecto de los combustibles fósiles y por lo tanto del impulso a energías renovables. Brasil ha avanzado significativamente con la elaboración del H-Bio, un combustible mejor que el biodiesel, que no contamina para nada. El Presidente Lula afirma que su uso masivo puede transformar a América Latina y al África. En este sentido apunta también la constitución de Petrosur por parte de Argentina, Brasil y Venezuela. Petrosur no es una empresa de petróleo, sino un consorcio entre compañías nacionales. Así nació el proyecto del Gasoducto del Sur, cuyos estudios se encuentran en estado avanzado. Como telón de fondo, hay propuestas de complementariedad productiva, como en el caso de la industria naval. Ella podría beneficiarse mucho de los pedidos de Petrobras, PDVSA y de la estatal argentina, que está en proceso de reconstrucción.

Felipe Calderón, en su gira por América del Sur como presidente electo, se entrevistó con el titular de Petrobrás en el otoño de 2006. Más adelante, el canciller brasileño Celso Amorim expresó, en el marco del

Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2007, el interés de Brasil en ampliar el intercambio comercial con México y en profundizar relaciones en materia de inversión y entre empresas, como Petrobrás y PEMEX, y en materia de biocombustibles.²⁸ En este contexto, la Secretaría de Economía de México señaló que entre marzo y abril podrían comenzar las pláticas hacia la ampliación del acuerdo de complementación económica entre ambos países.²⁹

VIII. ¿Un nuevo paradigma para la integración y el desarrollo?

La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos ha descuidado y dejado de lado el hecho incontrovertible de la desigualdad extrema que aqueja a cada país y al subcontinente en su conjunto. Parecen inmersos en una trampa de bajo crecimiento que se origina en estándares muy bajos en la calidad de la educación, una inversión muy reducida en ciencia y tecnología, una infraestructura rezagada e insuficiente, la escasa formación de capital humano, el precario desarrollo institucional, una magra recaudación tributaria y la creciente desigualdad en la riqueza y el ingreso.

Chile es el país de la región que ha logrado combinar con mayor éxito las reformas económicas con la transición a la democracia, “un avance hacia la economía política de lo posible”³⁰. En Chile, el producto interno bruto por habitante medido en términos de paridad de poder de compra se incrementó desde el 24 por ciento del nivel registrado en los Estados Unidos en 1985 al 40 por ciento del registrado en 2005. Este

²⁸ Verónica Galán, “*Quiere Brasil ampliar acuerdo con México*”, Reforma, México DF, 27 enero 2007.

²⁹ Ibid. México tuvo un déficit comercial con Brasil de 3 mil 124.64 millones de dólares entre enero y agosto de 2006, ya que exportó apenas productos por 497 millones de dólares y le compró 4 mil 118.99 millones de dólares, según la SE. Entre los productos brasileños que consumen los mexicanos están las habas de soya, aviones con motor a reacción, aparatos emisores con dispositivo receptor incorporado, sandalias y artículos similares de plástico y alcohol etílico sin desnaturalizar, entre otros.

³⁰ Wolf, Martin: “Chile blazes trail for Latin America”, The Financial Times, Londres, 12 de diciembre de 2006. Wolf cita extensamente “*Latin America’s Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*” (MIT Press 2006), de Javier Santiso, subdirector del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

avance se atribuye fundamentalmente a la instrumentación de políticas orientadas por el mercado y a la calidad superior de las instituciones políticas, legales y regulatorias.

Desde distintos ámbitos, tanto en la academia como en las instituciones multilaterales, se advierte que América Latina y el Caribe se suben al tren de la historia y de la globalización con muchas desventajas: sin integración física, sin educación de calidad, sin tecnología, sin instituciones sólidas, ni cohesión social, ni fondos estructurales para lograrla, y sin cobertura adecuada en los servicios públicos.

Más allá de los desencuentros arriba descritos, hay objetivos no económicos para una posible integración con América Latina, que México puede promover con su capacidad de convocatoria en la región, tales como:

- Hacer más viables a los Estados de la región, lo que no se ha logrado;
- Enfrentar los riesgos globales, como migración, contaminación y otros, lo que los países no pueden hacer aislados;
- Abordar conjuntamente aspectos de derecho internacional en que los países latinoamericanos pueden quedar a la zaga por no tener capacidad individual, como el derecho del mar, el derecho espacial.

En numerosos países, y en repetidas ocasiones en el caso de México, se ha planteado la necesidad de constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones, precisamente para impulsar una agenda propia, que queda opacada u oscurecida por la agenda de los Estados Unidos en el sistema interamericano o panamericano. Ello se ha dificultado enormemente porque en el fondo cada país da prioridad a sus objetivos nacionales inmediatos, sin articular una estrategia continental coherente. En palabras del reconocido académico mexicano Rafael Fernández de Castro:

América Latina no puede competir en el mundo globalizado, pues sus distintos países navegan con brújulas nacionales. La soberanía, un concepto de antaño, impide que los líderes de América Latina

*desarrollen verdaderos esquemas de integración regional para competir exitosamente. La soberanía y la actuación regional se contraponen. No hay alianzas en la región: prevalecen las disputas.*³¹

Aun cuando no hay recetas de aplicación universal, resultan bastante evidentes las asignaturas pendientes para los países latinoamericanos: tanto para México como para los países del MERCOSUR y para el resto de América Latina, la agenda debe incluir tres puntos esenciales para combatir la exclusión, la desigualdad y la pobreza e impulsar la cohesión económica y social en la región:

- *La inversión en la construcción de redes de infraestructura integrada -carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, centros de logística, telecomunicaciones, acceso a Internet- que no sólo sirvan a las grandes compañías, sino a productores y consumidores locales;*
- *La inversión en la formación de capital humano, para impulsar la sociedad del conocimiento: mejorar la calidad de la educación, promover la investigación científica y tecnológica vinculada a la producción local, y apoyar la preparación del trabajo, de manera que la competitividad de nuestras economías no esté equivocadamente cifrada en los bajos salarios, sino en la calidad del trabajo y en la capacidad de gobernarnos de manera eficaz y transparente;*
- *La inversión para consolidar la gestión económica y financiera, el desarrollo institucional y el establecimiento y vigencia del Estado de*

³¹ Rafael Fernández de Castro, “América Latina desarticulada”, en Excélsior, México DF, 18 de enero de 2007. El autor cita extensamente al analista alemán Wolf Grabendorff, exdirector del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), con sede en Madrid. Grabendorff –señala Fernández de Castro en el mencionado artículo- no acaba de entender por qué México ha perdido su proyección hacia América Latina e insiste en que ni Brasil ni los demás países de América del Sur están a gusto con el "subimperialismo de Brasilia." Por eso, en su segundo periodo, Lula da Silva está más interesado en India, China, Rusia y Sudáfrica que en el Mercosur, y los vecinos de Brasil, especialmente Argentina, continúan con su tradicional recelo y relaciones bilaterales donde abundan los conflictos.

Derecho en nuestros países y en la región en su conjunto; en síntesis, aprender a gobernarse mejor. Esto se dice mucho más fácilmente de lo que se hace. El titular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, lo expresa con las siguientes palabras:

- *“la integración de las Américas sigue un patrón contrario a la más exitosa experiencia de integración contemporánea, que es la europea... El BID será el banco de la competitividad latinoamericana y caribeña, y va a financiar el cierre de las brechas que frenan esa competitividad: brechas de infraestructura, pero también brechas sociales, brechas culturales, brechas tecnológicas y brechas institucionales”³²*

Falta entonces la decisión política de cada país y del conjunto de países de la región en el sentido de impulsar la integración latinoamericana. Está claro que se necesita potenciar las iniciativas de coordinación, cooperación e integración ya existentes en los ámbitos político, económico, energético, cultural, educativo, científico, tecnológico, social y de desarrollo humano. El diagnóstico inicial ha de ser amplio y comprehensivo, mientras que los programas específicos deberán “aterrizarse” con precisión y rigor. Los rasgos iniciales de lo que deberá eventualmente convertirse en un Programa de Cooperación para la Integración Latinoamericana serían:

- **Comercio e inversión:** garantizar acceso a los mercados y fortalecer las instituciones para incrementar la competencia económica; coordinar el comercio intra-regional y extra-regional; incrementar los volúmenes de inversión latinoamericana en cada país;
- **Cultura:** cultivar la identidad nacional y la identidad latinoamericana;

³² “BID pide a la región aumentar competitividad y mirar hacia Asia”, 4 de abril de 2006, en: www.iadb.org

- **Educación superior, ciencia y tecnología:** coordinar planes de estudio, propiciar el intercambio de estudiantes, aumentar el número de becas otorgadas dentro de la región, estimular el registro de patentes, fortalecer las redes de investigadores y los proyectos conjuntos en áreas como tecnologías de la información, biodiversidad, ciencias de la vida y genética;
- **Energía:** propiciar la complementariedad en petróleo, gas, electricidad y otras fuentes de energía alternativas; impulsar proyectos regionales de oleoductos, gasoductos y red eléctrica;
- **Infraestructura:** construir carreteras, puentes, puertos y aeropuertos, red eléctrica, conectividad a Internet;
- **Iniciativas ciudadanas:** impulsar la transparencia y el acceso a la información, así como los derechos de los consumidores;
- **Iniciativas políticas:** establecer mecanismos y reuniones periódicas de coordinación entre los mandatarios; fortalecer el Parlamento Latinoamericano; conformar instituciones políticas regionales; formular una definición de seguridad a partir de la región misma;
- **Integración económica:** evaluar propuestas de unificación monetaria regional; impulsar el libre tránsito de las personas a través de las fronteras, en una especie de Acuerdo de Schengen latinoamericano que implique el libre tránsito de bienes, servicios y personas, como el acordado en la Unión Europea;
- **Migración:** regular los flujos de población intra-regionales; impulsar iniciativas de vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen, aprovechamiento óptimo de remesas en su beneficio e impulso al desarrollo territorial.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (2005): “*Lecciones fundadoras*”, ponencia en el Primer Foro Bicentenario Latinoamericano ‘Contar y pensar la América nuestra’, Santiago de Chile, 6 de septiembre, en www.bicentenario.gov.cl.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), “México y el mundo 2006: Opinión pública y política exterior en México”, 2005.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2005.

----- (2006): *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*, documento presentado al trigésimo primer periodo de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, marzo.

Grupo Coppan SC (2006): “*Acuerdos comerciales de América Latina con Estados Unidos*”, México, DF, agosto 30, con fuentes de The Economist Intelligence Unit.

----- (2007): “*Brasil y la integración regional*”, Analítica Internacional, febrero 9.

Hakim, Peter (2006): *Is Washington Losing Latin America?* Foreign Affairs, volumen 85, número 1, Nueva York, enero-febrero.

Heredia, Carlos (2004): *México ante el MERCOSUR : ¿un modelo de integración?* Ponencia en el Seminario sobre Integración Regional y Subregional, Senado de la República, México, DF, 21 de junio.

----- (2005): "*El futuro de la integración latinoamericana*", ponencia al XIX Encuentro Internacional de Ciencias Sociales: Proyectos y Estrategias de Integración Regional en América Latina y el Caribe en el Contexto de las Américas, Guadalajara, Jalisco, 29 de noviembre.

----- (2006): "La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana", en Jorge Eduardo Navarrete (coordinador): "*La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, abril.

----- (2006b): Las remesas de los trabajadores migratorios: ¿una puerta de salida a la pobreza?, en Social Watch, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, Uruguay.

----- (2007): *México, Brasil y la integración latinoamericana*, Milenio Diario de Tampico,

Lerman Alperstein, Aída (2005): "*Globalización-Integración: México-Mercosur*", Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), campus Xochimilco, México DF.

Maringoni, Gilberto (2006): "Conseguimos la integración de América del Sur- Entrevista a Marco Aurélio García", Sin Permiso, Buenos Aires, junio.

Ortiz Mena L.N., Antonio, **Amorim Neto**, Octavio, y **Fernández de Castro**, Rafael (2005): "*Brasil y México: encuentros y desencuentros*", Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México DF.

Pastor, Robert (2004): “*North America’s Second Decade*”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, no. 1, enero-febrero, Council on Foreign Relations, Nueva York.

Pellicer, Olga - coordinadora (2005): “*Las relaciones de México con el exterior: diagnóstico y propuestas de acción*”, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), mimeo, reproducido en www.consejomexicano.org

Prats, Joan (2005): *Quién bloquea a Latinoamérica?*, Revista Cuarto Intermedio, La Paz, Bolivia.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2006): Relatoría del Diálogo Social para una Política de Estado en materia de Política Exterior - tema “*América Latina y el Caribe*”, Unidad de Atención a Organizaciones Sociales de la SRE, 7 de noviembre.