



**La agenda económica y la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos en los años noventa y su incidencia sobre Latinoamérica: caso de las maquiladoras estadounidenses en México.**

**Karina Fabi**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Año 2007**

**Gracias:**

**Emidio, Teresa, Martín y Analia Fabi**

**Prof. Montes Rómulo**

**Prof. Sarah Majandra**

**Gisela Y. Ortiz**

**Lic. Belen Abratte**

**Jason Davis**

UnRegistered

## ÍNDICE

### PARTE I: Introducción

Introducción general -----	6
Problema de investigación -----	10
Justificación -----	11
Hipótesis -----	13
Objetivo general -----	14
Objetivos Específicos -----	14

### PARTE II: Marco teórico

Marco teórico referencial -----	15
Metodología -----	28
Fuentes consultadas -----	28

### PARTE III: Desarrollo

#### Capítulo 1

#### Agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos: la posición de América Latina

- Introducción al tema de investigación -----30
- La estrategia de seguridad nacional: un juego de percepciones -----33
- Construir un nuevo multilateralismo en términos idealistas -----38
- La Seguritizacion en términos de geopolítica ----- 41
- Libro blanco de defensa de Estados Unidos----- 44
- Desafíos regionales -----46
- Sistema interamericano como plan de inserción de Estados Unidos ----- 52
- América Latina: financiamiento y ajustes estructurales-----55

- Riqueza de latinoamericana y financiamiento del Banco Mundial----- 58
- Compendio primer capítulo ----- 61

## **Capítulo 2**

### **Agenda comercial de Estados Unidos sobre Latinoamérica**

- Panorama político de la agenda comercial: Nuevos desafíos para la Seguridad ----- 63
- Políticas demócratas frente a las republicanas ----- 67
- Bilateralismo vs. multilateralismo ----- 68
- GATT- OMC: organización y funcionamiento----- 73
- Latinoamérica y su pérdida de competitividad ante el libre comercio----- 75
- Problemas estructurales ----- 77
- La OMC y el ALCA: diferencias y semejanzas-----83
- Compendio segundo capítulo ----- 87

## **Capitulo 3**

### **Agenda comercial de Estados Unidos: fortalecimiento del bilateralismo**

- IED en América Latina desde Estados Unidos ----- 88
- Implicancias del TLC con Chile ----- 94
- La IED sobre los principales países de destino----- 96
- Integración y pobreza ----- 102
- Compendio tercer capítulo ----- 105

## PARTE IV: Caso de análisis y conclusiones

### Capítulo 4

#### NAFTA, inversión extranjera directa y maquilas estadounidenses en México

##### Introducción al caso de estudio

- Introducción al caso de estudio ----- 106
- Proceso histórico de la industrialización fronteriza----- 107
- Que son las maquilas y como funcionan-----109
- Maquilas y su impacto social, ambiental y económico-----118
- Compendio cuarto capítulo -----120
- Conclusiones y perspectivas para América latina-----121

## PARTE V: Referencias y anexos

- Bibliografía consultada ----- 125
- Informes y publicaciones ----- 128
- Anexos
- A -----130
- B ----- 131
- C ----- 138
- D ----- 141

## Introducción general

El mapa de las relaciones internacionales esta cambiando. La realidad indica que cada vez más es preciso analizar el planisferio desde una óptica interdependiente y compleja. El viejo modelo westfaliano ya no es suficiente para comprender el entramado de intereses y motivaciones de los actores internacionales. Los estados y el sistema presidencialista pasan a segundo plano en el siglo XX, son las grandes corporaciones multinacionales quienes dirigen el destino de las naciones y en función de lo cual los países diseñan sus políticas internas.

La interdependencia económica que existe a nivel global es producto de los movimientos de inversión extranjera, comercio electrónico, bajos aranceles, desvío y creación de comercio. Estos fenómenos son producto del concepto del libre mercado, pero no hay nada nuevo en esto, de hecho Adam Smith en 1776 ya tenía en claro por donde venía la riqueza de las naciones. Pero el autor no tuvo en consideración la brecha del poder de los países y que al final no todos se enriquecerían y por lo tanto el proteccionismo sería la única salida para desarrollo económico.

El sistema internacional, por otro lado, no posee una característica piramidal en donde el poder este distribuido, Estados Unidos está situado en el centro de un universo interconectado en el que el poder se ejerce a través de la negociación constante, del dialogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso formal, pese a que el poder en el fondo, se origine en Washington DC. La supremacía estadounidense ha producido por lo tanto un nuevo orden internacional. Que no solo duplica sino también institucionaliza en el exterior muchas de las características del propio sistema estadounidense<sup>1</sup>. Sus características básicas incluyen:

- Un sistema de **seguridad colectiva** que incluye fuerzas y mandos integrados (OTAN, tratado de seguridad entre USA y Japón)

---

<sup>1</sup> Brzezinski Zbigniew *El gran tablero mundial*. Editorial Paidós.1998

- **Cooperación económica regional**, NAFTA, e instituciones especializadas de cooperación global, BM, FMI, OMC.
- Procedimientos que hacen hincapié en la toma de **decisiones por consenso**, aunque dominada por los USA.
- Una preferencia por la **participación democrática** dentro de alianzas clave.
- Una **rudimentaria estructura constitucional y judicial** global.<sup>2</sup>

Hasta aquí entonces los elementos esenciales del sistema internacional están expuestos, Estados Unidos en el centro de la escena que actúa como líder y guardián del universo sumado a que...” a medida que la imitación de los modos de actuar estadounidenses se va extendiendo en el mundo, se crean unas condiciones mas apropiadas para el ejercicio de la **hegemonía indirecta** y aparentemente consensual de los EEUU” (Brzezinski:1998). La hegemonía indirecta o el uso del “soft power” (Nye J.: 1995) generan a su vez cooperación económica como medio de cooptación para generar espacios de seguridad cooperativa o zonas azules<sup>3</sup>.

Los objetivos de seguridad nacional responden a una amenaza o amenazas que se clasifican en función del riesgo y la hostilidad. El autor Fabián Calle diferencia tres grupos de fenómenos en el campo de la seguridad. Por un lado, lo que denomina las **amenazas emergentes**: fenómenos como el narcotráfico, distintos tipos de terrorismo, crimen organizado y estructuras delictivas transnacionales. En segundo lugar, los **factores de riesgo**: depredación del medio ambiente, armas químicas y bacteriológicas, acumulación de desechos nucleares, a diferencia del anterior no requiere la existencia de una voluntad hostil. Por ultimo las **fuentes de inestabilidad**: migraciones masivas, guerras intraestatales, persecuciones, matanza de minorías, identidades nacionales sin territorio y etnias o religiones enfrentadas en un mismo espacio territorial.

<sup>2</sup> Brzezinski Zbigniew *El gran tablero mundial*. Editorial Paidós.1998

<sup>3</sup> Fabián Calle. “*Notas acerca de los debates sobre seguridad en la teoría de las relaciones internacionales en los '90*”. Consejo argentino para las relaciones internacionales. Instituto de seguridad internacional y asuntos estratégicos (ISIAE). Noviembre 1997.

La región de Latinoamérica se ajusta en la primera categoría, es decir, los países son una amenaza emergente sin un enemigo inidentificable por lo tanto la hostilidad no es directa pero esto no implica que las medidas no lo sean. Cada país de la región tiene un grado más o menos importante en función de su peso relativo hacia Estados Unidos. Un indicador del nivel de gravedad para los Estados Unidos de la amenaza es el origen de la población involucrada en el narcotráfico, el crimen organizado y estructuras delictivas. México es el país de inmigración hacia Estados Unidos por excelencia, sin embargo, son los salvadoreños los principales involucrados en estas actividades pero con un mínimo porcentaje inmigratorio. (Ver Anexo A grafico 1)

La visión de los Estados Unidos sobre la amenaza a su seguridad nacional esta plasmada en su libro blanco de defensa y alude a los tres grupos que menciona Calle. En función de este nuevo escenario se configuran relaciones políticas, sociales, económicas y militares que enmarcan las políticas de defensa y seguridad internacionales. De allí es que nace la política comercial de los Estados Unidos hacia América latina como vía de control regional ante las amenazas sobre todo emergentes. Este "control regional", según el autor Andrés Fontana son medidas de confianza para abrir espacios de cooperación<sup>4</sup>.

Las medidas de control sin embargo, están tomando un perfil más "duro" es decir, los espacios de cooperación tienen por objetivo estimular la inversión y el comercio pero no implica que Estados Unidos no este utilizando también su fuerza militar en ciertos enclaves estratégicos. Un claro ejemplo es la militarización por la guardia nacional en la frontera con México la cual aumento en más de tres veces en menos de una década. (Ver anexo B grafico 1). Peor aún la aprobación de la construcción del muro fronterizo, estas medidas no tienen nada de cooperativas, reflejan la importancia para la seguridad nacional sobre la inmigración mexicana como una fuente de inestabilidad.

Las medidas de confianza según Fontana es lo que hoy percibimos como acuerdos comerciales bilaterales y regionales. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (en adelante ALCA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante NAFTA por sus siglas en inglés) son acuerdos pensados desde esta lógica de las amenazas

---

<sup>4</sup> Andrés Fontana. "Seguridad cooperativa: tendencias globales y oportunidades para el continente americano". Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Buenos Aires, enero de 1996.

y no desde el concepto de Adam Smith. El Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR) era la única esperanza regional pero ante el avance de los acuerdos bilaterales se avizora un futuro más cercano al ALCA que un contrapoder regional. El caso de México puede ser considerado como modelo para el resto de los países latinoamericanos.

La región de Latinoamérica se ha caracterizado históricamente por un efecto contagio de los fenómenos económicos y políticos. Las décadas del '60, '70 y '80 plantean fenómenos recurrentes en los países en general. Los años sesenta fueron épocas de estabilidad, en los setenta padecieron la crisis de la deuda externa, los ochenta fueron de recesión e inflación. En la actualidad llega el turno de los ajustes estructurales, de un crecimiento económico y de desafíos en cuanto a la marginalidad y la pobreza. México está haciendo la punta en estos cambios y no tardarán en manifestarse en Brasil, Chile y Perú, quienes ya están bajo la égida bilateral con los Estados Unidos. .

El país vecino de los Estados Unidos y con 10 años como socio comercial dentro del NAFTA puede ser un buen ejemplo del resultado que tendría hacia el resto de las economías latinoamericanas mediante el ALCA. El efecto endémico de la situación de México sobre la región puede ser nefasto a niveles ambientales, políticos y socioeconómicos. El punto de partida del presente trabajo es la manera en que Estados Unidos mediante su agenda de seguridad nacional ha creado un sistema de interdependencia latinoamericano a nivel político, económico y social. Empíricamente situamos esta postura de nuestro país de análisis por sobre su actuación con su país vecino México y la manera en que las maquilas mexicanas han sido en realidad parte de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos.

Esta simple introducción al tema que presentamos pretende aclarar a grandes rasgos desde donde nos situamos para guiar al lector para una mejor interpretación de nuestra hipótesis. Se pretende puntualizar las variables consideradas en el trabajo aclarando que no se hará un estudio exhaustivo de las políticas norteamericanas pero si de su efecto sobre México, se explora dicha relación con el objetivo de establecer parámetros de escenarios futuros para el resto de nuestra región y que por lo tanto nuestro país también se verá afectado.

## Problema de investigación

Establecer un diagnóstico de la **política comercial** de los EE.UU. de los últimos diez años como estrategia de **inserción** regional en Latinoamérica para el **control** de las amenazas emergentes y factores de inestabilidad. Como resultado de su **agenda de seguridad** surge un sistema interamericano con vistas a crear **espacios de cooperación** diseñados bajo un paradigma de control geoestratégico sobre la región. Los actuales efectos políticos, socioeconómicos y ambientales para México luego de diez años como socio de Estado Unidos en el NAFTA dan testimonio de un posible futuro escenario para el resto de la región. **El problema esta en identificar cuales son los hechos y paradigmas que presentan conflictos presentes y potenciales sobre la gestión de los recursos naturales de la región.** Para esto es necesario entender e identificar que posición tiene Latinoamérica en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Es allí donde el analista se enfrenta a entender como una amenaza puede ser traducida en términos de oportunidad para quien pretende controlar la región.

Las maquilas estadounidenses en México surgieron con el objetivo de absorber la inmigración ilegal que cruzaba la frontera en busca de una mejor calidad de vida. Las maquilas en particular son solo una manifestación de Estados Unidos en percibir como amenaza a la inmigración ilegal mexicana. El sistema maquilador es un contencioso fronterizo pacífico, es una estrategia para mantener controlada la frontera y absorber a los inmigrantes desocupados que ingresan en condiciones infrahumanas hacia Estados Unidos. Esta situación se esta repitiendo en toda la región Latinoamérica de manera endémica y un próximo ALCA hará aun mas simple la instalación de estas empresas “greenfields”. Las condiciones infrahumanas de trabajo, el desequilibrio ambiental, la liberalización comercial en detrimento a la industria nacional son solo parte de los efectos negativos del sistema maquilador.

## Justificación:

Los tratados bilaterales de libre comercio entre los EE.UU. y países latinoamericanos están cumplimentando paulatinamente la estrategia de control geopolítico de la potencia del norte. El objetivo es concretar el mapa del ALCA ante el fracaso de la última cumbre de Cancún. Esta estrategia está debilitando todo intento de integración regional por parte de los países del sur, el caso de Chile-EE.UU. fue paralizante para el MERCOSUR. La región está lejos de un escenario equitativo con los EE.UU. solo se espera un escenario con una mayor brecha de pobreza, mayor desgaste en las instituciones y degradación ambiental. Los estados están siendo imposibilitados de generar una política económica autónoma para la protección de la pequeña y mediana empresa y de la agro-industria, bases fundamentales para el desarrollo de Latinoamérica.

Los Estados Unidos imponen una agenda internacional basada en los principios de democracia, derechos humanos y libre mercado. Estos valores están instaurados dentro del sistema interamericano y se repiten en cada acuerdo como una cláusula condicionante. Las organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA en adelante), la Organización Mundial del Comercio (OMC a partir de aquí), tratados comerciales en general y el ALCA en particular avalan estos principios y no admiten ningún estado que no los respete. Son estos valores los que guían las políticas económicas y comerciales ya que son un medio pacífico y sigiloso de controlar la seguridad regional.

El comercio internacional es parte de la estrategia de securitización<sup>5</sup>, concepto que propone el autor Barry Buzan, clave en la agenda de seguridad nacional de la potencia del norte. El libre comercio es el medio y no el fin en sí mismo que funciona como herramienta de control regional. Es por esto que existe una fusión entre la agenda económica y la agenda de seguridad nacional como lo indica nuestro título<sup>6</sup>.

Latinoamérica solo está atravesando una nueva faceta de la política norteamericana,

<sup>5</sup> El mismo sostiene que frente a un tema que se presenta como una amenaza existencial y que requiere acciones de emergencia que van más allá del procedimiento político normal, ese determinado sector de la realidad cambia de estatus y llega a verse relacionado con el término "seguridad", siendo incorporado en la agenda de seguridad.

<sup>6</sup> Artículo: *Temor en Latinoamérica* por Welter Barral y Nicolas Perrone . diciembre 2006 disponible en: URL: [www.americaeconomica.com/portada/reportajes](http://www.americaeconomica.com/portada/reportajes). 23 de agosto de 2007.

Alejandro Bendaña del Centro de Estudios internacionales CEI de Nicaragua sostiene que el imperio lleva una larga historia en las fases de la política latinoamericana y que hoy es el turno libre comercio.

Latinoamérica presenta las características de una región que amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos. Condoleeza Rice, afirmó en una entrevista para el Washington Post que... **(Las diferencias económicas en América Latina se están convirtiendo en terreno fértil para un tipo de populismo y demagogia que no son deseables para la región latinoamericana)**<sup>7</sup>. A partir de esta concepción de amenaza existen dos puntos de vista en cuanto al diagnóstico de la situación de Latinoamérica: se aboga sobre la brecha económica dentro de los mismos estados como factor amenazante a la seguridad, por otro lado, los neoinstitucionalistas abogan por la credibilidad de las instituciones, la corrupción, lavado de dinero, narcotráfico, entre otros aspectos. El punto en común de estos dos enfoques sobre al problemática de Latinoamérica se plasma en que el libre comercio es la estrategia más viable para la inserción y control regional. Sin contar además del aumento del número de tropas esparcidas por los países, Colombia en su mayoría.

El impulso más importante sobre la región fue la ley sobre el comercio firmada en agosto de 2002 que le otorga al presidente norteamericano la autoridad de promoción comercial. También conocida como "fast track", la ley expiro el pasado junio de 2007, mediante esta ley se concretaron 11 acuerdos comerciales en total con administración del Presidente Bush contra solo 3 desde que asumió<sup>8</sup>. La ley básicamente eliminaba toda posibilidad de cambio o enmienda por parte del Congreso para agilizar el proceso, por lo tanto no había posibilidad de negociación este solo podía ser aprobado o rechazado. Sin duda que ante el vencimiento de la fast track todo acuerdo con Latinoamérica se hará más lento pero el Presidente Bush ya insiste al Congreso la renovación de la ley.

El libre comercio es un medio de progreso económico para las naciones, la libertad aduanera crea comercio y esto se traduce en mayor bienestar y mejores condiciones para los habitantes, este no es el punto en cuestión. Si se cuestiona de que manera llevar a cabo las negociaciones frente a tanta disparidad de los contratantes. El tratado de libre comercio

---

<sup>7</sup> Entrevista para el Washintong Post, diario: El Universal, Domingo 27 de marzo de 2005

<sup>8</sup> Artículo: *Negocian Congreso y gobierno de EU solución sobre política comercial*, Notimex, 28 de marzo. Disponible en: URL: [www.muhispano.com](http://www.muhispano.com). 25 de agosto de 2007.

que propone EE.UU. **no es un tratado, no es libre y no es comercial**. El tratado del ALCA es acordado dentro de los EE.UU. pero para el resto de los países sobrepasa las leyes nacionales, esto genera que no sea libre para quien recibe y es controlado y no se tienen en cuenta sus necesidades. Por ultimo, no es comercial, **impone bajos aranceles y tarifas y promueve mayor protección a la propiedad intelectual y a la inversión extranjera como trato nacional del país anfitrión.**<sup>9</sup>

El caso mexicano es paradigmático, y es a partir del cual haremos una prognosis sobre el efecto endémico que tendría sobre el resto de la región. El trabajo hará mas hincapié en la situación de este país aportando un análisis prospectivo a partir del diagnostico sobre la relación con los Estados Unidos. El mercado latinoamericano es insignificante para la potencia del norte, sin embargo los países del sur miran como una gran oportunidad entrar libre de aranceles al enorme mercado estadounidense y recibir inversión. Estados Unidos solo pretende controlar los servicios, comercio electrónico la propiedad intelectual y proteger su política agraria. Este trabajo final pretende brindar un análisis de la situación actual de la región con el fin de establecer escenarios posibles a largo plazo.

#### **Hipótesis:**

La **política comercial** de Estados Unidos con América Latina refleja la agenda de seguridad nacional que **incide** de forma **contraproducente** a los intereses políticos, socioeconómicos y ambientales de los países latinoamericanos. México aporta las **características** de amenaza emergente según la visión norteamericana y su situación actual podría producir un efecto **endémico** sobre el resto de la región.

**Variable independiente:** política comercial de EE.UU.

**Variable dependiente:** situación socioeconómica, política y ambiental de México

**Nexo:** incidencia

---

<sup>9</sup> Artículo: ¿pax americana? o ¿paz americana? Las políticas comerciales, militares y migratorias estadounidenses puestos al debate frente a sus impactos en Latinoamérica. Periódico Opción, disponible en: [www.periodicopcion.net/article121656.html](http://www.periodicopcion.net/article121656.html). 25 de agosto de 2007

## Objetivo General

Analizar la agenda comercial norteamericana como estrategia de inserción regional frente a motivaciones de seguridad nacional, y la incidencia de estas medidas sobre Latinoamérica en general y de México en particular en los últimos 10 años.

## Específicos

- Analizar la política exterior de Estados Unidos y que lugar ocupa América Latina en la misma en función del interés nacional estadounidense.
- Analizar los organismos y tratados que configuran el sistema interamericano como método de inserción de Estados Unidos sobre los ámbitos político, socioeconómico y ambiental de Latinoamérica.
- Identificar la injerencia de intereses de la Inversión extranjera estadounidense sobre el control de los recursos naturales estratégicos, siendo canalizados mediante una estrategia de la securitización.
- Pronosticar escenarios posibles siguiendo la experiencia de las maquilas estadounidenses en México

## Marco teórico referencial

Para el desarrollo del trabajo se adoptan autores analistas de la disciplina de las relaciones internacionales para analizar sobre conceptos que aplicaremos a lo largo del trabajo final. Los postulados teóricos del **realismo y neorrealismo** simplifican el **análisis de la agenda de seguridad nacional estadounidense**, sobre que se entiende por términos de poder, interés nacional, equilibrio del poder, entre otros. Estos conceptos se contraponen a los postulados idealistas característicos de los ideadores de la política exterior norteamericana sobre todo en el periodo entre guerras. El realismo se funda en un análisis **no de los hechos como determinante de la conducta de los Estados sino de las reglas que indefectiblemente se producen y que dirigen el pensamiento y gestión de los Estados.**

Para una interpretación comparada del por que elegimos el realismo como corriente interpretativa de la política exterior de Estados Unidos se propone a continuación un cuadro comparativo de las principales corrientes de pensamiento. El liberalismo aporta postulados débiles para nuestro estudio, **sin embargo el idealismo o constructivismo** (a pesar de no ser una teoría aunque no se la descarte como tal en un futuro) según Alexander Wendt no aporta postulados explicativos sino que **induce e interpreta desde una realidad autoconstituida**<sup>10</sup>. Wendt hizo la primera aproximación hacia una teorización del constructivismo proponiendo un **diálogo entre el neorrealismo y el neoliberalismo** reforzando postulados del liberalismo. **No se utilizará al constructivismo como guía de análisis solo se tienen en cuenta las ideas básicas sobre como los valores e ideas estadounidenses pautan su propia política exterior.**

El acercamiento entre las escuelas del neo-neo se debe a la falta de entendimiento en como la acción del Estado esta determinada por la estructura, esto es “anarquía” y “distribución de capacidades” o por el proceso, es decir, “aprendizaje” e “interacción” (las comillas son propias). Para el estudio que se propone no es posible dejar de lado al constructivismo pero tampoco profundizar en el mismo. De manera que entendemos a los ideales norteamericanos desde la lógica idealista y con Wendt es posible explorar empíricamente evaluando las relaciones causales entre prácticas e interacciones (independientes) y las estructuras cognitivas a nivel de los Estados individuales.

<sup>10</sup> Alexander Went, Teoría social de políticas internacionales, Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

(dependiente). **Esto ayuda a explorar ni más ni menos lo que los Estados son y en función de ello lo que hacen.** El siguiente cuadro simplifica los postulados teóricos de manera comparada:

Teorías:	Realismo	Liberalismo	Idealismo (Constructivismo)
Postulados básicos	Los Estados que defienden sus propios intereses luchan por el poder	La extensión de la democracia, el comercio mundial y las organizaciones internacionales fortalecerán la paz	La política exterior está determinada por las ideologías, los valores colectivos, la cultura y las identidades sociales
Actores clave en las relaciones internacionales	Los Estados, cuyo comportamiento es similar con independencia de su forma de gobierno	Estados, organismos internacionales e intereses comerciales	Promotores de nuevas ideas, redes transnacionales y organizaciones no gubernamentales
Principales instrumentos	Poder militar y diplomacia	Instituciones internacionales y comercio	Ideas y valores
Puntos débiles de la teoría	No explica el progreso y el cambio en las relaciones internacionales ni la interpretación de que la legitimidad puede ser una fuente de poder	No entiende que las democracias sólo sobreviven si salvaguardan el poder militar y la seguridad; olvida que las transiciones democráticas son a veces violentas	No explica cuáles son las condiciones institucionales y sociales en las que arraigan los cambios de valores

Fuente: Kenneth Waltz : Teoría de la Política Internacional. Editorial GEL. 1988.

**La política exterior norteamericana se caracteriza por un continuismo en sus ideales y las formas de percibir su posición y rol en el sistema internacional.** Este comportamiento es sugerido por el constructivismo por la constante imposición de los valores e ideas que impregna sus instituciones internas e internacionales. Sin embargo, existe una falta cumplimiento entre lo que propone el idealismo con la supuesta pacificación que los valores generarían al sistema internacional. Los valores de democracia, derechos humanos y libre mercado (acuñados por Estados Unidos) no reflejan necesariamente que las instituciones como la Sociedad de Naciones o el GATT (instituciones originadas en los pactos de Wretton Woods, sucesoras de la ONU y la

OMC) y las actas de derechos humanos hayan traído paz al mundo. Tampoco los Estados han dejado de fortalecer sus capacidades militares en función de una supuesta pacificación que generarían estas instituciones (de hecho ocurrió lo contrario).

### Realismo y neorrealismo

Por este motivo para el análisis de la agenda internacional nos basamos en las reglas que sugiere netamente el realismo. A continuación se establecen los parámetros y las distinciones que propone esta teoría y adoptamos a Morgenthau como mentor de dicha escuela y establecemos las diferencias con el realismo estructural de Kenneth Waltz. El realismo por otro lado, está dividido en dos corrientes según elementos que lo diferencian entre un **realismo ofensivo** y un **realismo defensivo**. La premisa fundamental es que el realismo ofensivo supone que los Estados luchan constantemente por el aumento de poder contrario al realismo defensivo que le dan prioridad a la seguridad por sobre el aumento de poder. Dentro de la primera vertiente ubicamos a Morgenthau como precursor del mainstream del realismo. Para el realismo estructural o neorrealismo de Kenneth Waltz existen otros elementos para tener en cuenta que dan lugar a un realismo defensivo.<sup>11</sup>

**Lo que propone Waltz es darle un contenido más científicista demostrando que el sistema internacional funciona debajo una estructura y que por lo tanto hablamos de un realismo estructural o neorrealismo.** Esta estructura entendida en términos de la distribución de capacidades materiales bajo el sistema internacional. Los estados se concentran en mantener su posición relativa de poder dentro del sistema internacional contrario a Morgenthau para quien el objetivo fundamental es aumentar el poder en función del interés nacional. **Para Waltz los estados son conservadores y no expansionistas.** El realismo ofensivo es el que más se ajusta al comportamiento de Estados Unidos, la era de la posguerra fría fue el resultado de una política exterior destinada a expandir su poder en el mundo sin ninguna estructura que limite sus acciones.

---

<sup>11</sup> Kenneth Waltz : *“Teoría de la Política Internacional”*. Editorial GEL. 1988

No se debe caer en el absolutismo que los Estados en conjunto tienen un comportamiento ofensivo sin que el sistema internacional los limite o que busquen solo expandir su poder. **La posición relativa de la región latinoamericana conduce a que la política exterior sea limitada por la ofensiva estadounidense y que por lo tanto el único objetivo sea la supervivencia y su seguridad nacional.** La vertiente de Waltz sobre un comportamiento defensivo no debería eclipsarse con su diferencia sobre el realismo de Morgenthau sino que debería considerarse una política diferente del pensamiento realista clásico. No se pretende indagar en profundidad sobre las diferencias entre estas dos vertientes del realismo el trabajo se concentra sobre los postulados de Morgenthau para comprender y predecir la política exterior norteamericana.

**Morgenthau establece un esquema racional invariable que consta de seis principios** y mediante los cuales los Estados responden de la misma manera a los estímulos de las acciones de sus pares. En primer lugar compara a los Estados con el comportamiento de los seres humanos. El mainstream del realismo regido por Morgenthau se identifica con **Maquiavelo en cuanto a su escepticismo de la naturaleza humana.** Considera que la política al venir de los propios seres humanos obedece a patrones arraigados que deben tenerse en cuenta para el propio estudio de la política.

En segundo lugar, el autor sostiene que:

**“Los estados piensan y actúan por sus intereses definidos en términos de poder”.** Por poder considera que **“puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre]... [ El poder cubre pues todas las relaciones sociales que sirven a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por los que una mente humana controla a otra”**<sup>12</sup>. Al mismo tiempo este segundo principio de interés esta limitado en el tercero donde sostiene que dicho **interés esta limitado por las circunstancias de tiempo y lugar.** Por lo tanto el interés nacional es mutable.

El interés nacional de Estados Unidos ha variado en función de su percepción de las amenazas. Las circunstancias políticas y culturales de cada administración han definido un interés nacional ajustado a sus propios objetivos pero que en definitiva ha perseguido

---

<sup>12</sup> Morgenthau Hans, *Politics among nations : the struggle for power and peace.* 1963. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Traducción Heber Olivera 1986

una continuidad. El periodo que nos evoca este trabajo final se funda en que las políticas definidas hacia la región latinoamericana con el objetivo de preservar la democracia, ha sido un común denominador en épocas de posguerra fría hasta la actual lucha contra el terrorismo y el narcoterrorismo.

En la actualidad los rezagos de países comunistas no son un problema que si lo eran en la posguerra fría. **El interés nacional de la administración republicana de Bush tuvo como problema definir el interés nacional que debía guiar su política exterior. Sin la contención soviética esto fue un problema en palabras de Condoleezza Rice.** Las prioridades según la asesora republicana debían ser rearmar militarmente a Estados Unidos, arreglárselas con los regimenes canallas y direccionar a Rusia. Pero por sobre todo el presidente de los Estados Unidos debía sentirse a gusto con el nuevo rol de líder del país del norte.<sup>13</sup>

La agenda de seguridad, en términos realistas, se define en función del grado de influencia en que Estados Unidos debe ejercer sus capacidades materiales sobre un Estado determinado para alcanzar sus objetivos y promover el interés nacional. Quien controla los recursos naturales controla el mundo, a esto apunta parte de la estrategia de seguridad nacional de la administración Bush. La jerarquía de las prioridades de su agenda de seguridad se produce en función de que intereses le proporcionan más o menos poder sobre estos recursos. Por otro lado, los países bajo los cuales se encuentran los recursos naturales generan de alguna manera cierta inestabilidad y amenaza a la seguridad nacional.

**Por otro lado, estas prioridades y el grado de dificultad para lograr los objetivos pueden variar en relación a la posibilidad y probabilidad de conflicto.** El realismo defensivo a diferencia del ofensivo sostiene que el conflicto es probable en tanto se dé las condiciones del sistema internacional. **Para el realismo ofensivo el conflicto es posible en todo momento debido a que el Estado esta en una lucha constante por el poder.** Por lo tanto las políticas son de más corto plazo, en cuanto se reduce la hipótesis de conflicto las decisiones políticas tienen más aspiraciones a futuro.

**El realismo ofensivo tuvo su auge en los años noventa cuyo exponente es Maersheimer,** quien sostuvo que la estructura es en realidad la que determina la lucha por el poder en función de las capacidades de los Estados. Es la misma estructura la que

---

<sup>13</sup> Condoleezza Rice, *Campaign 2000: Promoting the National Interest*. Foreign Affairs, January/February 2000

conduce a una actitud ofensiva de los Estados. **Esto es evidente en la estrategia de seguridad de Estados Unidos quien aumento sus capacidades materiales para fortalecer su posición en el sistema internacional.** A partir de los noventa no quedaban dudas de que el poderío militar norteamericano no tenia igual y que el sistema unipolar permanecería por varios años. Lo difícil seria redefinir su interés nacional para mantener el equilibrio de poder.

Retomando los principios de Morgenthau, en cuarto lugar esta el debate entre lo **moral y lo político**, sostiene que ni la política debe sobreponerse a la moral universal ni la moral debe aplicarse a los actos de estado. Por lo tanto que la moral debe ser filtrada en relación a las circunstancias de tiempo y lugar. De ahí que sugiere que en el **realismo la prudencia es la suprema virtud en la política, se refiere directamente a los medios para ejercer el poder y del uso de la fuerza.** Decisiones prudentes en cuanto al uso militar ayudaran a conservar el liderazgo mundial. El quinto principio se relaciona también con la moral. Sostiene que la nación se niega a apreciar las aspiraciones morales de una nación con morales universales. Cada nación siente que Dios esta de su lado.<sup>14</sup>

El **último principio atiende a la naturaleza pluralista del ser humano**, de manera que teniendo presente el carácter moral, económico y legal del hombre este mantiene la autonomía de la naturaleza política. **Esto le sirve al realista político para poder pensar en términos de poder en función de su interés nacional.** Ahora bien, la manera en que el realista opera para promover su interés nacional aumentando su poder como potencia; según Morgenthau es solo aumentado su poder militar y económico. Estados Unidos ha aplicado una estrategia combinada de “hard power” y “soft power” en términos de Joseph Nye<sup>15</sup>.

**“El poder militar y económico son los ejemplos de comandos de poder duros capaces de cambiar su posición. La forma indirecta de inducir a nuestros objetivos, es mediante el soft power**, esto es propagando la admiración a los valores, aspirando por ejemplo al progreso individual, la riqueza, etc.”]...[” Esta estrategia utiliza la cooptación y no la coerción. Si los EEUU pueden generar preferencias y representar valores que otros quieren seguir, entonces costaría menos dirigir sus conductas hacia sus objetivos de

<sup>14</sup> Morgenthau Hans, *Politics among nations : the struggle for power and peace.* 1963. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Traducción Heber Olivera 1986

<sup>15</sup> Joseph Nye, La Paradoja del poder americano.

política exterior. Los recursos de esta forma de propagar los valores son mediante el cine, la televisión y el intercambio intercultural e interuniversitario.<sup>16</sup>

**“El soft y el hard power se refuerzan mutuamente.** Ambos son aspectos de la habilidad de influir en el comportamiento de otros.”]...[. El soft power no es solo el poder de los valores culturales, también implica, el comportamiento de los líderes hacia su propio comportamiento, la democracia, en las instituciones internacionales, y en la política exterior promoviendo la paz y los derechos humanos. **El sistema interamericano refleja en sus instituciones la fuerte inclinación por los derechos humanos y la democracia como valores universales y todo aquel que no comparta estos valores es considerado un estado rebelde al estatus estadounidense.**

En relación al sistema internacional nos queda mencionar (continuando con los postulados del realismo político de Morgenthau) que la **anarquía es el principio ordenador del sistema internacional el cual se encuentra en estado primitivo y esto da las condiciones óptimas para la lucha por el poder a niveles conflictivos.** La teoría de Morgenthau se completa con la visión normativa de sus postulados lo que arriba a un empirismo del comportamiento de los Estados cuya finalidad es la **política exterior racional.** Este paso del ser al deber ser denota un paso de la política exterior real a la racional. Las premisas de este modelo normativo son: **la política exterior esta reservada a una elite la cual actúa con la lógica del hombre político que lucha por el poder.**<sup>17</sup>

La anarquía del sistema internacional proporciona las condiciones óptimas para actuar de manera unilateral. La administración Bush ha demostrado que no existe un orden posible si los Estados no son capaces de ceder soberanía. Las Naciones Unidas y la OMC, por citar ejemplos han sido intentos de generar un orden mundial, pero que han perdido legitimidad frente al sistema internacional por que son estructuras que no se ajustan a los intereses ni al poder de los Estados Unidos para contrabalancearlo (en este punto falla el idealismo que considera a la legitimidad como fuente de poder). **Para una potencia la anarquía es el estado ideal ya que no se interfiere nada es un camino que obstruya la promoción de su interés nacional lo cual seria la causa justa.**

---

<sup>16</sup> ibidem

<sup>17</sup> Morgenthau Hans, *Politics among nations : the struggle for power and peace.* 1963. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Traducción Heber Olivera 1986

...”Lo importante al evaluar la política exterior de un Estado no son los motivos que llevan al estadista a actuar sino su capacidad intelectual de tomar las decisiones acertadas”<sup>18</sup>. Morgenthau solo considera una paz perpetua posible mediante un Estado mundial es decir eliminando la anarquía mediante un ente de orden superior a los Estados. Sostiene sin embargo que: **“La diplomacia es el mejor método para preservar la paz que puede ofrecer una sociedad de Estados soberanos, pero en las condiciones actuales de la política mundial y de la guerra no es suficiente. Sólo cuando las naciones hayan cedido a una autoridad superior los medios de destrucción que la tecnología moderna a puesto en sus manos (cuando hayan renunciado a su soberanía) la paz internacional será tan segura como la paz nacional”**.<sup>19</sup>

Continuando con la idea de poder, Morgenthau también asumió la concepción del poder como **poder- posesión o capacidad del Estado para alcanzar fines basándose en sus recursos**. Sin embargo, Morgenthau se concentra en los aspectos cualitativos del factor humano- componente del poder nacional: **carácter y moral nacional, calidad del gobierno y, sobre todo, de la diplomacia**. El poder político es un medio para alcanzar los fines de la nación. Los recursos (capacidad potencial) debidamente movilizados constituyen ese poder nacional que determina la potencia de un Estado. El poder debidamente movilizado da lugar a un fenómeno de control o de dominación. Sin embargo, Morgenthau distingue en este caso entre la **dominación derivada del poder político y la derivada de la fuerza**.<sup>20</sup>

Estas dos realidades sobre el concepto de poder permite distinguir entre el poder nacional en sentido de potencia: esto es que el poder lo constituye los medios y la capacidad de movilización, y por otro lado, en sentido de dominación: que son los efectos derivados de tal poder. Ambas esferas de poder tienen una lógica que actúa en función del **interese nacional**. Morgenthau también hace referencia a este concepto. **El interés nacional contiene dos elementos, uno que es lógico y necesario, y el otro que es variable y está determinado por las circunstancias sociales**. En lo que respecta al elemento necesario, el análisis de la obra de Morgenthau permite afirmar que el mismo es

---

<sup>18</sup> ibidem

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> ibidem

equivalente a la seguridad nacional. De tal manera que el interés nacional necesario se traduce en la supervivencia física, política y cultural de la nación.<sup>21</sup>

Como ultimo postulado de Morgenthau, **el equilibrio de poder el cual es consecuencia de la lucha por el poder en un medio político internacional**. Sostiene que un estado puede luchar por el poder en función de tres motivos: para aumentar, mantener o demostrar su poder. A dichas motivaciones corresponde también tres decisiones políticas típicas: por un lado la política exterior puede estar destinada a **mantener el poder o sea el status quo, a incrementar el poder lo que seria una política imperialista, o bien a demostrarlo, lo equivalente a una política de prestigio**.

#### Política exterior: definición

Estados Unidos atraviesa por políticas exteriores basadas en aumentar, mantener y demostrar el poder en distintos periodos históricos. Los últimos 10 años ha sido una política exterior de contenido imperialista. Aquí el concepto de política exterior se centra en el **contenido** de la misma, un ejemplo es la definición de Allison como “un **curso de acción internacional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de problemas**”. El autor Medina define que “la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la **forma** en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados”. Ambos autores coinciden en que la política exterior difiere en el contenido pero Allison no distingue que la política exterior forme parte o no de la política general.

Por otro lado, para Allison la política exterior se divide en “**áreas o problemas**” mientras que para Medina **difiere entre los propios Estados**. Por ejemplo, para el primer autor hablamos de áreas como el narcotráfico, inmigración, el medio ambiente, narcotráfico, entre otras. Mientras que Medina supone que cada país merece un tratamiento diferente en función de la posición que se haya definido entablar sea diplomática o no, solo comercial, defensiva, ofensiva entre otras. Se considera que en realidad hablamos de una combinación de ambos conceptos, es decir, la política exterior

---

<sup>21</sup> ibidem

norteamericana supone que cada área de interés (que afecta a la seguridad nacional) proviene de Estados que influyen de manera distintiva sobre dicha área. **Por ejemplo, México es una prioridad en temas inmigratorios mientras que Colombia lo es en el narcotráfico.**

A pesar de la simplista definición sobre política exterior lo que en realidad interesa es la manera en que se abordará el estudio de la misma. Existen conceptos de política exterior como numero de pensadores sobre las relaciones internacionales. Por lo tanto, se opta el concepto de “curso de acción internacional sobre las distintas áreas de interés y sobre distintos Estados para dichas áreas” para a continuación proceder a desglosar los puntos a tener en cuenta cuando analizamos una política exterior.

El primer paso en el proceso de análisis consiste en **identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un Estado en las distintas áreas en las que se desenvuelven sus relaciones exteriores.** Para este cometido todos los gobiernos se dotan de mecanismos formales e informales. La competencia por los recursos naturales que ofrece Latinoamérica es una **oportunidad** para Estados Unidos, el narcoterrorismo y la inmigración son por el contrario una amenaza sobre todo desde México y Centroamérica. Respecto de los mecanismos; los tratados comerciales y el sistema interamericano en general ofrecen una estructura formal. Mientras que por ejemplo el muro fronterizo con México es una política informal de ejercer sus relaciones con su país vecino.

**De este modo, se produce la identificación de los asuntos que pueden ser señalados como periódicos, recurrentes o emergentes.** La identificación de la mayor parte de los asuntos se basa en consideraciones políticas que escapan a todo intento de examen sistemático. **La fase siguiente consiste en la jerarquización de los asuntos identificados.** Los criterios generales para la selección de los asuntos son el contexto en el que se plantean, las características internas de los mismos, las repercusiones que pueden generar y los costos de sacarlos adelante. Por tanto, **la apreciación de la situación, la definición de los fines y objetivos y la elección de los medios, en orden de prioridades constituyen, los problemas fundamentales de la formulación de la política exterior**<sup>22</sup>

La estrategia de seguridad nacional estadounidense plantea una clara jerarquización de las prioridades de su agenda en función a las amenazas y oportunidades.

---

<sup>22</sup> Universidad de la Laguna. *Análisis de política exterior*. Eladio Arroyo Lara.2003.

**Sin embargo, detrás de toda amenaza existe una oportunidad, este aspecto la teoría no lo tiene presente y es en función de esta consideración en que abordamos la agenda estadounidense.** La consideración de amenaza hacia la seguridad nacional en áreas como la inmigración, el narcotráfico, entre otras, es el punto más crucial para Latinoamérica, de manera que las medidas no admiten negociaciones o debate. La seguridad es el interés nacional de Estados Unidos, las medidas por lo tanto no consienten que estructura alguna coopte sobre su efecto. No se admite que la ONU o la lentitud de los acuerdos multilaterales de la OMC expongan un riesgo sobre la seguridad estadounidense.

Si bien la Estrategia de Seguridad Nacional será analizada en el primer capítulo, adelantamos que según la visión que adopta este trabajo final las amenazas que plantea dicho documento en el 2002 traen un trasfondo de oportunidades. El interés nacional, sin embargo, no se entiende en términos de oportunidades sino de amenazas. La razón es que de esta manera se puede actuar “libremente” sobre los objetivos planteados y poner en funcionamiento el hard power sin necesidad de consenso. La manera en que Estados Unidos percibe su interés nacional es en término de poder según el realismo y este poder se manifiesta “seguritizando” las áreas de influencia.

### La securitización

El trabajo de Barry Buzan junto a Ole Wæver y Jaap de Wilde, en: La seguridad como nuevo marco de análisis de 1998, genera un cambio cualitativo en el estudio de las relaciones internacionales. Lo que propone es un análisis de las esferas social, económico y ambiental en las relaciones internacionales sin perder la coherencia intelectual en los campos militar y político desde el enfoque realista. Se centra básicamente en dos líneas: los estudios de seguridad desarrollados en la Escuela de Copenhague (Copenhagen Peace Research Institute) y el desarrollo de una teoría del sistema internacional y el orden mundial a través de la convocatoria de la Escuela Inglesa (The English School). La escuela inglesa propone un tipo de **vía media en la sociedad internacional**, es decir una posición que enlaza al realismo y al liberalismo.

**La teoría de la securitización o securitización de Barry Buzan, plantea el objetivo de comprender el trasfondo de las políticas comerciales y económicas de los Estados Unidos.** El concepto de seguridad en el campo del realismo y para los tradicionalistas ha estado ligado al campo militar, es decir, seguridad en términos físicos. Los críticos optaron por considerar a la seguridad como una condición relativa de protección mediante la que se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o algo. “No solo se corresponde a lo militar sino a cualquier daño producido por problemas medioambientales, económicos y hasta sociales” (B.Buzan:1998), ampliar el concepto de seguridad de la manera que plantea el autor permite comprender la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos.

Por lo tanto, el término seguridad posee un carácter subjetivo, atemporal y abstracto que sugiere condiciones deseables aplicables a un contexto y circunstancias cualquiera. Los temas de seguridad deben analizarse conforme cambian y evolucionan las amenazas y la realidad mundial. Resumidamente con securitización nos estamos refiriendo a los efectos políticos que tiene identificar algo como “amenaza a la seguridad”. La caducidad del comunismo como principal amenaza para Estados Unidos obligo a repensar en términos de seguridad como continuar promoviendo el interés nacional cuando ya no habrían motivos para continuar la carrera armamentística. Este evento fue la principal inspiración de Buzan de lo que derivó la teoría de la securitización. Propone la destrucción del armamento de capacidad ofensiva por no promover la seguridad y si mantener la defensiva. Esto supone directamente eliminar todo tipo de voluntad de los Estados en adquirir capacidad nuclear. A falta de un “comunismo” Estados Unidos ha tenido el deber de repensar su estrategia de seguridad para mantener a los estados rebeldes fuera del alcance de este tipo de amenazas masivas.

Básicamente, la securitización no sólo tiene el efecto de sobredimensionar algunos temas sino que también **tiene el propósito político esencial de cerrar los espacios de debate público sobre algunos temas de seguridad y de legitimar la adopción de cualquier estrategia necesaria para enfrentar la supuesta amenaza**, lo cual en muchos países de América Latina se ha prestado para adoptar medidas de excepción que no necesariamente son las mejores para enfrentar los problemas de seguridad de la zona.

La estrategia de seguridad de Estados Unidos analizada en el primer capítulo adopta una estrategia de individualizar a América Latina con políticas de poco valor

estratégico. Sin embargo, a partir del 2002 esto ha cambiado y principalmente países como Colombia, México, Brasil y Centroamérica tienen un espacio en la agenda como amenaza a la seguridad nacional. **El narcoterrorismo es la principal causa, y le sigue la influencia de China como socio comercial en la región desplazando a Estados Unidos.** Las políticas que se sugieren proponen un acelerado intento de fortalecer lazos comerciales, un evidente resultado ha sido la ley comercial del 2002 de Bush firmada casualmente el mismo año en que se publica el nuevo informe de estrategia de seguridad nacional.

Si bien Colombia es el principal país de origen del narcotráfico hacia Estados Unidos el cual se filtra por Centroamérica hasta México, esto no se relaciona (o no existe evidencia aún) con que los carteles puedan tener algún vínculo con células terroristas como las FARCS como se las asocia. De hecho las FARCS son grupos guerrilleros y que no poseen algún indicio de poseer armamento de destrucción masiva. En resumen, la política exterior hacia Latinoamérica ha cambiado y tiene un rol más estratégico que en el pasado. Ha esto se hace referencia en el primer capítulo.

El objetivo al que se pretende llegar, es que las áreas del narcotráfico, la inmigración y las relaciones económicas son áreas relacionadas a la seguridad nacional estadounidense, y es allí donde se pretende hacer énfasis en el cuerpo del trabajo. Las políticas hacia Latinoamérica colocan a la región en un papel menos negociador por la necesidad de actuar en carácter de "emergencia" para hacer frente a las supuestas amenazas. Por otro lado, no es casual que el punto más importante de los tratados comerciales sea facilitar la IED hacia los países firmantes de las negociaciones.

El propósito es utilizar este canal para acercarse a un control productivo y psicológico de los Estados que son clave para Estados Unidos. **Aunque para la securitización cualquier medida para garantizar la seguridad nacional sería válida, incluso la intervención militar.** Esto lo demuestra la militarización reducida en la triple frontera; esta zona se encuentra estratégica para los intereses estadounidenses sobre la reserva de agua dulce más importante a nivel mundial, el acuífero guaraní, tema que también se abordara en el cuerpo del trabajo.

Para terminar con el marco teórico, se hará mención de los niveles de **integración económica** para comprender las políticas de integración de los acuerdos del NAFTA y ALCA. La **teoría de Uniones Aduaneras** permitirá definir técnicamente las características de los TLC y que límites presentan. Se cita por otro lado, puntos de vista teóricos sobre relación entre pobreza y libre comercio. Como el desvío y la creación de comercio afecta a las económicas emergentes.

## **Metodología**

En este apartado pretendemos brindar un mapa al lector de los principales canales y fuentes a los que se recurrió para la elaboración del trabajo.

### **Fuentes primarias:**

- Artículos de diarios,
- Discursos presidenciales,
- Leyes sobre inversiones extranjeras en el marco del NAFTA,
- Instrumentos constitutivos de los tratados de integración y de organizaciones internacionales como la OEA y el ALCA.
- Ponencias de congresos sobre la situación latinoamericana frente al libre comercio,
- Doctrina de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del 2002.
- Informes del PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la UNCTAD Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo.
- Resultados estadísticos de instituciones oficiales sobre inversiones extranjeras en Latinoamérica en general y México en particular.

### **Recursos secundarios:**

- Artículos de analistas de coyuntura actual,
- Reportes y publicaciones de organismos oficiales como la CEPAL, ECLAC y del reporte sobre asuntos internacionales de los Estados Unidos.
- Bibliografía general sobre temas de seguridad internacional y comercio internacional. Sitios de Internet oficiales.

UnRegistered

## CAPITULO 1

### Agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos: la posición de América Latina

#### Introducción al tema de investigación

*La expansión del comercio internacional es de **vital** importancia para la **seguridad** de los Estados Unidos. El comercio es un factor crítico para el crecimiento económico de Estados Unidos y su **liderazgo** en el mundo. Las relaciones de comercio estables promueven la **seguridad** y la prosperidad. Hoy día los acuerdos comerciales sirven el mismo objetivo que los pactos de **seguridad** de la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones por medio de una serie de derechos y obligaciones.*<sup>23</sup>

George W. Bush.

La política exterior y la estrategia de seguridad nacional solo se entienden desde los intereses vitales de los Estados Unidos. El fragmento fue extraído del discurso del presidente Bush ante el acto creador de la Autoridad de promoción comercial en el año 2002. Podemos notar que nombra tres veces la palabra seguridad y empieza con la palabra vital. No pretendemos hacer un análisis discursivo pero si resaltar que la **seguridad** es de vital importancia para los Estados Unidos y es en torno a esta necesidad es que diseñan su esquema de política exterior en base a su posición de **liderazgo** internacional.

Al leer el fragmento citado sin considerar el contexto parece que se trata de un escenario de guerra y con un blanco identificado. El discurso no plantea ninguna amenaza específica pero si sostiene que la seguridad es de vital importancia y lo compara con los pactos de seguridad de la guerra fría como la OTAN. La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos esta impregnada en cada política que este lleve a cabo. Los principios y valores de este país construyen una identidad nacional que los posiciona en una posición de liderazgo a nivel internacional y actúan en consecuencia.

<sup>23</sup> Ley de comercio 2002. Autoridad de promoción comercial. Acto que autoriza al gobierno de los Estados Unidos a negociar tratados con otros países. También conocida como "fast track". Disponible en el boletín de análisis de políticas publicas N°15 marzo, 2003.

La agenda de seguridad de Estados Unidos establece los postulados básicos de la estrategia a seguir en donde cada región y país tiene una posición determinada en función de su grado de amenaza o inestabilidad. La doctrina Clinton comparada con la actual del Presidente Bush (partir de la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002) plantea una posición para la región Latinoamericana que pasa desde la “Democratic Enlargement” de Clinton a la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico de Bush. Existe cierta continuidad entre ambas políticas pero la posición de la región de América Latina ha cambiado drásticamente.

El **primer objetivo** pretende abordar la identidad estadounidense, los valores que guían su comportamiento y como perciben sus amenazas. Cualquier intento de bloque económico que no tenga presente estos parámetros de comportamiento de los Estados Unidos será una tentativa de amenaza fracasaría a mediano plazo. Es preciso comprender el estatus con que se identifica los Estados Unidos y en función del cual construyen su política imperial. Esta lógica paraliza a la región debido a la fusión entre su agenda económica y la agenda de seguridad nacional.

Los dos puntos centrales del **primer capítulo** son: un análisis de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos y un diagnóstico del desenvolvimiento de los organismos que conforman el sistema interamericano. El marco analítico que se utiliza para este primer capítulo se basa en la teoría del constructivismo y de la securitización. A partir de este marco explicativo citamos como evidencia empírica al libro blanco de defensa de los Estados Unidos. Las políticas de seguridad nacional que allí apreciamos impregnan a los organismos del sistema interamericano y por lo tanto recaen en todos los países como norma.

Se tiene presente para este primer apartado la correlación entre la identidad norteamericana, su agenda de seguridad nacional, políticas comerciales y de defensa y las estrategias aplicadas. La salvedad de este trabajo es que no se adopta una división entre un post 11-S respecto de la visión de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Si bien la militarización y la guerra contra el terrorismo se hicieron más evidentes sobre todo para Colombia y sus países vecinos no optamos por comparar las políticas después y antes del

ataque. El énfasis se mantiene en el área de libre comercio y como el sistema interamericano actúa frente a los desafíos norteamericanos.

Como **segundo objetivo** se analizan en forma general las políticas comerciales de Estados Unidos y las motivaciones de los países latinoamericanos frente a este nuevo escenario económico de negociaciones bilaterales. Se analizan en particular los organismos del sistema interamericano a nivel político y económico. Se pretende realizar un diagnóstico de las distintas esferas afectadas por estos acuerdos en forma general sobre Latinoamérica. Se exploran los programas de financiamiento del BID y BM para países que son una amenaza según la percepción de Estados Unidos.

El **capítulo tercero** cita los casos de Chile y de las economías latinas que han negociado con Estados Unidos. Mediante el TLC Estado Unidos utiliza a Chile como enclave geoestratégico para hacer frente a la apertura de China. El tratado bilateral juega con las mismas pautas que el NAFTA en cuanto a IED, de esta forma estaría más próximo a convertirse en un México sudamericano. Las políticas comerciales de Estados Unidos para Chile y Brasil están paralizando todo intento de acercamiento de los países regionales.

El **último apartado** entra de lleno al caso mexicano. Los determinantes macro y microeconomicos sobre la localización de la inversión extranjera directa nos ofrecerán una guía para predecir futuros comportamientos en el resto de la región. Las maquiladas en particular son un fenómeno que tememos tenga repercusión en toda la región latinoamericana. Las maquiladoras afectan de manera indiscriminada al medio ambiente y mantienen en condiciones infrahumanas a sus trabajadores, además de muchos otros efectos. En Centroamérica y Paraguay ya se están instalando y no demoraran en hacerlo hacia otros países sudamericanos.

A partir de todo el análisis previo sobre el estatus de los Estados Unidos en el sistema interamericano se pretende por ultimo considerar a México como país miembro del NAFTA. El objetivo es que en función de la experiencia mexicana poder predecir futuros escenarios para el resto de la región. Se pretende indagar sobre las políticas

norteamericanas sobre su país vecino y que resultados tuvo desde la entrada en vigencia del acuerdo haciendo hincapié en las políticas de inversión extranjera directa.

### **La estrategia de seguridad nacional: un juego de percepciones**

Alexander Wendt afirma que el carácter de la vida internacional se encuentra determinado por las creencias y expectativas que los estados tienen unos de otros, las que a su vez se encuentran constituidas en gran medida por estructuras sociales antes que materiales<sup>24</sup>. El autor sostiene que el sistema internacional se autoconstituye en función de las percepciones y de las ideas que tienen los actores del resto del mundo. La política exterior norteamericana será estudiada desde esta lógica. De que manera los Estados Unidos perciben a Latinoamérica según el último informe de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002.

La teoría del constructivismo por Alexander Wendt es el marco de análisis que se utiliza para comprender la política internacional. Las amenazas son ideas construidas por los propios estados. América latina no es una prioridad ni una zona de nivel estratégico en la agenda de seguridad nacional. El documento publicado en septiembre de 2002 de la nueva estrategia de seguridad dedica solo tres párrafos a América Latina. Se consideran temas de seguridad y recursos naturales para los países de Colombia, México, Cuba, el Caribe, Brasil y Argentina. Se destaca el interés por formar coaliciones flexibles con países que comparten sus intereses y prioridades como México, Brasil, Chile y Colombia a este último se le dedica un párrafo separado por ser el país de origen de las drogas ilícitas que ingresan a Estados Unidos<sup>25</sup>

La agenda de seguridad de los Estados Unidos debe abordarse desde un estudio exploratorio sobre sus percepciones del mundo. Pretender dar un sentido esquemático sería inútil y contraproducente a los efectos de establecer conjeturas. **Este primer apartado aborda la lógica con la que los Estados Unidos construyen su propia imagen de potencia mundial y en función de la vulnerabilidad de la misma diseñan su política exterior.** Los valores, principios y la misión de los Estados Unidos impregna sus

<sup>24</sup> Alexander Wendt, Teoría social de políticas internacionales, Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

<sup>25</sup> Observatorio Estados Unidos- América Latina. FLACSO-Chile. "Prioridades estratégicas de los Estados Unidos en América Latina". Marzo 2004. disponible: sitio oficial de FLACSO-Chile.

esferas: social, económica y política. Estas ideas compartidas han cambiado en prioridades según la administración demócrata o republicana. Antes de analizar la nueva estrategia de seguridad nacional se parte de un breve análisis del perfil político de los republicanos y demócratas que han distinguido ambas gestiones de política exterior aunque demostraron una continuidad en los valores de democracia y libre mercado.

La administración Bush ha sido histórica por dos hechos: su mayoría republicana, lo cual rompe con la tradición histórica de equilibrio de poder (tal como observamos en el cuadro 1) y por el ataque del 11-S. Estos acontecimientos han demarcado una fuerte política exterior unilateral con una re-jerarquización de prioridades y acciones preventivas de la administración Bush.<sup>26</sup> Dentro de la re-jerarquización de prioridades lo que interesa para nuestro caso de estudio es que lugar ocupa la región latinoamericana. La agenda de los Estados Unidos ha estado diseñada en función de un contexto histórico específico y definido por el bienestar económico de su población. Para la década de los noventa el peso de la agenda comercial y la democracia tienen una fuerza que se hacía sentir en su agenda exterior pero los temas de seguridad estratégica seguían sin relevancia.

**Cuadro 1: Balance poder en el congreso de Estados Unidos.**

Ejecutivo	Representantes		
01-04 Republicano George W. Bush	83-04	50.8%	Republicano
	01-02	51.2%	Republicano
93-01 Demócrata Clinton	99-00	51.9%	Republicano
	97-98	52.8%	Republicano
	95-96	59.3%	Demócrata
	93-94	61.3%	Demócrata
89-93 Republicano George Bush	91-92	59.7%	Demócrata
	89-90	59.3%	Demócrata
81-89 Republicano Ronald Reagan	87-88	58.1%	Demócrata
	85-86	61.8%	Demócrata
	83-84	55.6%	Demócrata
	81-82	63.6%	Demócrata
77-81 Demócrata Jimmy Carter	79-80	67.5%	Demócrata
	77-78	66.8%	Demócrata

Fuente: [www.whitehouse.com](http://www.whitehouse.com)

<sup>26</sup> Observatorio Estados Unidos- América Latina. FLACSO-Chile. "Prioridades estratégicas de los Estados Unidos en América Latina". Marzo 2004. disponible: sitio oficial de FLACSO-Chile.

**En este capítulo se pretende llegar a una explicación sobre como el interés nacional de Estados Unidos ha configurado un mecanismo de seguridad de control basado en su estatus de potencia mundial.** Las nuevas amenazas para la seguridad nacional están reflejadas en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Estados Unidos que luego del ataque del 11-S se han potenciado. Latinoamérica es ha visto directamente afectada por esta nueva doctrina y sin haber pertenecido al “eje del mal” de la administración Bush. Se desconoce la existencia de algún motivo o capacidad material para planear un ataque terrorista hacia Estados Unidos por alguno de los grupos insurgentes de Latinoamérica, sea de la FARC o Sendero Luminoso por ejemplo.

No existe evidencia disponible sobre las posibles células terroristas en la triple frontera, Perú, Colombia o Venezuela que actúan conjuntamente, según se sostiene, con Al-Qaeda. Sin embargo, mediante el informe de Joseph Cofer Black de la oficina antiterrorista estadounidense grupos insurgentes están relacionados y trabajan para Al-Qaeda. Por otro lado el general James Hill del Comando Sur de Estados Unidos sostiene que...[organizaciones como Jezbolá y Hamas cuentan con células activas que les envían millones de dólares y les falsifican documentos en la frontera común entre Brasil, Argentina y Paraguay, en la isla venezolana de Margarita y en Trinidad y Tobago].

Por otro lado, la administración Bush se ha caracterizado por un fuerte uso de la posición de superpotencia de Estados Unidos, el fuerte incremento en sus capacidades materiales dan prueba de ello (Anexo B cuadro 1: presupuesto del gasto en defensa nacional periodo 1997-2012). La crítica de Hoffman hacia Friedman que la globalización traerá paz mundo ya es un hecho, en términos de Hoffman ...” **nada ha cambiado desde Maquiavelo. El poder militar y económico de los Estados determina su destino, la interdependencia y las instituciones internacionales son fenómenos frágiles y secundarios y los objetivos de los Estados son impuestos por medio de amenaza a su supervivencia y seguridad**”]<sup>27</sup> ...

**“La pobreza y las migraciones** constituyen la mayor amenaza para el mundo desarrollado. Por otro lado, el medio ambiente será un tema de seguridad nacional, debido a la escasez de recursos, se podría anticipar la posibilidad de un conflicto...”]<sup>28</sup>. Es

<sup>27</sup> Samuel Hoffman. *Choque de globalizaciones*. Una crítica a Friedman. Editorial Mc Graw Hill. 1998

<sup>28</sup> Kaplan. *La anarquía que viene*.

mediante esta lógica en como debemos analizar la ESN de Estados Unidos. Lo que amenaza el futuro de Estados Unidos no es un ataque terrorista sino la falta de recursos naturales, suministro de petróleo, acceso al agua potable, la inmigración ilegal descontrolada, estas si son amenazas pero como tales no parecen producir el mismo impacto o movilización internacional que el terrorismo. El terrorismo genera miedo, la falta de petróleo no. La escasez energética y de recursos naturales podría tener un mayor impacto social que un ataque terrorista.

Estos hecho se ven reflejados en el contraste entre la agenda de Clinton y Bush posteriormente. Para Clinton los temas de seguridad estaban lejos de considerarse parte de la estrategia, de hecho su agenda fue carente de estrategia. Su primera presidencia esta basada en el poder económico de su país, el **soft power y el enlargement** suponía consolidar la expansión de la **democracia**, lo cual se asemeja la idealismo wilsoniano. La interdependencia genera dependencia lo cual beneficia a los Estados Unidos, no se le da importancia al tema militar o de seguridad, si a lo jurídico, por los DDHH, su agenda estaba liderada por:

- Comercio, drogas, migraciones, Asia: como centro de la política exterior, con Europa se propone una redefinición y con la OTAN una ampliación. Aparecen los estados canallas, definidos como países rebeldes en cuestiones militares y de armamento nuclear.

Su segunda presidencia produce un cambio en su PE, un tanto más neoconservador: debido a las criticas por el internacionalismo no tuvo en cuenta a los terroristas, definió a los nuevos enemigos y pasa del soft al hard power, de la multilateralidad a la unilateralidad, también se denuncia a Corea del Norte como Estado canalla, ya las ideas neoconservadoras estaban instaladas en la sociedad. Realiza una guerra preventiva a Sudán por el atentado a las embajadas. Los Balcanes y Ruanda ya no son sus objetivos primarios en PE. Lo único logrado fue la **expansión de la democracia y restituyo a Artiside en Haití<sup>29</sup>**.

Resumidamente, esta época de “prioridad en temas internos” (las comillas son propias) finaliza con la administración Bush, el impacto principal a nivel político fueron los temas

<sup>29</sup> Carlos Pérez Llana, *El regreso de la historia*. Editorial Sudamericana. 1998

de seguridad nacional lo cual se potenció con por el ataque del 11-S. Ya con la consolidación de las ideas neoconservadoras en los noventa estas llegan al poder en la presidencia de G.W. Bush. El movimiento “neocon” surge como una revolución dentro del conservadurismo, no es statusquista y busca la expansión de las ideas. Con Bush hijo los lineamientos de la política exterior son:

- **Unilateralismo**
- **Guerra preventiva**
- **Cambio de régimen, más democracia**

Se puede apreciar que en general no hubo contraste entre ambas políticas exteriores, pero si un fuerte incremento del soft power aunque no era considerado de la misma manera por Clinton que por Bush. Esto es, para Clinton la **democratic enlargement** era objeto solo de política pero que nada tenía que ver con temas estratégicos o de seguridad. **Para Bush esto influye directamente en la seguridad nacional y considera q los Estados que no acuñen un sistema democrático son una amenaza.** Tal amenaza que mas tarde pasa a ser una oportunidad para concretar la escalada contra el terrorismo y obtener control geoestratégico de los recursos de la región. La tendencia de seguritizar para ganar control, genera la posibilidad de actuar mediante la vía unilateral sin necesidad de consenso internacional.

**Según el consenso en política exterior los conservadores están a la deriva.** Ellos desdeñan el multilateralismo wilsoniano de la administración Clinton. En un comienzo republicanos y conservadores tendían a preocuparse por el consenso en el escenario posguerra fría. Sin embargo, hoy los conservadores se concentran en su política exterior y de defensa para demostrar esta nueva realidad política de indiferencia norteamericana. Esta política neoreganeana seria buena para los conservadores, para América y para el mundo. Los presidentes republicanos mas exitosos que asumieron las responsabilidades de los Estados Unidos para este nuevo ordenamiento internacional (Reagan y Roosvelt) han aumentado su poder de influencia.<sup>30</sup>

Ahora pasamos a analizar la nueva ESN haciendo hincapié sobre las políticas hacia Latinoamérica que es la región que nos evoca este trabajo final. Hay cuatro temas claves

---

<sup>30</sup> Kristol y R. Kagan. Toward a neoreganeano foreign policy. 2001

de la ESN de Bush que han generado controversia. Primero, la EDS **promulga la acción militar preventiva contra estados hostiles y grupos terroristas que intentaran elaborar armas de destrucción en masa (ADM)**. El concepto de ataque preventivo si bien ya existía como institución e instrumento de defensa con Bush se torno una razón de estado por su seguridad nacional.

Segundo, declara que **Estados Unidos no permitirá que ninguna potencia extranjera le dispute su poderío militar en el mundo**. En términos realistas se refiere a políticas imperialistas y de prestigio acompañado por un aumento de sus capacidades militares en defensa nacional para consolidar dicho poder (Anexo B cuadro 1, Presupuesto en gasto de defensa nacional periodo 1997-2012 estimado y mapa 2). Tercero, expresa su **compromiso con la cooperación multilateral internacional, aunque establece claramente que "no dudaremos en actuar solos, en caso necesario"**<sup>31</sup> para defender los intereses y la seguridad nacionales. Cuarto, la ESN proclama como objetivo la **extensión de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, particularmente en el mundo musulmán**.

En el presente artículo se revisa cada uno de estos temas, prestando atención particular a los razonamientos, grado de cambio o continuidad e implicaciones de cada objetivo de seguridad nacional.

### **Construir un nuevo multilateralismo en términos idealistas**

La EDS declara que "también nos guía la convicción de que ninguna nación puede por sí sola crear un mundo mejor, más seguro". Las alianzas y las instituciones multilaterales pueden multiplicar la fuerza de las naciones amantes de la libertad. Estados Unidos está comprometido con las instituciones perdurables". En términos idealistas sabemos que se trata de una búsqueda de afianzar los valores e ideas estadounidenses mediante instituciones internacionales que promulguen la paz, la democracia y los DDHH. El documento continúa diciendo que "**en tanto que Estados Unidos tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos**".

---

<sup>31</sup> "Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos"; *Publicación online de la Casa Blanca*; Cap. II; Washington D.C.; Septiembre; 2002. Ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

La ESN de Bush no trata únicamente del poder y de la seguridad en un sentido estricto. Compromete a Estados Unidos con la extensión de la democracia en todo el mundo y la promoción del desarrollo de "**sociedades libres y abiertas en todos los continentes**". Para ello el documento hace un llamado para una campaña general de información pública, de "**una guerra de ideas**" (idea constructivista y mediante el accionar del soft power) para ayudar a los extranjeros, particularmente del mundo musulmán, a aprender sobre Estados Unidos y a entenderlo. Este compromiso encarna temas de arraigo profundo en la gran estrategia estadounidense y evoca creencias norteamericanas muy asentadas sobre la política exterior.

En particular, la idea de que el ejercicio del poder norteamericano va de la mano con la promoción de principios democráticos se puede ver en los pronunciamientos de política de los presidentes estadounidenses, desde Woodrow Wilson a John F. Kennedy, Ronald Reagan y Bill Clinton (Anexo A: cuadro 1). Esta combinación de valores refleja tanto una creencia en la democracia y en la libertad como ideales universales, el documento declara que "Estados Unidos debe defender la libertad y la justicia porque estos principios son justos y verdaderos para los pueblos de todas partes", y la convicción de que la promoción de estos principios en el extranjero no sólo beneficia a los ciudadanos de otros países, sino que también fortalece la seguridad nacional estadounidense al hacer menos probables los conflictos en el exterior.

"...En el hemisferio occidental hemos formado coaliciones flexibles con países que comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia. Juntos promoveremos una verdadera democracia hemisférica donde nuestra integración avance en términos de seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza. Trabajaremos con instituciones regionales tales como las Cumbres del proceso americano (ALCA), la OEA y el Ministerio de defensa de las Américas para el beneficio de todo el hemisferio"] . (Estrategia de seguridad Nacional traducción propia). Esta declaración es un indicio de la propuesta del ALCA mediante una estrategia de "coaliciones flexibles" utilizando los mecanismos del sistema interamericano.

La ESN de Bush compromete a Estados Unidos a trabajar "activamente para llevar la esperanza de democracia, desarrollo y mercados libres a todos los rincones del mundo". Este objetivo es impulsado por la convicción de que la causa fundamental del terrorismo radical islámico yace en la ausencia de libertad y de oportunidades en el mundo árabe. En

el pasado, esta idea se hubiese descartado como una de retórica política. Luego del 11 de septiembre, hasta las Naciones Unidas en su Informe sobre Desarrollo Árabe<sup>32</sup> ha identificado el problema y ha instado a que se busquen maneras de extender las instituciones democráticas y las libertades humanas básicas al Medio Oriente musulmán.

**El común denominador de la política exterior norteamericana ha sido la seguridad como interés vital para su estatus de superpotencia.** Esta identidad de superpotencia es producto de procesos internos y externos. Como nos vemos a nosotros mismos y como vemos al otro. Considerar como amigo, rival o enemigo es el resultado de un juego de relaciones que pueden llevar hasta la guerra entre dos países<sup>33</sup>. El sistema postwesfaliano sugiere que las rivalidades futuras serán en función de la percepción geopolítica de los países ante la competencia por los recursos naturales.

**La teoría del constructivismo también supone que ante la ausencia de una identificación positiva con otros estados, los intereses serán definidos sin considerar al otro, como resultado será manipulado para su propia gratificación.** Este supuesto se refleja en la posición de **Latinoamérica en la ESN**. La región no es un actor de influencia ni tampoco visto positivamente, por lo tanto, es ignorada y manipulada hacia los propios intereses de control de los la potencia del norte. Las políticas reactivas de Latinoamérica se sublevan a motivaciones de acceso al mercado estadounidense. Los países de la región solo luchan por mantener su posición relativa en el hemisferio en función de la distribución de capacidades de sus estados pares (principios del neorrealismo).

Parte de la estrategia de Estados Unidos es que en función de esta lucha podrían negociar unilateralmente con uno y otro Estado de manera que ningún país latino querría quedarse afuera del acceso al mercado estadounidense y de a poco concretar el mapa del ALCA.

Otro de los supuestos del constructivismo es sobre el estudio del poder. El cual no siempre hace referencia a poder militar y económico sino mucho más importante al de las

<sup>32</sup> Informe de Naciones Unidas sobre el desarrollo Árabe. 2001.

<sup>33</sup> Alexander Went, Teoría social de políticas internacionales, Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

ideas, estructuras, lenguajes y símbolos, o bien soft power según Joseph y Nye<sup>34</sup>. En este sentido es que de Estados Unidos planean su inserción en la región. **El comercio no solo provocara una ventana económica sino muchos más importante creara consumidores con nuevas necesidades es decir consumidores globales.** El mensaje de las ideas generadas por la fuerza del mercado es sinónimo del poder en términos culturales. La admiración de los valores de progreso individual y riqueza generan un poderoso magnetismo del que ningún Estados puede resistirse.

El siglo XX se enfrentó a un cambio estructural importante. Los estados ya no son considerados entre ellos de la misma manera que antes de la guerra fría. Este cambio estructural colocó en primer lugar a la seguridad colectiva y el interés colectivo sobre las democracias que integran una cultura en común mutuamente construida. **La cultura occidental es la que se identifica en estos términos colectivos e interactúan sobre la base de enemistad o amistad aunque no rivalidad como durante la guerra Fría.**<sup>35</sup>

### **La Seguritización en términos de geopolítica**

Este apartado pretende cuestionar sobre que bases y fundamentos Estados Unidos actúan con el resto de la región y como su identidad de guardianes del universo define su estrategia de seguridad en **función a la seguridad como interés nacional.** La teoría de la seguritización de Barry Buzan brinda un marco analítico innovador sobre los temas de seguridad nacional de Estados Unidos. **Uno de los principales supuestos de la teoría es que las amenazas no son objetivas sino socialmente construidas.** En consecuencia la seguridad no tiene un contenido real sino es autoreferencial. La práctica de políticas es resultado de esta seguridad que es presentada como un asunto de suprema importancia.

La seguritización tiene el efecto de sobredimensionar algunos temas así como también **tiene el propósito político esencial de cerrar los espacios de debate público sobre algunos temas de seguridad y de legitimar la adopción de cualquier estrategia necesaria para enfrentar la supuesta amenaza.** La manera en que Estados Unidos construye su imagen de Latinoamérica y como define las amenazas que esta región supone será el objetivo de este apartado. Considerar que la región es un foco de amenaza para la

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Alexander Went: *“Formación de la identidad colectiva y el estado internacional”*. Teoría social de políticas internacionales, Cambridge university Press 2002.

seguridad nacional logra anular todo tipo de oposición y genera poder para los Estados Unidos.

**“Partes de Latinoamérica confrontan conflictos regionales, especialmente debido al aumento de la violencia de los carteles de droga y sus implicancias.** Este conflicto y el tráfico indiscriminado de narcóticos perjudican la salud y seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos desarrollado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, reforzar sus leyes, enfrentar organizaciones terroristas y terminar con la provisión de narcóticos.[...] **En Colombia, reconocemos la unión entre terrorismo y grupos extremistas con la actividad de tráfico ilícito de drogas que ayudan al financiamiento de tales grupos”..].** (Estrategia de seguridad nacional traducción propia).

La posición latinoamericana en el último informe de la ESN no se presenta en términos geoestratégicos sino como amenazas, esta en el deber de los analistas en diferenciar en que casos si son amenazas y en cuales oportunidades geoestratégicas. América Latina es considerada como una región con poco peso estratégico pero el interés esta centrado en Venezuela y Brasil, ambos con potenciales reservas de recursos naturales. Brasil esta siendo cuestionado por su gestión de la reserva amazónica. Colombia es una amenaza potencial debido a que es país numero uno en plantación de coca y producción de cocaína (Anexo C, Cuadros 2 y 6) (Venezuela es el país con mayor riqueza en biodiversidad **.Los medios para alcanzar los objetivos en estos Estados van desde la militarización geoestratégica y sutiles como los acuerdos comerciales bilaterales sin permitir a ninguna entidad supranacional regular o intervenir en estas decisiones que afectan al interés nacional.**

**La geoestrategia proviene de la pseudociencia de la geopolítica** en términos realistas según Morgenthau, “...que erige el factor de la geografía en un absoluto que supuestamente determina el poder y, a partir de allí, el destino del poder. Su concepción básica es el espacio. Sin embargo, mientras el espacio es estático, las poblaciones que viven dentro de esos espacios son dinámicas. Según la geopolítica, es una ley histórica que los pueblos deben expandirse mediante la conquista del espacio o perecer, y que el poder relativo de las naciones se encuentra determinado por la mutua relación con respecto al espacio conquistado”<sup>36</sup>. De esta manera el realismo percibe al espacio en relación con sus

---

<sup>36</sup> Hans Morgenthau. *Política entre las naciones: lucha por el poder y la paz*. Editorial Gel 1986

recursos naturales, la geopolítica ignora las poblaciones y a la estructura estatal frente al acceso a los recursos naturales frente a la necesidad de expansión propia de los Estados.

Las regiones con mayor potencial de recursos naturales son por lo general países agrícolas con una base económica poco industrializada, y que no hacen una explotación masiva de estos recursos, ergo países en vías de desarrollo y que Latinoamérica en general entra en este nivel de desarrollo. A partir de entender a que nos referimos con geoestrategia y geopolítica delimitamos a estos conceptos el entramado de medidas de seguridad que fundamentan el interés nacional de Estados Unidos. La sutil diferencia entre securitizar y no es que la amenaza de la escasez de recursos naturales es inminente y requiere de un accionar urgente. La opción de la geopolítica carecería de legitimidad frente a la comunidad internacional.

Desde no hace mucho tiempo tanto la CIA como el Departamento de Estado advirtieron en cuanto a la situación de la región latinoamericana. Los estados que presentan mayor amenaza son Venezuela, Colombia, México y Bolivia, aunque no solo por temas clásicos como el narcotráfico o violencia urbana. Las características de estos estados presentan amenazas emergentes y fuentes de inestabilidad para los Estados Unidos. La amenaza de esta región no es el terrorismo ni en términos de proliferación de armas de destrucción masiva pero si es una de las regiones mas corruptas y con mas baja institucionalización en el mundo.

Este nuevo escenario intimida la supervivencia nacional y los Estados Unidos precisan de liberarse de la amenaza para mantener su identidad y su integración funcional. En este sentido es clave el concepto de la securitización de Barry Buzan, Waever y Wild, el cual sostiene que **un tema que se presenta como una amenaza existencial requiere de acciones de emergencia que van mas allá del procedimiento político normal,** cambiando el estatus y se lo relaciona con el termino seguridad y por lo tanto es incorporado a la agenda de seguridad<sup>37</sup>.

Frente a este nuevo esquema de securitización es que debemos comprender la política de seguridad nacional de los Estados Unidos. Actualmente Latinoamérica no parece ser una fuerte amenaza pero tiene las condiciones para serlo en el mediano y largo plazo. Las zonas como la triple frontera, sobre todo Paraguay, el área andina,

---

<sup>37</sup> Verónica Domínguez Pausada. "La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones. Abril de 2005. Disponible en el sitio oficial de CADAL, Centro para la apertura y desarrollo de América Latina. 2 de septiembre de 2007

particularmente Bolivia, Colombia y algunos estados mexicanos como Sinaloa son el foco de atención. La administración Bush esta preparando una política de securitización adelantándose al empeoramiento de estos conflictos intraregionales pero pensados desde la óptica de la geopolítica.

### **Libro blanco de defensa de Estados Unidos**

El apartado anterior consideró los factores que caracterizan al nuevo contexto internacional. La complejidad del riesgo, una mayor interdependencia en materia de seguridad, la no configuración previa de las amenazas y las limitaciones para predecir los medios adecuados para enfrentarlas.<sup>38</sup> En función de estas tendencias analizaremos la fuente empírica de los Estados Unidos donde publican sus políticas de defensa y seguridad. Este pequeño apartado pretende presentar la visión de los Estados Unidos en relación a las amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad.

El reporte del secretario de defensa al presidente y al Congreso en el año 1996, expone las principales amenazas a los intereses norteamericanos y de donde surgen sus aliados y sus amigos. Los intentos hostiles a los intereses con el objetivo de ganar hegemonía en sus regiones mediante agresión o intimidación germina un potencial enemigo. **Los conflictos internos entre grupos étnicos, nacionales, religiosos que amenazan a civiles y provocan migraciones masivas y afectan la estabilidad internacional también se suman como una amenaza.** Adversarios potenciales que intentan adquirir armas de destrucción masiva, son un blanco indiscutible.

Por otro lado, los focos de amenaza a la democracia, la subversión y el crimen que afectan y socavan a gobiernos amigos. Las amenazas a la prosperidad y al crecimiento económico de los Estados Unidos. La degradación global del medio ambiente como el tráfico ilegal de drogas y el crimen internacional. Todas estas amenazas informan la estrategia a seguir por parte de los Estados Unidos y existe un claro seguimiento de la situación de los países latinoamericanos.

---

<sup>38</sup> Fabián Calle. “Notas acerca de los debates sobre seguridad en la teoría de las relaciones internacionales en los ’90”. Consejo argentino para las relaciones internacionales. Instituto de seguridad internacional y asuntos estratégicos (ISIAE). Noviembre 1997

En relación a las políticas de defensa se busca estructurar las relaciones de interdependencia económica, política y de seguridad en espacios de seguridad cooperativa o zonas azules. La idea de estas zonas es eliminar la hipótesis de conflicto militar entre los estados participantes. El objetivo es conseguir un grado de estabilidad y confianza mediante interconexiones en los distintos niveles de política, economía y seguridad. En este sentido los regímenes democráticos son esenciales para garantizar las pautas político institucional.

El representante de Foreign Policy de los Estados Unidos, Tom Barry, afirmó en una entrevista para el Washington Post, que la Pax americana lleva ya dos siglos de prueba, “pero no habrá pax si no hay progreso”<sup>39</sup>. Por otro lado, el presidente Bush ya venía afirmando en sus discursos que este sería el siglo de las Américas, mediante el antiterrorismo y con mayor presencia global para la seguridad. Este mensaje reiterado por el presidente en distintas ocasiones comunica implícitamente la ideología de poder con la creencia en la superioridad del sistema y los valores estadounidenses. Con esta idea se pretende cerrar el apartado, aglutinando los conceptos de identidad, amenaza y seguridad colectiva.<sup>40</sup>

## Desafíos regionales

Históricamente la región ha presentado dos desafíos para los Estados Unidos, por un lado, **lograr la estabilidad y por otro evitar intromisiones extra-hemisféricas**. Los problemas en general como ya mencionamos son la inestabilidad institucional, la inequidad social y la gobernabilidad. **Las coaliciones flexibles que propone la ESN apuntan a una agenda bilateral de tratados comerciales con los países de la región con fines de control y que poco tienen de comerciales**. El objetivo de consolidar el libre mercado y la democracia principios clave para la estabilidad regional es el medio para concretar una agenda internacional de amenazas globales.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Informe del Foreign Policy por Tom Barry. 2000

<sup>40</sup> Artículo: *¿pax americana? o ¿paz americana? Las políticas comerciales, militares y migratorias estadounidenses puestos al debate frente a sus impactos en Latinoamérica*. Periódico Opción, disponible en: URL: [www.periodicopcion.net/article121656.html](http://www.periodicopcion.net/article121656.html). 25 de agosto de 2007

<sup>41</sup> Observatorio Estados Unidos- América Latina. FLACSO-Chile. “*Prioridades estratégicas de los Estados Unidos en América Latina*”. Marzo 2004. disponible: sitio oficial de FLACSO-Chile.

Los objetivos regionales parecen responder a una lógica regional, sin embargo, son pensados desde una visión más global y en función de amenazas globales. Latinoamérica no representa una amenaza como es el terrorismo para la administración Bush. Sin embargo, la inmigración latinoamericana y el narcotráfico entran dentro de la lógica de la securitización. Tanto Perú con Sendero Luminoso, Colombia con las FARC's, la triple frontera y hasta las favelas de Brasil conforman una latente amenaza como células terroristas que trabajan para Al-Qaeda. No existe evidencia de esto, sin embargo, Estados Unidos no tardó en accionar preventivamente enviando ejercicios militares y financiando mediante el Banco mundial y el BID ayudas estructurales.

#### Paradigma de control vs paradigma de seguridad sustentable

**Veremos en el siguiente apartado de que manera la estrategia de defensa nacional que se analizó anteriormente, se proponen controlar los focos de amenazas pensando desde un “paradigma de control” antes que desde un “paradigma de seguridad sostenible”.**<sup>42</sup>

Por paradigma de control se supone la interacción de medidas de defensa nacional destinadas a no dejar librado ningún asunto latinoamericano que afecte o pueda afectar a la seguridad nacional, en términos realistas serían **decisiones imperialistas y estatuquistas**. Esto se refleja en los ejercicios militares en países de Latinoamérica (Anexo C cuadro 1) y los prestamos para medidas estructurales que busquen consolidar la democracia y el libre mercado. Lo que se impone es el **interés nacional basado en medida de cooptación y no de coerción**. La diferencia con un **paradigma de seguridad sustentable** es básicamente la que propone el neorrealismo en donde los Estados solo buscan mantener su posición relativa bajo la estructura determinada por la distribución de capacidades.

Por otro lado, si la opción de Estados Unidos fuese por la sustentabilidad de la seguridad entonces el presupuesto militar no tendría por que haber aumentado desde el final de la guerra fría como lo hizo y si debería haberse gestionado un sistema más legítimo de control en la capacidad de armamento nuclear de los países. El paradigma de

<sup>42</sup> Chris Abbott, Paul Rogers y Jhon Sloboda. “Respuestas globales para amenazas globales. Seguridad sostenible en el siglo XXI”. Oxford Research Group documento de trabajo N°27. Septiembre de 2006. disponible en: URL: <http://www.fride.org>. 2007.

seguridad sustentable **pretende resolver cooperativamente sin el uso de la fuerza característico del de control**. Pretende curar la enfermedad en vez de atacar los síntomas. Traducido en términos de seguridad: ante la inminente escasez de recursos naturales se debería pensar en medidas de energía renovable antes que penetrar mediante el uso de la fuerza sobre los Estados que si poseen dichas reservas.

Generar una interdependencia económica es una de las políticas comerciales que a largo plazo controlara la región con el fin de contar con recursos naturales cuya escasez es mas amenazante que el terrorismo.<sup>43</sup> Con este fin los organismos del sistema interamericano financian y apoyan proyecto de estabilidad institucional con más hincapié en regiones que cuentan con reservas naturales importantes. El destino de los préstamos por el BID hacia Latinoamérica son de un 68% superando ampliamente los destinados a Asia o África.



### Colombia, Brasil y México: aliados y amenazas

**Los ejercicios militares entre Estados Unidos y países latinoamericanos son una evidente búsqueda de inserción regional con objetivos geoestratégicos característico de un paradigma de control.** El caso del plan Colombia, por citar un

<sup>43</sup> Ibidem.

ejemplo, es uno de los proyectos de mayor envergadura sobre estos ejercicios militares con el objetivo de combatir el narcoterrorismo. El Plan Colombia nació en inglés como Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State (Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado), es el título original del proyecto de Ley N°1758 presentado por los senadores Mike DeWine, Grassley y Coverdell el 20 de octubre de 1999, ante la sesión 106 del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de EE.UU.

Sin embargo, las consecuencias de su aplicación trascienden extraordinariamente las fronteras territoriales, políticas, sociales y culturales de Colombia. Es en realidad un plan piloto para probar y ejercitar los pilares básicos de la geoestrategia de dominación que implementa Estados Unidos sobre el continente latinoamericano. Colombia, cuya economía depende hoy en gran medida de la producción y distribución de drogas orientadas fundamentalmente al gran mercado consumidor de EE.UU. (el cual es de un 44% contra un 16% del consumo sudamericano) (Anexo C cuadro 4: consumo de cocaína por país proveniente de Colombia) sufre desde hace varias décadas los devastadores resultados de este “negocio”, que se traducen en existencia de mafias y sus fórmulas de extorsión, incremento de la violencia y la corrupción, pauperización creciente de la economía legal y de la población, confrontaciones políticas insolubles, represión militar y paramilitar contra la población civil.

Es así que los puntos fundamentales que enuncia la distribución del presupuesto para el plan tienen como base:

- Establecer el **control militar** en el sur del país para erradicar los cultivos de droga. Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la interceptación de narcóticos en las vías terrestres aéreas, marítimas y fluviales.
- Fortalecimiento del **sistema judicial**, la capacitación de cuerpos técnicos de investigación, la reforma del sistema carcelario, el apoyo a los grupos anticorrupción que investigan a los funcionarios públicos y la aplicación de leyes sobre extradición.
- **Neutralizar las finanzas de los narcotraficantes** tanto en Colombia como en el exterior, y fortalecer los esfuerzos anticontrabando con un programa agresivo de decomiso de activos, y congelamiento de cuentas.
- **Combatir a los “aliados” con los narcotraficantes.** Primero, con el refuerzo de las

medidas en contra del secuestro, la extorsión y el terrorismo; y, segundo, con el bloqueo a la adquisición de armas de los grupos que se benefician del narcotráfico.

- La integración de las iniciativas y las **operaciones nacionales a los esfuerzos regionales** e internacionales para combatir el narcotráfico. Esto incluye compartir información y datos de inteligencia con agencias de seguridad de otros países.
- **Y por último**, el fortalecimiento y la implementación de planes de desarrollo para ofrecer oportunidades de empleo y servicios sociales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos. (Anexo C cuadro 6: distribución del presupuesto que integra el Plan Colombia)

Dentro de los problemas que genera Brasil podemos citar el caso del nordeste, esta zona aun sigue controlada por caudillos locales quienes son indiferentes a la ley tienen sus propias reglas y financiamiento. También las “favelas” ya están siendo cercadas por conformar núcleos de crimen organizado y narcotráfico que han alcanzado impresionantes niveles de interconexión con distintos grupos criminales inclusive las FARC de Colombia. Los bajos niveles institucionales y de fragmentación interna se advierten en Bolivia sobre la zona de Santa Cruz de la sierra que reclaman mayor autonomía. En Venezuela entre Caracas y la frontera con Colombia, que no existe control fronterizo. También entre Bogotá y la anterior zona desmilitarizada y bajo control de las FARC.

En relación a México el tema del narcotráfico y la inmigración han vuelto a la agenda como una prioridad existencial. El aumento del control fronterizo por militares ha aumentado en los últimos 10 años y se ha duplicado desde el 2001 (Anexo B cuadro 1: control fronterizo comparado entre la frontera con Canadá y México). En general, la inmigración latinoamericana no tiene precedentes en EEUU: la inmigración mexicana difiere de la inmigración pasada y de otras inmigraciones contemporáneas debido a al combinación de seis factores:

- contigüidad
- escala
- ilegalidad
- concentración regional
- persistencia
- presencia histórica<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> S. Huntington. The hispanic challenge.

La ilegalidad de entrar a EEUU se convirtió después del año 1965 en un fenómeno. Se estima que entran mexicanos ilegalmente cada año desde 105.000 a 350.000 durante los '90. Previsiones tomadas en 1986 para legalizar el status y la existencia de inmigrantes ilegales fueron logradas: algunos de los 3.1 millones de inmigrantes ilegales (90% mexicanos) se convirtieron legales gracias a la green card de residentes de EEUU. Pero la meta de reducir los futuros inmigrantes ilegales no fue lograda: 4 millones en 1995 a 6 millones en 1998 a 7 millones en el 2000 y entre 8 y 10 en 2003. (Anexo B cuadros 1,2,3,4) <sup>45</sup>

Los mismos gobernadores de México están acusados de estar implicados en las redes de financiamiento corrupto por los traficantes de estupefacientes y personas. Sin embargo, desde hace ya varios meses de la asunción de Felipe Calderón al gobierno negocia con Estados Unidos un plan para combatir al crimen organizado, y ha pedido a Washington asumir su responsabilidad para combatir el tráfico de armas, dinero y precursores químicos hacia México. También le pide controlar la demanda de droga en Estados Unidos, y reconoce que el consumo de drogas en México es un grave problema. Según funcionarios mexicanos el plan ya está técnicamente acabado y sólo falta por ajustar la cantidad que Estados Unidos dará a México para la compra de equipo. <sup>46</sup>

Esa suma podría llegar a 1.000 millones de dólares para los dos años de aplicación del programa que las autoridades mexicanas se niegan a llamar Plan México, para evitar cualquier relación con el Plan Colombia. En México, por otro lado, se está quedando buena parte de la cocaína que viene de Sudamérica, y se acumula en zonas cercanas a la frontera con Estados Unidos porque los cárteles estarían esperando un buen precio o una oportunidad para pasarla a territorio estadounidense.

### El legado norteamericano

Los conflictos interamericanos no son nuevos, desde la reconstrucción europea mediante el Plan Marshall hubo un recelo por parte de los países americanos que tuvieron que pagar un alto precio por el abastecimiento solo de materias primas a un único comprador: Estados Unidos. Se reclamaba por este motivo un Plan Marshall para América

---

<sup>45</sup> ibidem

<sup>46</sup> Informe sobre el golpe del narcotráfico en México. Sitio oficial del gobierno de México oficina de narcóticos. 2005

Latina, la respuesta al pedido ante un clima de postguerra fue que ya existía para América Latina un plan de ayuda con más de un siglo de antigüedad. El Corolario del Presidente Franklin D. Roosevelt fue la respuesta del presidente Truman ante las presiones latinoamericanas. La doctrina Monroe fue la base de la política exterior Norteamérica para América Latina desde el famoso mensaje del Presidente Monroe en 1823. Esta declaración se transformo en una política unilateral por parte de los Estados Unidos hacia Latinoamérica como legado hacia las administraciones subsiguientes.

Otro de los organismos de gran influencia sobre el pensamiento económico y político de Latinoamérica pero fuera del sistema interamericano ha sido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La CEPAL creada en 1948, pocos meses antes de la creación de la OEA, se ha ocupado de las necesidades estructurales de los pueblos de Latinoamérica ha sido la primera organización internacional en crear una nueva modalidad de cooperación intergubernamental entre economías emergentes e industrializadas. La doble funcionalidad de este organismo es ser un ente económico regional de las Naciones Unidas y actuar conjuntamente con el sistema interamericano de los gobiernos a los que sirve.<sup>47</sup>

La falta de consenso de las políticas latinoamericanas ha generado ineficiencia por parte de la CEPAL. Los gobiernos latinoamericanos no se basan en una relación de cooperación colectiva lo cual complica la ayuda estructural que pudiera brindar la organización en un contexto de interdependencia económica y política. Los intereses latinoamericanos son compartidos y si actuaran colectivamente seria más provechoso que el acceso unilateral al mercado estadounidense. **Sin embargo la práctica indica que la cooperación colectiva no es posible si la parte mas poderosa ajusta sus políticas a intereses específicos sobre cada contraparte.**

**Las políticas estadounidenses no han sido pensadas desde la óptica multilateral y de cooperación colectiva.** Cada presidente ha actuado sobre la base de un estatus de poder de policía mundial que se refleja en agenda de seguridad basada en el control. Presentaremos a continuación casos evidentes donde vemos como lleva a cabo la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica bajo lineamientos comerciales con el fin de controlar reservas naturales bajo un marco políticas de seguridad nacional.

---

<sup>47</sup> Publicación de la ECLAC: disponible: URL: [www.eclac.org/publicaciones](http://www.eclac.org/publicaciones). *CEPAL y el sistema interamericano*. **Vivianne Ventura-Dias**, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL. 12 de septiembre de 2007.

## Sistema interamericano como plan de inserción de Estados Unidos

Los organismos que conforman el mapa latinoamericano responden al liderazgo de los Estados Unidos, sus valores y creencias. El papel del resto de los países es irrelevante pero sin embargo están subordinados a sus reglas y principios como norma supraestatal. No se abarcará la totalidad de instituciones que conforman el sistema interamericano pero si resaltaremos aquellas de mayor envergadura y mayor impacto económico. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID en adelante) y el Banco Mundial ponen énfasis en aquellos países o regiones que poseen reservas importantes de recursos naturales respondiendo a la amenaza por la escasez de los mismos.

La OEA aglutina una red de organismos dedicados a cumplir con los objetivos de su carta de constitución. La cooperación regional nos remonta al siglo XIX con Simón Bolívar como mentor de la idea de una asociación de estados en el hemisferio. Ya en 1890 la Primera Conferencia Internacional Americana creaba las primeras instituciones entre ellas la Oficina Comercial de las repúblicas Americanas predecesora de la OEA. La unión panamericana tuvo lugar en 1910 y para 1948 se firmaría la Carta constitutiva de la OEA junto con la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre la cual fue la primera expresión internacional de los principios de los derechos humanos<sup>48</sup>.

Hoy suman unos 35 miembros a partir de los 21 originales reunidos en Bogotá en 1948: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las cumbres de las Américas son las encargadas de reunir a los mandatarios para asentar los objetivos y responsabilidades que estos delegan a la organización. Dentro de las responsabilidades podemos considerar:

- Fortalecer la libertad de expresión y pensamiento como derecho humano fundamental;

---

<sup>48</sup> Sitio oficial de la OEA.: URL: [oas.org/key\\_issues/spa/](http://oas.org/key_issues/spa/). 04 de septiembre de 2007.

- Promover una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno;
- Mejorar la cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas;
- Apoyar el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas.<sup>49</sup>

Los intereses de Latinoamérica no se ven contemplados en estos objetivos ni en los principios de la organización. La superestructura esta diseñada en función del estatus de liderazgo de los Estados Unidos y a partir de allí recae en el resto de los estados. Los objetivos que se promueven son: **el libre comercio, fortalecer a la democracia, combatir el tráfico ilegal de drogas, promover los derechos humanos, entre otros.** Para cada objetivo existe una organización destinada a promover y hacer cumplir tal propósito.

El nuevo concepto de seguridad hemisférica luego de la aprobación de la Declaración sobre la Seguridad de las Américas en el 2003 denota una agenda multidimensional de amenazas acorde a la agenda estadounidense. **Según sostiene la declaración...** [Terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos]...estas amenazas son las que en realidad afectan en mayor medida a Estados Unidos. [...] Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y democracia, erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; [...] posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Esta declaración ha sido diseñada desde la percepción estadounidense de la región, de manera que son sus propios habitantes los amenazados por la inestabilidad latinoamericana. Es su propia población la que consume un 44% sobre el total de la región la cocaína que se produce en Sudamérica. Las ADM están lejos de constituir una amenaza para países de pobreza extrema por no contar con la capacidad ni la logística de efectuar un ataque. Desde esta percepción regional es que los distintos organismos de financiamiento como el BID y el Banco Mundial intentan reconstruir las instituciones

---

<sup>49</sup> Ibidem.

dando mayor derecho de ingerencia a Estados Unidos sobre la región y por ende controlar sus recursos naturales.

Lo se pretende mostrar con este fragmento de la declaración es como una organización como la OEA creada por Estados Unidos para proteger los derechos regionales es en realidad parte de la estrategia norteamericana para promover su interés nacional. Aquí se refleja el interés por la seguridad nacional y que mas adelante vemos de qué manera “compran” la soberanía de los Estados.

Los desafíos que presenta la región si bien no tiene directa relación con la guerra contra el terrorismo generan un riesgo y por ende son securitizadas; de esta manera se facilita o legitima la militarización desde los Estados Unidos sobre la región. La declaración de la OEA no dice nada nuevo sobre los problemas hemisféricos solo prepara el terreno de los problemas internos de los países como desafíos regionales. De la misma manera los organismos internacionales actuales han sido diseñados para estabilizar a la región latinoamericana, primero por el crack del '29 y mas tarde por la crisis de la deuda. Ambos eventos han ampliado la brecha del endeudamiento y de la riqueza en la región.<sup>50</sup>

51

### **América Latina: financiamiento y ajustes estructurales**

América Latina ha pasado por situaciones político-económicas similares debido a factores estructurales en la década de los años '60, '70 y '80. Se pretende en este apartado dar un vistazo general de que manera el sistema interamericano originado en Bretón Woods ha puesto en marcha, a raíz de la crisis de la deuda del '80, un sistema de endeudamiento para proyectos estructurales del que América latina no puede recuperarse. Las dos primeras décadas a los '80 han sido de relativa estabilidad, los sistemas democráticos ya estaban dando sus primeros pasos que emergían de regimenes autoritarios. En general la región tenía base económica agrícola con exportación de materias primas en primer lugar. La agricultura generaba un 46% del empleo, la industria

<sup>50</sup> Declaración sobre seguridad en las Américas. Sección II, Parr. 4,

<sup>51</sup> Gaston Chillier y Laurie Freeman. Publicación: El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia. Disponible: URL: [www.seguridadregional-fes.org/upload/00106-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/00106-001_g.pdf). 13 de septiembre de 2007.

era de un 22% del PIB regional con grandes contrastes (11% Bolivia hasta un 25% de Brasil).

La desestabilización regional generalizada provocaría a raíz de la crisis de la deuda un prolongado conflicto que marcaría hasta nuestros días el problema de la deuda y la subordinación a los organismos internacionales de financiamiento. Organismos como el FMI, Banco Mundial y BID prometerían una década de ajustes estructurales y salida de la crisis.

La economía mundial sufrió la peor secesión que había conocido desde los años '30 durante 1981 y 1983. El efecto de la crisis del '30 volvía a producirse, los países en vías de desarrollo no podían pagar sus créditos extranjeros, provocando una morosidad generalizada. Esta situación pone en funcionamiento a los organismos de financiamiento internacional para aliviar esta situación en los países en vías de desarrollo afectando a toda la región latinoamericana. Los bancos privados del mundo industrializado no darían mas prestamos y reduciría a la tenencia de activos de los países deudores. En agosto de 1982, México notifica a los organismos financieros internacionales, que su banco central casi había agotado sus reservas y que no podría satisfacer mas los pagos de su deuda externa previamente programados. México era para entonces el mayor deudor en vías de desarrollo después de Brasil.

México al igual que Argentina y Brasil comenzaban complejas renegociaciones de la deuda y a solicitar préstamos a bancos centrales de otros países. También recurrían al FMI para planes de estabilización macroeconómica. **La persistencia del problema de la deuda hizo que el gobierno de Estados Unidos lanzara una iniciativa sobre la deuda en 1989, el Plan Brady.** Su nombre debido al Secretario del Tesoro de Estados Unidos. Implícitamente el plan reconoce que ya no sería razonable la devolución total de la deuda debido a sus grandes magnitudes. Básicamente, el plan proponía que los bancos comerciales dieran a los deudores las mayores alternativas posibles para el alivio de la deuda. Además, **se instaba al FMI y al Banco Mundial para que proporcionaran fondos para conseguir la reducción de la deuda y del servicio de la deuda.**<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld. *Economía internacional. Teoría y política*. 4ta Edición. Editorial Mc Graw Hill.

En 1982 comienzan los planes de ajuste estructural, el FMI para facilitar estos préstamos crea en 1986 las Facilidades para Ajuste Estructural (SAF por sus siglas en inglés) dentro de las SAF se incluyen los fondos de las Facilidades Ampliadas para el Ajuste Estructural, mediante este fondo se pueden extender préstamos a naciones menos desarrolladas de hasta 10 años a tasas de interés subsidiadas por lo tanto menores que con las que operan los mercados financieros. Dentro de los efectos que produjeron estos préstamos se registro una fuerte caída del PBI per. capita y del consumo interno. El coeficiente de la inversión extranjera cayo llegando a sus niveles más bajos en 1987, recuperándose en un 22% para 1989. Los problemas regionales a lo largo de los '80 se han manifestado de manera simultánea con un fuerte descenso de los niveles de crecimiento.

**Así surge en primera instancia la dependencia cooptada al financiamiento por organismos de base estadounidense.** En la practica estas instituciones internacionales podían garantizar las nuevas obligaciones emitidas por un deudor a cambio de una deuda existente, o podían ofrecer préstamos generando mas deuda a los países que intentaban superarse de la crisis. Estas perturbaciones macroeconómicas crearon, por lo tanto, circunstancias en las cuales los países en desarrollo podrían haber suspendido pagos si no se hubiesen unido los gobiernos, los bancos y el FMI para renegociar la deuda. Esta acción coordinada no produjo el efecto esperado en que cada banco trataría de reducir sus tendencias de préstamos a países en desarrollo.

El organismo mas importante a nivel regional sobre apoyo económico es el BID; se creó en 1959 como una asociación entre 19 países latinoamericanos y los Estados Unidos. Los países miembros originales del BID son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos. El Banco actualmente tiene 47 países miembros, de los cuales 26 son miembros prestatarios en la región, **Estados Unidos encara la lista de los mayores prestatarios.**

Por otro lado, la potencia del norte mantiene el mayor porcentaje de votación del banco, vemos aquí la distribución por miembros. Por un lado, se diferencian en regionales, Latinoamérica y el Caribe, y no-regionales. Los regionales son los clientes y accionistas al mismo tiempo. Juntos tienen un poder de votación del 50.6 % en el banco. Sobresalen Argentina y Brasil con el 10% cada uno, Venezuela con el 5% y el resto esta alrededor del 1%. **Los países no regionales participan como accionistas. Estados Unidos posee un**

**30% de los votos totales, Japón el 5%, Canadá el 4% y el restante 11% se distribuye de manera más o menos uniforme entre los restantes miembros no regionales.**

Todo país interesado en ingresar al BID como miembro regional debe ser miembro de la OEA. Los países que desean ser admitidos como miembros no regionales, deben ser miembros del Fondo Monetario Internacional. Esta interdependencia tiene por objetivo subsumirse a la misión fundamental y visión de los Estados Unidos. **Recordamos que el FMI y el actual Banco Mundial creados mediante los acuerdos de Bretton Woods en el año 1944 fueron los organismos germinadores del sistema interamericano como ayuda para Latinoamérica.**

**Frente a esta gran estructura tenemos presente que sin ir mas lejos se pretende fortalecer la región a nivel institucional y democrático para poder controlar la región evitando los focos de desestabilización.** Detrás de este entramado existe un propósito que cumple con las ambiciones norteamericanas. Como consecuencia de los ajustes estructurales disminuyo notablemente la capacidad de los gobiernos. La mayoría de los ingresos del gobierno tenían el solo propósito del pago de los servicios de la deuda. El Banco Mundial y el BID son los órganos más importantes para la región financiados principalmente por los Estados Unidos. Los proyectos financiados últimamente por estos organismos están destinados a fortalecer el modelo neoliberal, ajustes estructurales, reducción de la intervención del Estado, privatizaciones de las tierras públicas, el agua y las selvas. (Anexo D Cuadro 1: prestamos del BID, distribución por región y ranking de deudas de largo y mediano plazo) <sup>53</sup>

### **Riqueza de América latina y financiamiento del Banco Mundial**

Con el fin de resumir la riqueza potencial y real de nuestra región dedicamos el siguiente apartado a los datos reales de nuestras reservas y casos concretos de financiamiento por parte del Banco Mundial y del BID desde la crisis de la deuda en los años '80. Nuestra región posee el 31% del potencial global de agua utilizable, 23% de tierra potencialmente arable, 23% de bosques y 40% de las especies animales y vegetales

<sup>53</sup> UNCTAD. Cálculos basados en el último reporte anual de su secretariado para el desarrollo de América Latina. 2005

existentes. América Latina es sin duda una región privilegiada. Además, el eje que recorre Venezuela , pasando por Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay hasta nuestro país posee un 60% de las reservas energéticas, cerca del 50% de la capacidad industrial instalada, el 80% del territorio bajo las cuencas del Plata y el Amazonas y una población de 250 millones de habitantes.

Por dar solo unos ejemplos empíricos, Colombia fue el blanco para terminar con los cultivos “ilegítimos” de coca principalmente mediante fumigaciones aéreas de agrotóxicos. Estos tóxicos aumentaron la mortalidad en las zonas afectadas, generó intoxicaciones, alteraciones del sistema neuronal, inmunológico y hormonal generando retrasos intelectuales e incapacidades reproductivas. La ayuda de los Estados Unidos mediante el Plan Colombia fue otra de las manifestaciones de la securitización de las drogas como motivo de inestabilidad regional y de contagio hacia Ecuador, Brasil, Bolivia y Panamá. El Plan Colombia no ha generado los resultados esperados sino que el mayor efecto paralelo fue una mayor intervención de los Estados Unidos en el país y la región.<sup>54</sup>

**En Brasil los proyectos están destinados principalmente al campo, ya que allí se encuentra la principal reserva de recursos acuíferos, minerales, selvas y biodiversidad.** Nuestro país no ha sido ajeno a las acciones de estos organismos, la reforma agraria del Banco Mundial generó el efecto del monocultivo de la soja a un 76% de cultivos<sup>55</sup>. Recientemente el BID aprobó una línea de crédito condicional de 360 millones de USD para nuestro país destinado a un mejor saneamiento de las pequeñas comunidades. Como parte de la iniciativa para Agua y Saneamiento del BID este proyecto procura mejorar el nivel de vida de hasta 50.000 habitantes promoviendo una cobertura de mejor servicio de agua y saneamiento y una mejor gestión por parte de los operadores de estos servicios. **El propósito final es presionar por la privatización de estos servicios y así lograr el control de los recursos.**

**El modus operandi del Banco Mundial para proyectos sobre recursos naturales coloca primero como interés la necesidad de reconfigurar el manejo de las cuencas o**

---

<sup>54</sup> Foreign Affairs en español Octubre-diciembre 2003. Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: desafíos externos a la seguridad democrática. Arlene Tickner y Rodrigo Pardo. Disponible: [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0019-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0019-001_g.pdf). 12 de septiembre de 2007.

<sup>55</sup> IICA Instituto Interamericano para la Cooperación en Agricultura. Organización especializada en el marco del sistema interamericano creada por la Asamblea General de la OEA. Pertenecen 34 países de las Américas. Sitio oficial: <URL:www.iica.org.ar/apoyo-prosap.htm>. 10 de septiembre de 2007.

**del recurso que se trate para que luego pase a ser explotado por manos privadas.**

Dentro del informe presentado por el organismo para el control del acuífero guaraní, señala la necesidad de crear un marco institucional y técnico en conjunto para el manejo y estudio del área en cuestión. **Tal es el caso del proyecto de financiamiento para el control aduanero de la triple frontera.** Aparentemente esta región de gran circulación ilegítima de bienes y mercadería es una potencial amenaza como caldo de cultivo de células terroristas.<sup>56</sup>

La zona de la triple frontera podría ser un punto de militarización al estilo irakí si los Estados Unidos persiste con la idea de que grupos islámicos utilizan esa zona para sus operaciones. Brasil ya está pensando una posible táctica de intervención militar en la zona amazónica y de la triple frontera. Conciente que no se trata de una clave geopolítica por motivos terroristas sino por los recursos naturales. Dato no menor si tenemos en cuenta que el Sistema Acuífero Guaraní (Sag) (Anexo A mapa 1) es uno de los reservorios de agua potable más grandes del mundo que se extiende como un gigantesco océano subterráneo desde el centro del Brasil hasta la Pampa argentina y fluye por debajo de parte del Paraguay y el Uruguay. Tiene una superficie aproximada de 1.194.000 kilómetros cuadrados, de los cuales 839.000 corresponden a Brasil, 226.000 a Argentina, 71.700 a Paraguay y 59.000 a Uruguay. La recarga del acuífero, se estima entre 160 y 250 kilómetros cúbicos por año y solo 40 kilómetros cúbicos por año podrían abastecer diariamente a 360.000.000 de personas con una dotación de 300 litros por habitante.

**Hasta aquí el objetivo de nuestro análisis exploratorio por el sistema interamericano se fundamenta en poder demostrar mediante evidencia y empirismo de que manera los Estados Unidos llevan a cabo sus políticas de seguridad nacionales.** La estructura generada desde Bretton Woods pasando por el Consenso de Washintong hasta la creación de la OEA y sus organismos especializados responden al estatus norteamericano en el mundo. La agenda de seguridad si ha cambiado pero esto no ha afectado ni debilitado el poder de los Estados Unidos. La globalización de los mercados ha colocado a Estados Unidos en una posición aun más fuerte como principal inversor sobre Latinoamérica.

<sup>56</sup> Francisco A. Ovalles, de INIA-CENIAP, Venezuela. Enero de 2006

Documento Coordinado por la Secretaría Ejecutiva del PROCINDINO con el apoyo de la Secretaría Técnica de FORAGRO en el Área Tecnología e Innovación de la Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento del IICA y desarrollado en el ámbito de las líneas de Acción del FORAGRO.

El capítulo subsiguiente explora sobre la interdependencia económica y la configuración regional comercial. Se hará un repaso sobre la configuración de la OMC y su desempeño como mediadora de los acuerdos multilaterales y bilaterales. Se verá el perfil político republicano y como sus políticas han acelerado las negociaciones bilaterales. Latinoamérica ha perdido competitividad ante la falta de reciprocidad de los TLC y además Sudamérica esta más lejos de la concreción de un bloque regional comercial fuerte como el MERCOSUR,

UnRegistered

## Compendio primer capítulo

Para finalizar este primer apartado se resumen los puntos centrales que permitirán guiar al lector a la conclusión final en función de nuestra hipótesis:

- La actual percepción de la seguridad en los Estados Unidos como interés vital ha creado una imagen de potencia mundial capaz de intervenir a modo de “emergencia” sobre todo aspecto que altere tal estatus;
- Este interés vital se potenció luego del ataque del 11-S securitizando a la región de Latinoamérica en las esferas de inmigración y narcoterrorismo en función de crear un mecanismo de control regional,
- La nueva Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de la administración Bush refleja un claro cambio de “paradigma de seguridad sustentable” a un “paradigma de control”,
- La ESN propone “coaliciones flexibles” que apuntan a una agenda bilateral de tratados comerciales con los países de la región con fines de control y que poco tienen de comerciales.
- El objetivo de consolidar el libre mercado y la democracia principios clave para la estabilidad regional es el medio para concretar una agenda internacional para combatir amenazas globales
- El sistema interamericano compuesto ha generado un mecanismo de organización y financiamiento que subleva a los propósitos norteamericanos a toda una región con fines geoestratégicos ante la competencia por recursos naturales;

UnRegistered

## CAPÍTULO 2

### **Agenda comercial de Estados Unidos: multilateralismo y su impacto sobre Latinoamérica.**

#### **Panorama político de la agenda comercial: Nuevos desafíos para la seguridad**

El siguiente apartado explorará sobre las motivaciones comerciales de nuestro actor principal (Estados Unidos) ante la fusión de la agenda económica y de seguridad nacional. Teniendo presente que el sistema multilateral y su condición de miembro de la OMC constituyen el eje de sus relaciones comerciales. Estas relaciones son las medidas de confianza (juntamente con las instituciones del capítulo precedente), que actúan como medio para la creación de una zona de cooperación como el ALCA. La administración Bush ha puesto más hincapié en acelerar los objetivos comerciales frente al estancamiento del ALCA y la lentitud de las Rondas de Doha.<sup>57</sup>

Se pretende mediante este capítulo analizar de manera general el mapa comercial interamericano. Es decir, a modo exploratorio se citan las instituciones marco que regulan el comercio y como **Estados Unidos ha creado en función de su estatus de superpotencia las normas y reglas a las que se ajustan los países latinoamericanos para acceder al mercado estadounidense.** La lógica de análisis de este capítulo pretende desde una perspectiva general de la política estadounidense ver como el sistema económico interamericano cumplimenta implícitamente los objetivos de seguridad norteamericanos. Se verá el caso concreto de Chile por el último TLC firmado con Estados Unidos y México como una economía emergente en el marco del NAFTA. El capítulo precedente partió desde una visión de los organismos internacionales de financiamiento, en los antecedentes del sistema interamericano como pilar de la política exterior de Estados Unidos, en esta oportunidad exploramos las políticas económicas y comerciales.

**Estados Unidos se encuentra comprometido desde los últimos 10 años con una política de liberalización del comercio a nivel multilateral, regional y bilateral.** La

---

<sup>57</sup> OMC. Examen de las políticas comerciales: Estados Unidos. *Evolución de la política comercial y de inversiones*. Disponible: [URL:192.91.247.23/spanish/tratop\\_s/tp261\\_s.htm](http://192.91.247.23/spanish/tratop_s/tp261_s.htm). Sitio oficial de la OMC en español. 11 de septiembre de 2007

influencia de su agenda de seguridad nacional sobre esta estrategia ha generado una forzada negociación sobre las economías latinoamericanas ante los préstamos que analizábamos anteriormente. Estados Unidos considera que la penetración comercial de sus productos excedentes sobre la región traerá crecimiento y progreso. Frente a tal convicción generan negociaciones basadas en la eliminación arancelaria al comercio de bienes y servicios y la liberación de la inversión extranjera mediante un sistema normativo.<sup>58</sup>

**La política comercial estadounidense es el segundo pilar de la superestructura de seguridad nacional. El comercio latinoamericano es insignificante para la potencia del norte, este es solo el medio en que el comercio constituye a la estrategia integral norteamericana para insertarse regionalmente.** El objetivo es crear consumidores globales promoviendo el bienestar norteamericano y proteger la propiedad intelectual de esta manera se logra securitizar la región mediante la veta comercial. Diversos autores no consideran que la liberación del comercio y la protección de los derechos de propiedad intelectual puedan afectar la estrategia de seguridad nacional norteamericana o bien que sea una fase más de la securitización vista desde la geopolítica.

Estados Unidos considera a la seguridad como interés vital, las amenazas emergentes como el narcoterrorismo y la inmigración ilegal desde Latinoamérica especialmente desde México están desequilibrando su estatus regional. **La estrategia comercial de las últimas administraciones ha hecho hincapié en la contención fronteriza de manera pacífica a través de acuerdos comerciales y de inversión.** El objetivo último es generar inversión para absorber parte de la inmigración hacia Estados Unidos en busca de oportunidades laborales. Se produce una relación entre una política cada vez más aperturista y un control regional sobre zonas con potencial geoestratégico para la seguridad estadounidense.

**“Las políticas comerciales de Estados Unidos están ligadas a nuestros objetivos económicos, políticos y de seguridad mas amplios [...] Esta integración intelectual puede confundir a algunos expertos en comercio, pero sigue los pasos de los arquitectos de la reconstrucción desde el ’45”** según sostiene Robert Zoellik y continua diciendo que la estrategia comercial de Estados Unidos necesita estar en línea

---

<sup>58</sup> Ibidem

con los valores y las aspiraciones estadounidenses así como con sus intereses económicos.

59

La declaración de Zoellick confirma nuestra postura en base al liderazgo de Estados Unidos frente a la securitización que se planteó en el capítulo 1. **El interés vital de Estados Unidos no escapa a la esfera comercial y acudió a acelerar el libre comercio como estrategia de control regional.** El instrumento básico de esta política aperturista fue la negociación de la “fast track” en el 2002 la cual había caducado hacía 8 años. Para lograr consenso en el Congreso frente a los Demócratas la administración Bush tuvo que demostrar que Estados Unidos utilizaría reglas internacionales para perseguir sus intereses. Aunque Estados Unidos no dudará en actuar unilateralmente si de alguna manera la OMC afectara o impidiera la concreción de su agenda económica. Este aspecto se refiere directamente a que Estados Unidos no aceptara que el veto de algún país de los 144 que se necesita para el consenso, paralice la agenda de apertura de los mercados.<sup>60</sup>

Los fundadores del GATT por el año 1947 se habían focalizado en la liberación arancelaria de bienes manufacturados para el 2015. Luego de 50 años de trabajo aproximadamente la mitad del comercio mundial se ha liberalizado y es hora de ir cerrando la tarea propuesta. La liberación de los servicios también aumentaría las oportunidades de crecimiento en este sector que produciría según datos del Banco Mundial una ganancia de 900.000 millones de dólares al mundo en desarrollo. Una muestra de esta estrategia fue la concreción del CAFTA (Tratado de libre comercio centroamericano) la región no es relevante comercialmente, el interés de Estados Unidos se debe a la cercanía geográfica de esta región que expulsa crecientemente inmigrantes<sup>61</sup>.

Centroamérica actúa como el canal obligatorio para el narcotráfico que viene desde Colombia, Venezuela y Perú (Anexo B, Cuadro 3: Principales rutas del tráfico de drogas hacia Estados Unidos y porcentajes del aumento en la tendencia del consumo año 2001-2005). El TLC no frenará la inmigración ni el tráfico de drogas ilícitas pero la IED y el comercio darán alternativas laborales mejorando estándares de vida. Otra de las motivaciones en cuanto a los TLC con Centroamérica es diversificar su economía para

<sup>59</sup> Robert Zoellick. *La promoción del libre comercio: un planteamiento gradual*. 2003.

<sup>60</sup> Agenda de Política exterior de Estados Unidos. Volumen 8. n° 1 año 2003.

<sup>61</sup> Según estadísticas del US Census Bureau, mientras en 1970 había solo 11.2 centroamericanos por cada 100 mexicanos, en 1990 la proporción había cambiado a 28.4 por cada 100 mexicanos. Mientras en 1970 el 0.9 por ciento de extranjeros que vivían en los EE.UU. provenía de Centroamérica, en el 2000 esa cifra había aumentado a 8.3 por ciento. Los centroamericanos fluyeron durante los 80 a causa de las guerras civiles que asolaron esos países, pero el flujo no disminuyó una vez llegó la paz en los 90. septiembre de 2007.

trabar su función como canal para el narcotráfico y acceder al mercado de Estados Unidos<sup>62</sup>.

El tercer motivo de la estrategia de los TLC es seguir con su estrategia unilateral de tratados comerciales con Latinoamérica y así forzar al resto de los países a negociar dejando sin salida a Brasil y Argentina. El mensaje de Estados Unidos al resto de la región es claro, o se negocia un tratado o bien los países se irán quedando solos perjudicándose de a poco ante el acceso al mercado estadounidense.

En lo que respecta a la función de Estados Unidos en la economía mundial...” **el 44% del déficit comercial de Estados Unidos se mantiene con países en desarrollo y son esos mismos países los perjudicados por una desaceleración del comercio mundial**” así lo sostiene Kevin Hassett y James Glassman miembros del Instituto Norteamericano de la Empresa (AEI). En el 2002, las importaciones estadounidenses provenientes de las naciones en desarrollo totalizaron la cantidad de 317.000 millones de dólares. Estados Unidos se posicionó como el mayor mercado individual para los bienes de las naciones en desarrollo. Las exportaciones hacia dichas naciones totalizaron 130.000 millones, con un déficit de 187.000 millones de dólares.<sup>63</sup>

La generación de políticas aperturistas bilaterales es un claro ejemplo de la política republicana la cual se caracteriza por una mano mas dura en cuanto a intereses vitales se refiere. También se suma el fenómeno de China sobre la región lo cual desestabilizo la balanza comercial de Estados Unidos. La ley fast track fue la máxima expresión de unilateralismo en cuanto a priorizar los TLC con Latinoamérica frente a la avance de China en la región. Contrabalancear el poder comercial del gigante asiático sumado a la competencia por recursos naturales es el resultado de una agenda comercial abrasiva sobre la región.

---

<sup>62</sup> la cocaína que se produce en Sudamérica encuentra su vía hacia los EE.UU. a través de Centroamérica o el Caribe. Según el Office of National Drug Control Policy, la producción mundial estimada de cocaína entre Perú, Bolivia y Colombia fluctuó cerca de las 300,000 toneladas métricas desde 1987 a 1994; en 1995, sin embargo, la producción comenzó a subir, y ya para el 2000 se estimaba que superaba las 650,000 toneladas métricas. Los EE.UU. tienen que permitirle a Centroamérica aumentar sus exportaciones de otros productos, si se quiere desestimular una colombianización de sus economías. Septiembre de 2007.

<sup>63</sup> Instituto norteamericano de la Empresa. Hassett Kevin y James Glassman. 2003

## Políticas demócratas frente a las republicanas

Se debe aclarar que los temas de política comercial han tenido divergencia en el congreso norteamericano según la representatividad republicana o demócrata. En función de la mayoría política hubo mayor inclinación al multilateralismo y liberalización o al proteccionismo. La elección de Bill Clinton confirma lo dicho, un Congreso de fuerte representatividad demócrata tildó a México como amenaza a las condiciones de trabajadores estadounidenses y de riesgo ambiental frente a la apertura. Justo el año en que finalizaban las negociaciones del NAFTA (1994) se postergó la entrada en vigor hasta la aprobación de dos acuerdos adicionales en materia laboral y ambiental con México.

Los últimos años han sido de mayoría republicana prevaleciendo la liberalización limitado por actitudes proteccionistas agrícolas, una suerte de discurso de liberalismo en el exterior proteccionismo en casa. **Las últimas elecciones, sin embargo, han dado mayor espacio a los demócratas, esto tuvo efectos positivos y negativos.** Por un lado, no se ha renovado la Ley comercial o fast track lo que demoraría la concreción de nuevos acuerdos bilaterales lo positivo de esto es que habría más espacio de negociación. Lo negativo es que con los tratados ya aprobados habrá economías perjudicadas por el desvío de comercio y nuevas normas sobre protección ambiental que los países menos desarrollados no podrían cumplir.

La alternancia política del Congreso norteamericano trajo y traerá beneficios y perjuicios a Latinoamérica. La apertura multilateral indiscriminada impulsada por la mayoría republicana y desde el Consenso de Washintong<sup>64</sup> ha impregnado políticas comerciales en contra del desarrollo nacional de economías emergentes. Las políticas comerciales que propone el Consenso de Washintong son producto de la continuidad de una agenda de inserción y control regional. No nos detendremos en un análisis de las mismas ya que implícitamente están insertas en los tratados de libre comercio y su implementación no ha sido del todo absoluta.

---

<sup>64</sup> El Consenso de Washington es la aplicación de los diez instrumentos de política económica neoliberal para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar, donde predominan los más “aptos” donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia y del conflicto, llevando a una selección natural de la supervivencia del más apto y a la eliminación del más débil. Fuente: *Más allá del Consenso de Washintong: una visión desde la CEPAL*. Publicación de José Antonio Ocampo. Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Disponible: URL: [www.eclac.org/publicaciones/xml/0/19220/ocampoesp.htm](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/19220/ocampoesp.htm)

Desde nuestro punto de vista no se considera que el Consenso de Washintong haya perpetuado en la esfera política en si mismo, sino que es el resultado de la presión económica de los capitales que internacionales que mueven la economía mundial.

Lo que se destaca de este pequeño análisis entre las políticas republicanas y demócratas es que coincidentemente a la liberalización comercial se denota una necesidad de control y de mayor presencia regional. **No es casual que la agenda de seguridad se mimetice con políticas comerciales liberales, tampoco es casual que bajo la administración Bush (republicana) hayan aumentado los tratados comerciales y las áreas securitizadas.** Como se mencionó en cierta oportunidad, las políticas comerciales y de seguridad son los dos pilares de la agenda exterior norteamericana bajo el paradigma de control. Exploramos a continuación la experiencia entre políticas bilaterales y multilaterales.

### **Bilateralismo vs multilateralismo**

El proceso de liberalización comercial en la región tuvo sus comienzos en 1960 con la creación del Área de Libre Comercio de América Latina o ALADI y el Mercado común centroamericano MCCA. Sin embargo, la especialización por productos primarios de los países de la región no produjo el efecto esperado en el proceso de liberalización ya que este favorecía al comercio de productos industriales, intensivos en capital o trabajo según el grado de sofisticación tecnológica y se mantenía la restricción al comercio en muchos de los productos primarios exportados por América Latina. Esta misma situación es la que produjo un quiebre en el proceso de negociación de Doha y augura una difícil situación para la inserción de América Latina en el proceso de globalización.

La inserción de China y de productos asiáticos en la región esta augurando una futura competencia por el abaratamiento de la mano de obra y no por la competitividad de la región sobre otros mercados. La región asiática esta a la vanguardia de esta nueva competencia por abaratamiento de la mano de obra desplazando a América Latina. La región no debería esperar a que se desplace del mercado mundial a sus productos sin tampoco colocar a esos niveles de salarios a la mano de obra regional. El siguiente cuadro compara el costo promedio de mano de obra en distintas industrias:

### Promedio del costo de la mano de obra en las distintas industrias

	México	China	Hungría	Malaysia	California
Remuneración promedio por hora	\$1.47	\$0.47	\$1.60	\$1.39	\$16.60
Beneficios e impuestos*	101%	52%	61%	56%	26%
Remuneraciones totales integradas	\$2.96	\$0.72	\$2.58	\$2.17	\$20.84

\*incluye seguridad social, fondo de ahorro, transporte, billetes de descuento, distribución de ingreso INFONAVIT , bono navideño, Afore (fondo de contribución a la pensión), gastos médicos, entre otros.No incluye impuestos de nómina.

FUENTE: Ministerio de Economía de México.

En el análisis de la Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se denota un fuerte compromiso por el multilateralismo para formar coaliciones flexibles con Latinoamérica. Sin embargo, no indica que la estrategia sea multilateral sino por el contrario toda negociación comercial se realiza en términos bilaterales. Existen dos razones para esta táctica: por un lado el NAFTA tiene un obstáculo técnico que impide a negociar como bloque con otros bloques o países unilateralmente. Los miembros del acuerdo si pueden actuar de manera unilateral pero no así como bloque. Por otro lado, una negociación bilateral es más rápida antes que una puesta en común por varios socios comerciales.

A partir de los años '60 Latinoamérica comienza con un periodo de expansión de áreas de libre comercio. Hubo un fuerte incremento de este tipo de acuerdos en la década del '60, '70, '80 y '90 a partir del 2000 decaen las áreas de libre comercio y se pasa a negociaciones bilaterales. Se incrementa en un 50% las negociaciones bilaterales comparadas a multilaterales y sobre todo en áreas de libre comercio seguido por acuerdos preferenciales y por ultimo uniones aduaneras. Es decir, el nivel de compromiso entre los acuerdos bilaterales es cada vez menor. Por otro lado, en función del desarrollo económico de las partes involucradas en los tratados se denota un fuerte incremento de acuerdos entre económicas desarrolladas y en transición y economías en desarrollo y en transición. El siguiente gráfico muestra el incremento de los acuerdos comerciales en función de las distintas características por tipo, compromiso y nivel económico de las partes:

## Número de acuerdos multilaterales y bilaterales acumulados en el periodo 1960 y 2007.

### Por tipo de acuerdo

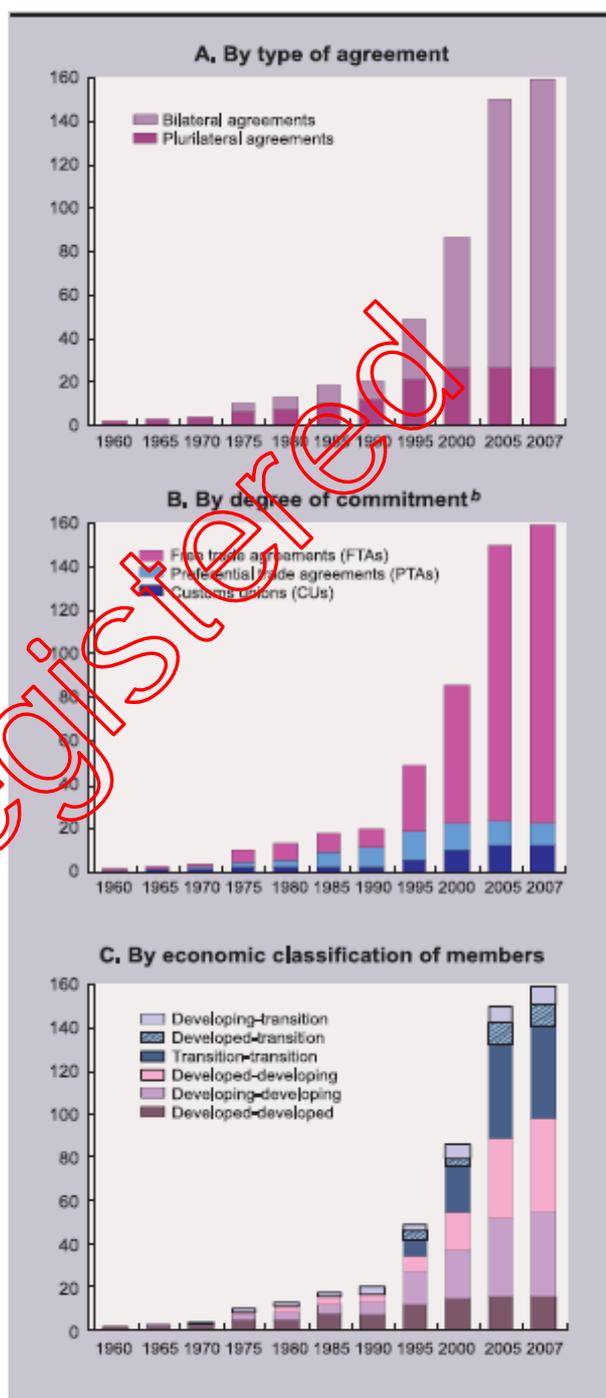
- **Bilaterales**
- **Multilateral**

### Por grado de compromiso

- **Áreas de libre comercio**
- **Acuerdos preferenciales**
- **Uniones aduaneras**

### Por el nivel económico de las partes

- **En desarrollo - transición**
- **Desarrollado - transición**
- **Transición - transición**
- **Desarrollado - en desarrollo**
- **En desarrollo-en desarrollo**
- **Desarrollado-desarrollado**



Source: UNCTAD secretariat, based on WTO, 2007.

<sup>a</sup> Data include trade agreements notified to the GATT, WTO at the time they entered into force. Agreements on services and accessions of new members to existing agreements are not included.

<sup>b</sup> Movements from one kind of agreement to another are taken into account.

Fuente: secretaria de la UNCTAD  
En base a la OMC 2007.

Los tratados de libre comercio bilaterales son el medio por los cuales Estados Unidos ha optado como estrategia de inserción frente a las nuevas amenazas. La estrategia va mas allá del acuerdo que compromete a las partes un libre acceso a sus mercados. El fin es anular toda posible regionalización comercial que compita con Estados Unidos como principal socio regional. Una muestra evidente de esta estrategia fue el tratado de libre comercio Chile-Estados Unidos, lo cual produjo un claro retroceso del acercamiento de Chile al MERCOSUR. **No fue casual que esta propuesta fuera realizada semanas antes del encuentro de Florianópolis donde el compromiso de Chile con el MERCOSUR quedaría sellado.**<sup>65</sup>

Además de Chile, la política sudamericanita del presidente Lula fue objeto de atención de Estados Unidos. En respuesta de este perfil que tomaba Brasil debido a la firma del tratado CAN-MERCOSUR con el objetivo de conformar una zona de libre comercio sudamericana para fines del 2003 y de reequilibrar las políticas agrarias del ALCA. Estados Unidos optó por aislar regionalmente al país mediante la firma de un TLC con Centroamérica y mejorar su relación con países andinos en el plano bilateral. Este fue el plan B de Estados Unidos, ignorar la importancia del mercado brasilero (50% del PBI sudamericano) y multiplicar sus TLC con terceros con el objetivo de aislarlo y forzar relaciones bilaterales en el marco bilateral.

El objetivo fue un evidente intento de debilitar la regionalización comercial que se venía gestando con miras a la expansión del MERCOSUR y al que los Estados Unidos debería hacer frente para una negociación vis-a-vis en el marco del ALCA. Sumado a esta táctica a los dos años de iniciadas las conversaciones, el acuerdo entre los Estados Unidos y Chile se firmaría en la misma fecha en que el reciente electo Presidente Lula hacia su propuesta a Chile sobre un fortalecimiento económico regional mediante el MERCOSUR. Haremos referencia sobre este tratado específicamente en el capítulo subsiguiente, se explorará sobre sus objetivos, estructura y en que consiste el acuerdo en general.

La agenda de Estados Unidos no solo que acapara el interés de las economías latinoamericanas por acceder a su mercado sino que estanca todo tipo de fortalecimiento regional. Por otro lado, la intención del MERCOSUR en integrar a México como miembro no sería posible por el obstáculo técnico del NAFTA, en donde los países no

---

<sup>65</sup> Rodrigo Pizarro. Director de estudios de la Fundación Terram Análisis de las políticas públicas. *TLC con los Estados Unidos: Neoliberalismo sin retorno*. Publicaciones de la Fundación Terram N°15 marzo 2003.

pueden unilateralmente formar parte de otro bloque comercial. Las intenciones en distintos discursos presidenciales solo motivaron a que Estados Unidos este más atento a la expansión del MECOSUR y de este con terceros socios no regionales como China.

El estancamiento del Programa de Desarrollo de Doha<sup>66</sup> en la cumbre de Cancún en el 2003 evidenció un aceleramiento de las negociaciones bilaterales con Sudamérica. **Estos acuerdos son más fáciles de cerrar por que hay menos partes en la negociación y las pequeñas economías ven como un canal para mejorar las relaciones diplomáticas con los más poderosos y una como vía rápida de acceso a sus mercados.**

Lo cierto es que son los países desarrollados los que tienen una real ventaja ante esta estrategia ya que las económicas pequeñas son utilizadas para ejercer liderazgo regional y trazar alianzas geoestratégicas.<sup>67</sup>

Desde el punto de vista comercial se cumple nuevamente la fusión entre la agenda de seguridad nacional y económica de los Estados Unidos, la cual se hizo más evidente ante el impasse de las negociaciones de la ronda de Doha. A partir de un lento avance fue donde hubo un aumento en el número de acuerdos de libre comercio bilaterales como parte integral de políticas multilaterales. El comercio es una esfera securitizable por parte de los Estados Unidos, el sistema bilateral se hizo más evidente luego del ataque del 11-S pero no fue este acontecimiento el impulso principal sino que venía de mucho antes. A partir del 2001 durante la administración Bush el número de tratados comerciales aumento de tres a quince. La aprobación de la ley de Promoción Comercial o fast track también fue incubada en ese año y finalmente aprobada en 2002.

El interés de este segundo capítulo se centra (como hemos visto hasta el momento) en la agenda comercial estadounidense, el objetivo no es ahondar en temas de política interna ni en los tratados comerciales internacionales en forma individual. **Se pretende demostrar de qué forma el sistema interamericano también está regulado bajo la égida de la agenda de seguridad de Estados Unidos.** Los organismos que parecen pugnar por un desarrollo económico recíproco de la región son parte de la geoestrategia de la potencia del norte. Los objetivos de la OMC y el ALCA junto con el apoyo financiero

<sup>66</sup> Oficialmente, esta reunión es la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC desde su creación el 1º de enero de 1995. Celebrada en Cancún (México), del 10 al 14 de septiembre de 2003. Sitio oficial de la OMC en español.

<sup>67</sup> Federico Steinberg. *El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?* (ARI). Economía y comercio internacional. Real Instituto Elcano. Disponible: URL: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org). 13 de septiembre de 2007.

del BID y el BM a las economías emergentes han paralizado al MERCOSUR y han perjudicado las relaciones entre países sudamericanos.

### **GATT- OMC: organización y funcionamiento**

Ya vimos en el capítulo anterior como interactúan los organismos del sistema interamericano, en este apartado se hará hincapié en aquellos que coordinan solo políticas comerciales. Además se define técnicamente la diferencia entre las distintas categorías de acuerdos comerciales y los organismos que regulan el comercio mundial en función de su composición. Los organismos del sistema económico latinoamericano, como la OMC y como esta actúa con el proceso de negociación del ALCA. El objetivo es analizar de qué manera actúan estos organismos que objetivos y principios comparten. Explorar cual ha sido la evolución e impacto de la apertura comercial con Latinoamérica.

Con el fin de entender a los tratados de libre comercio y por que las economías emergentes buscan como meta comercial llegar a estos acuerdos procedemos a definirlos.

**El GATT y la OMC pertenecen a la categoría de sistemas preferenciales sin reciprocidad, implica que las partes tienen un trato unilateral en materia de concesiones comerciales.** La OMC permite que los Estados miembros puedan liberalizar en función de las reglas del GATT y es de allí donde surgen los Acuerdos Regionales de Comercio. Estos pueden ser completos o parciales y actúan en función de tres reglas establecidas por la OMC. Estas condiciones se deben a que un acuerdo regional estaría violando la regla principal de la OMC, que es la de nación más favorecida<sup>68</sup>.

Estas reglas son: aplicación territorial, tráfico transfronterizo, uniones aduaneras y zonas de libre comercio además se deben cumplir con cinco condiciones que no vienen a nuestro interés de investigación. Lo que se pretende resaltar es que dentro de la organización de la OMC hubo distintos avances legales en función de la falta de reciprocidad de las economías que participaban en los tratados con diferentes niveles de desarrollo. La OMC sin embargo se ha quedado muy atrás ante la regulación de los TLC bilaterales, no ha avanzado legalmente para proteger el regionalismo y los intereses latinoamericanos justamente por que esta diseñada en función de los objetivos estadounidenses.

---

<sup>68</sup> NMF: artículo 1 del GATT, implica que el trato preferencial a uno de los miembros debe concederse al resto de los mismos sin discriminación con el fin de evitar el desvío de comercio.

**Según Timbergen podemos distinguir también entre integración negativa e integración positiva.** La primera implica reducción de aranceles, negociar cuotas de importación y son directamente negociadas y aplicadas en el tratado que cumplen las partes, en la segunda ya existen organizaciones que intervienen como mediadoras para el cumplimiento de las políticas comerciales pautadas. Trae al caso que también se diferencian los estatutos constitutivos en **tratados marco y tratados ley**. Los primeros son simplemente un marco regulador que se negocia entre las partes en forma unilateral, en el segundo intervienen organizaciones comunes encargadas de resolver controversias y de asegurar el cumplimiento de las medidas negociadas<sup>69</sup>.

Tanto el NAFTA como el ALCA (no perdamos de vista que este acuerdo esta en proceso de negociación) pertenecen a la categoría de Áreas de libre comercio, según los niveles de integración económica de Balassa estas pertenecen al primer nivel en función del grado de integración. A su vez dentro de este nivel tenemos según Pelkmans otros aspectos a considerar en función de la **reciprocidad, preferencialismo administrativo, integración sectorial o bien zonas de libre comercio. El NAFTA y ALCA son zonas de libre comercio, es decir, la liberación es completa y puede abarcar a toda la industria (NAFTA) pero con cierta discrecionalidad sobre todo en sectores como la agricultura o los servicios.**<sup>70</sup>

Una vez definida a que categoría pertenecen los acuerdos analizados, podemos determinar que efectos producen en la riqueza de las naciones y que produce que los Estados se inclinen por una apertura unilateral o un área de libre comercio. En términos de bienestar la reducción arancelaria unilateral permitirá acceder al proveedor de menores costos sin generar desviación de comercio. Las ganancias derivadas de la creación de comercio se entienden como un escalón destinado al libre comercio. Sin embargo, las políticas económicas y comerciales impiden una competencia justa frente al unilateralismo. Esto provoca que los Estados deban negociar tratados preferenciales con reglas claras e instituciones mediadoras que den transparencia al mercado.<sup>71</sup>

Como se mencionó anteriormente la OMC pertenece a la categoría de sistema preferencial sin reciprocidad. La década de los '80 fue clave en la creación de áreas de

<sup>69</sup> Néstor Fernández. *Procesos de integración y bloques económicos. Integración Económica* Publicación mayo 2002.

<sup>70</sup> Ibidem

<sup>71</sup> Néstor Fernández. *Procesos de integración y bloques económicos. Teoría de las uniones aduaneras.* Publicación marzo 2003.

libre comercio por dos motivos particulares y que la OMC no completaba. **Por un lado generar una competencia mas justa y transparente entre la economía norteamericana y las pequeñas economías y por otro lado por motivos de seguridad.** Los intereses incompatibles y la competencia por recursos naturales se transformo según la agenda de seguridad de Estados Unidos el motivo para la concreción acelerada de acuerdos económicos. **En un comienzo implementó una estrategia multilateral pero ante el fracaso de la misma tiende a negociar uno a uno con sus contrapartes.**<sup>72</sup>

La lenta concreción de los objetivos de liberalización de la OMC ha puesto en marcha el ALCA la cual actúa en función de principios y objetivos de la OEA y la misma OMC. A su vez este proyecto para acelerar las negociaciones no ha dado resultado y por lo tanto se reduce aun más el espectro de negociaciones hacia el bilateralismo. Este salto del multilateralismo al regionalismo y finalmente bilateralismo ha puesto en juego todo un sistema de valores y principios a los que Latinoamérica esta subordinada. Los países de la región son objeto de financiamiento que obliga y limita la negociación de los mismos en función de los objetivos de Estados Unidos.

### **Latinoamérica y su pérdida de competitividad ante el libre comercio**

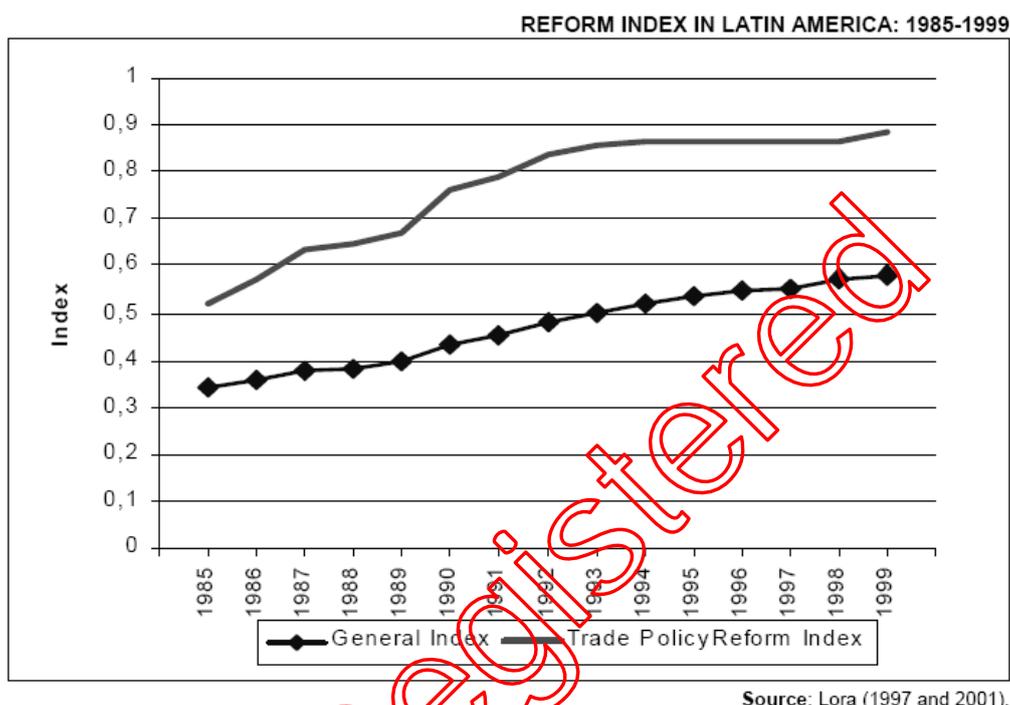
Los países latinoamericanos lanzaron a mediados de los '80 un proceso de reforma económico profundo y que envolvió a su vez políticas de acuerdos comerciales con el objetivo de mejorar los términos de intercambio y recuperarse de la crisis de la deuda. A pesar de este cambio substancial los beneficios de las reformas aun están bajo cuestionamiento. La estabilidad macroeconómica en lo que respecta al control de la inflación si ha mejorado, pero estos beneficios no han traspasado a otras áreas de la economía. **En general, las reformas económicas no han producido ganancias consistentes en la región en términos de crecimiento económico, aumento del empleo y disminución de la pobreza.**

La siguiente figura muestra un índice general en función de las reformas para el periodo de 1985 a 1999. La medición se realiza sobre medidas económicas en áreas de acuerdos de comercio, sistemas financieros, privatizaciones, mercado laboral e impuestos.

---

<sup>72</sup> Ibidem.

El rango de reformas va del 0 (sin reformas) al 1 (reformas completas), para simplificar los gráficos diseñados por Eduardo Lora solo mostramos a continuación la información que corresponde al índice general de las políticas en materia de acuerdos comerciales, a finales del siglo podemos apreciar que esta reforma fue la mas avanzada en la región. A mediados de los '90 este índice se estabiliza cuando la OMC entro en vigencia.



Una faceta de este proceso de liberalización en la región es que ha sido acompañado por un aumento en los acuerdos comerciales intrarregionales los cuales han sido complementarios al proceso de apertura comercial. Sin embargo, esta no es la primera vez en la historia de Latinoamérica que los países utilizan acuerdos regionales, de hecho el Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) Latina fue en 1961 y el Pacto Andino en 1969. Sin embargo el proceso presente tiene importantes diferencias con las experiencias pasadas:

- a) esta basado en un amplio rango de acuerdos de libre comercio;
- b) el proceso tiene lugar dentro del marco de una perspectiva de plan de desarrollo, opuesto a la escena de sustitución de importaciones;
- c) este incorpora todas las dimensiones de los tratados, servicios, inversión, propiedad intelectual, entre otro;

En resumen, el índice de acuerdos de comercio pretende mostrar la magnitud dentro del proceso de reformas y ajustes estructurales que tuvo lugar desde 1985 comparado al índice general de reformas que tuvo la región latinoamericana en general. El estudio respecto del efecto de los acuerdos multilaterales continúa con un análisis del cambio en la estructura de las economías frente al libre comercio. La conclusión principal al respecto es que no ha habido una ganancia en relación a los términos de intercambio y sus efectos sobre la reducción de la pobreza.

Por el contrario, la estructura económica de los países ha cambiado de un régimen de exportaciones en materia prima de base agrícola hacia exportaciones de bienes manufacturados con uso de mano de obra intensivo con principal destino hacia Estados Unidos. Países como México y centroamericanos han sido los más afectados por su cercanía al mercado estadounidense. (Cuadro 1: Composición de las exportación por países seleccionados para el periodo 1990-1995-2002)

### **Problemas estructurales**

**Para comprender de qué manera afecta a la región los tratados de libre comercio con países desarrollados se debe analizar los problemas estructurales por los que atraviesa la región.** Se analiza la estructura de los países en PBI por habitante de los menos adelantados según la OMC y por otro lado, se analizara los desequilibrios regionales o territoriales. En función del PBI, sólo cinco países están generando un PIB por capita inferior a 1000 dólares, en términos anuales y en moneda de 1995. Ellos son Haití, Nicaragua, Guyana, Honduras y Bolivia, siendo esos dos primeros países los casos más preocupantes, ya que su PIB actual no alcanza a 500 dólares por persona. Haití es la única nación de América Latina y el Caribe que es considerada dentro de la categoría “países menos adelantados (PMA)” de la OMC, siguiendo las definiciones del ámbito de las Naciones Unidas que identifican a nivel mundial un total de 30 PMA.<sup>73</sup>

Cinco naciones de América Latina y el Caribe anotan un PIB por habitante inferior a 2000 dólares anuales, pero que supera los 1000 dólares. Ellas son: Suriname, con un valor en torno a 1300 dólares durante todo el período 1989-2002; Paraguay, actualmente con menos de 1500 dólares, después de tener unos 1700 dólares hasta 1997; Guatemala,

<sup>73</sup> CEPAL. Asimetrías, comercio y financiamiento en el ALCA y América Latina y el Caribe. Unidad de estudios especiales. Chile 2004.

con más de 1500 dólares en los últimos años, mejorando algo los niveles de 1400 dólares anotados a principios del decenio de 1990; y finalmente, Ecuador y El Salvador con valores del PIB por habitante de aproximadamente 1750 dólares anuales en períodos recientes.

A nivel regional, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y sus cinco países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) presentan una situación con características propias. Por un lado, **la CAN tiene una asimetría básica ya que incluye a Bolivia, nación con un PIB por habitante inferior a 1000 dólares anuales, y a Ecuador con un PIB por persona ubicado en el tramo entre 1000 y 2000 dólares por año.** Por otro, en toda la subregión se detectan distintas asimetrías estructurales de varios tipos (económicas, territoriales, sectoriales y sociales). Aunque, según sostiene Sagasti Francisco (2000) “... la CAN tiene algunas condiciones cualitativas y cuantitativas que configuran una dimensión productiva y real más amplia que la observada en el CARICOM (Comunidad del Caribe) y en el MCCA (Mercado Común Centroamericano).”

En efecto, el PIB conjunto de la CAN asciende a unos 265 mil millones de dólares (a precios constantes de 1995), con una población total cercana a los 120 millones de personas y un PIB por habitante promedio algo superior a 2200 dólares anuales. De manera complementaria, la Corporación Andina de Fomento (CAF) es un banco multilateral de desarrollo con un alcance regional comparativamente mayor; en tal sentido se verifica que durante el período 1991-2000, la CAF otorgó préstamos por un total de 22568 millones de dólares, lo que es una cifra relativamente elevada.

Finalmente, si bien Paraguay tiene un producto interno por habitante en torno a los 1500 dólares anuales (en moneda constante de 1995) y es un país miembro del MERCOSUR, agrupación subregional que incluye también como miembros plenos a Argentina, Brasil y Uruguay, no es fácil delinear en el presente la figura de un posible Fondo Estructural MERCOSUR – Unión Europea como alternativa de acción. Ello ocurre por varias razones que no cabe enumerar en detalle.

Sin embargo, de un lado está claro que es grande la potencialidad económica y productiva propia del MERCOSUR, tiene mejores posibilidades endógenas para hacer frente a sus propias asimetrías. De otro, no existe actualmente en el MERCOSUR un banco multilateral de desarrollo subregional que podría coadyuvar en la creación y funcionamiento de un Fondo Estructural, como ocurre en los casos del CARICOM, del

MCCA, y también de la CAN. En otra ocasión se podría continuar reflexionando sobre este asunto.

Una segunda asimetría estructural que está incorporada en las economías latinoamericanas y caribeñas **se refiere a los desequilibrios “regionales” o “territoriales” dentro de los diferentes países**, que acompañan a los procesos nacionales de crecimiento tanto en los casos aceptables como en aquellos frustrados. En torno a esas disparidades “territoriales”, que es la terminología utilizada con mayor frecuencia en la actualidad, la CEPAL ha presentado varios trabajos significativos. Al respecto, en una publicación reciente se afirma lo que sigue a continuación:

**“Como la capacidad que pueden mostrar los territorios y sus instituciones para enfrentar con relativo éxito los procesos de apertura y globalización es muy diversa, se trata de indagar, mediante los métodos de convergencia, que ha pasado en algunos países de América Latina en términos del aumento o disminución de las disparidades territoriales”. Sigue de esta manera: “Al no encontrar mayores pruebas determinantes de convergencia, se realiza un análisis regional complementario, a través del cual se clasifican los territorios, denominándolos ricos y pobres, o ganadores y perdedores, con el propósito de obtener una explicación económica más precisa sobre su condición. Se busca detectar cuales son los atributos de un territorio ganador y las falencias que determinan que otros...”<sup>74</sup>**

El resultado del estudio se basó en las realidades nacionales y territoriales de seis países latinoamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú, para los cuales se preparó una amplia información analítica y estadística, la que fue algo más restringida en el caso peruano. A partir de la evaluación pormenorizada de esa información se propuso una “tipología de territorios”, centrada alrededor de las situaciones existentes a fines del decenio de 1990 que se reproduce fielmente a continuación:

---

<sup>74</sup> ibidem

Cuadro 3

**ALGUNAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS TIPOLOGÍAS DE TERRITORIOS**

<p>2. <u>Territorios dinámicos y con bajo PIB per cápita: "potencialmente ganadores", en marcha</u></p> <p>Explotación de recursos naturales puestos en valor recientemente.</p> <p>Aprovechamiento de ventajas asociadas a sectores primarios junto con el desarrollo de industrias manufactureras y también de sectores terciarios.</p> <p>Crecimiento en base a mayor dinamismo de los sectores secundarios y terciarios.</p>	<p>1. <u>Territorios dinámicos y con alto PIB per cápita: "potencialmente ganadores"</u></p> <p>Vinculados a recursos naturales exportables en contexto de mayor apertura de mercados.</p> <p>Aprovechamiento de ventajas asociadas a sectores primarios junto con el desarrollo de industrias manufactureras y también de sectores terciarios.</p> <p>Fuerte crecimiento en base a mayor dinamismo de los sectores secundarios y terciarios.</p>
<p>3. <u>Territorios no dinámicos y con bajo PIB per cápita: "potencialmente perdedores", estancados</u></p> <p>Actividades primarias en decadencia o de baja productividad (agricultura tradicional o explotación minera en extinción).</p> <p>Fuerte proceso de desindustrialización como efecto de la baja competitividad de actividades manufactureras anteriores.</p> <p>Estancamiento o bajo crecimiento de actividades industriales y terciarias</p>	<p>4. <u>Territorios no dinámicos y con alto PIB per cápita: "potencialmente perdedores", en retroceso</u></p> <p>Fuerte incidencia de sectores primarios de lento crecimiento o francamente en contracción.</p> <p>Pérdida de dinamismo de sectores industriales y/o de algunos sectores terciarios.</p> <p>Lento crecimiento en PIB per cápita más por fuerte inmigración que por la baja expansión de las actividades económicas.</p>

Fuente: Iván Silva, *op. cit.*, pág. 27.

En función de esta clasificación se aprecia que el primer cuadrante define los territorios que serían los potencialmente ganadores y los dos de abajo incluyen los territorios potencialmente perdedores. Los países que participaron en la muestra fueron analizados en función de su composición por provincias con mayor y menor desarrollo económico, es decir cada país se ubica en todos los cuadrantes en función a que ciudades afecte la composición territorial diferente. Lo valioso del estudio es la alternativa de análisis que aporta en función de cómo los países pueden resultar ganando o perdiendo dentro del proceso de globalización y por lo tanto ante su apertura comercial debido a su composición territorial.

Los sectores beneficiados y competitivos en los procesos de apertura comercial son aquellos intensivos en mano de obra y tecnología de manera que la composición económica de los países de la región poco se benefician del libre comercio. Los países de base agrícola están sujetos a las barreras de subsidios y perjuicios que impiden la libre competencia y que la estructura del ALCA no aporta mecanismos para solucionar estas controversias.

La estructura y las negociaciones del ALCA no siguen el camino de la lógica del Trato de Nación Más Favorecida contenida en los instrumentos de la OMC. Este principio no se ve contemplado ni para los países en desarrollados (PED) ni para los menos adelantados (PMA). A pesar de este obstáculo técnico para las economías menos desarrolladas lo más destacable de este acuerdo son las amplias diferencias en los niveles

de desarrollo y tamaño de las economías que participan en el área. Ante este contraste desarrollo una propuesta para la implementación de un **Programa de cooperación hemisférica**.

El Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA está en sus primeras etapas de implementación y evaluación, de manera que sería prematuro intentar ahora una revisión de su contenido y alcances. Ello no obstante, ya se conocen algunas de las orientaciones que están contenidas en ese Programa y al respecto cabe citar una parte de un documento relevante del ALCA que ha circulado... **”El Programa tiene como objetivo fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.**

A pesar de toda la estructura diseñada para aplacar la asimetría económica entre los países participantes del ALCA, el impacto en el comercio de estas economías no produciría un efecto positivo. En función del duro informe de Naciones Unidas sobre los tratados de libre comercio el pasado 11 de septiembre de 2007 **se explorará sobre las ventajas y desventajas de este nuevo sistema de comercio.** El informe fue realizado en el marco de la cumbre de dos días de duración que reunió a los países miembros del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC. **Se sustrajeron conclusiones basadas en las desventajas de estos acuerdos y como afectan a la industria de las economías menos competitivas.** Exploramos la postura de las políticas comerciales de las economías latinoamericanas más afectadas por estos acuerdos.<sup>75</sup>

**Se incrementó a más de 30 acuerdos comerciales entre países de Latino América y el Caribe y unos 9 en proceso. Los aranceles tuvieron una caída de un 40% al 12% una década más tarde. La década de los '90 se caracterizó por haber superado el crecimiento del comercio a nivel mundial por solo el comercio latinoamericano. Sin tener en cuenta la caída entre los años 2000 y 2002, recuperándose a un aumento del 8% en el 2003 en las exportaciones regionales.**<sup>76</sup>

A pesar de la positiva balanza comercial que obtuvieron México, Chile y Brasil después de firmado los tratados bilaterales hubo un impacto insignificante sobre el

<sup>75</sup> Juan Diego Wasilevsky. *Duro informe de Naciones Unidas sobre los tratados de libre comercio*. 2007.

<sup>76</sup> Sitio oficial del Proceso del Área de Libre Comercio de las Américas.

URL: [www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp). 13 de septiembre de 2007.

fortalecimiento de la industria nacional. Si bien el intercambio comercial libre es el objetivo principal de un tratado de libre comercio el estatuto constitutivo de los tratados regulan todos los factores económicos. Esto impide de los países latinoamericanos determinen políticas públicas que se ajusten a sus necesidades. A largo plazo los tratados de libre comercio significaran un costo más que un efecto riqueza de impulso nacional.

**La motivación principal de los países latinoamericanos ha sido de acceder al mercado norteamericano de manera competitiva y reciproca.** Además, la atracción de capitales extranjeros prometía un futuro con amplias expectativas de crecimiento interno y regional. La realidad dista mucho de estos objetivos, si bien en el corto plazo las barreras arancelarias han dado un balance positivo, otros sectores como el agrícola y la propiedad intelectual solo aumentaron el costo de los países latinoamericanos. La falta de entendimiento respecto de estos aspectos ocasionó el fracaso del ALCA en su última cumbre y el vuelco de la política comercial de Estados Unidos al bilateralismo.

#### Financiamiento del BID y BM para la apertura comercial

Un aspecto a considerar para los propósitos de asistencia financiera en el marco del ALCA, es que América Latina y el Caribe cuentan actualmente con más banca multilateral de desarrollo (BMD) que cualquier otra región del mundo. Así, existen las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), Corporación Andina de Fomento (CAF); Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX); y Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Asimismo, opera en la región el Banco Mundial, en su parte para América Latina y el Caribe.

Las instituciones como el BID y el Banco Mundial apoyan la integración regional con un activo apoyo económico para fortalecer las instituciones con miras a facilitar el ALCA. Con la aprobación del proyecto de Facilidad para el Sector del Comercio, se logró acelerar el procedimiento de préstamos de hasta US\$ 5 millones, el propósito de este plan fue apoyar a los países en las negociaciones comerciales y la administración de acuerdos.

77

---

<sup>77</sup> Ibidem

Dentro de las instituciones del BID el **Fondo Multilateral de Inversiones** financió cerca de **10 proyectos para ayudar a los gobiernos y organizaciones a simplificar o eliminar los obstáculos en el comercio. Mejorar los procedimientos aduaneros, realizar reglas técnicas y la capacitación relacionada con las mismas, mejorar el clima de inversiones y capacitar para lidiar con la política de comercio gubernamental fue alguno de los objetivos del Fondo.** Estas herramientas de los organismos sirven para preparar el terreno de los países a favor de una integración multilateral.<sup>78</sup>

En la práctica los efectos del financiamiento de estos organismos y las ayudas técnicas y de capacitación distan mucho de producir un verdadero efecto riqueza sobre los países. El debate sobre crecimiento, reducción de la pobreza y libre comercio produce opiniones contrapuestas. La apertura comercial tiende a generar crecimiento y reducir la pobreza, así lo afirma el profesor de economía de la Universidad de Columbia Xavier Sala-i-Martin en sus conclusiones de un estudio solicitado por el BID. El estudio se basa en los potenciales impactos de los tratados de comercio regionales, asegura que la desigualdad a corto plazo sería sobrepasada por los beneficios potenciales.<sup>79</sup>

Este estudio se basó en una muestra de economías que ingresaron a la Unión Europea con una notable mejoría en la apertura de sus instituciones y políticas. La realidad latinoamericana es menos recíproca, la potencia más grande del mundo frente a economías emergentes. **El más pobre se beneficiaría con el derrame de conocimiento y credibilidad de las políticas del país más rico lo que haría más atractivo a los inversionistas extranjeros.** En este sentido Sala-i-Martin advierte que ante toda apertura habrá sectores más beneficiados que otros. Las políticas públicas destinadas a proteger a los sectores perjudicados son privadas por los acuerdos como el ALCA y es donde la negociación se pierde en los objetivos de la contraparte más poderosa.

## **La OMC y el ALCA: diferencias y semejanzas**

La creación del ALCA no ha sido independiente del sistema interamericano en cuanto a sus principios, normas e instrumentos. A diferencia de la OMC el ALCA ha sido concebida como producto de una amplia agenda para la promoción de la democracia,

<sup>78</sup> Sitio oficial del Fondo Multilateral de Inversiones. FOMIN. URL: [www.iadb.org/mif/publications.cfm?language=Spanish&parid=7](http://www.iadb.org/mif/publications.cfm?language=Spanish&parid=7). 9 Septiembre 2007.

<sup>79</sup> Mariana Sobral de Elía . Sector de Integración y Comercio del BID. URL: [www.iadb.org/news](http://www.iadb.org/news)

prosperidad y desarrollo sostenible. **El ALCA fue producto de la “Alianza para la prosperidad” acordada en la primera cumbre de las Américas en Miami en 1994. Sirvió como instrumento de revitalización para los principios e instrumentos rectores del sistema interamericano.**<sup>80</sup>

El proceso llevado a cabo hasta la última cumbre de Cancún, dio pautas de la pérdida de visión estratégica desde el punto de vista comercial y de integración. Los países no han logrado mantener la misma cohesión desde las primeras negociaciones cada vez que se materializaba más el acuerdo. La OMC y su agenda de negociaciones hubiesen sido mucho más lentos si los países no habrían implementado acuerdos regionales. El ALCA sin embargo no logro aun acelerar el proceso y Estados Unidos toma la delantera hacia el bilateralismo para la concreción de sus metas internas.

Se explora a continuación el marco normativo que sustenta los tratados de libre comercio y los lineamientos que rigen a la OMC y al ALCA. Los objetivos principales de la OMC son los de administrar y aplicar acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales. Actuar como foro de negociaciones comerciales multilaterales y servir de marco para la aplicación de sus resultados. También administra los procedimientos de solución de controversias comerciales y supervisa las políticas comerciales. Además coopera con el FMI y el Banco Mundial para lograr mayor coherencia en la política económica a escala mundial.<sup>81</sup>

La OMC surge como resultado de la ronda Uruguay, el logro más significativo es que las decisiones de los paneles arbitrales podrán ser rechazadas solo mediante consenso de los países miembros. En contraposición a las anteriores decisiones bajo el sistema del GATT en donde un país podía bloquear los resultados del panel. También se incluyeron reglas en sectores sensibles como la agricultura y los textiles y se elaboraron normas sobre subvenciones, normas técnicas y procedimientos para la obtención de licencias de importación. La OMC incluye por otro lado, disposiciones sobre el comercio de servicios y sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

El ALCA por otro lado, promueve eliminar las barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, aumentar las oportunidades para la inversión,

---

<sup>80</sup> José Salazar-Xirinachs: jefe de asesores en comercio de la OEA en Washintong DC. *La agenda comercial en el contexto del Sistema Interamericano*. Marzo de 2000.

<sup>81</sup> Sitio oficial de la OMC en español. URL: [www.wto.org](http://www.wto.org). 21 de septiembre de 2007

establecer efectivos procedimientos para la aplicación del acuerdo y la solución de controversias así como fomentar la cooperación regional y multilateral. El objetivo último es unir a las economías del hemisferio occidental en un solo acuerdo de libre comercio. Los temas negociables del acuerdo son además del acceso a mercados, inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual, subsidios, antidumping, política de competencia, sociedad civil, comercio electrónico.<sup>82</sup>

El ALCA presenta ventajas que la OMC hubiese tardado en complementar la agenda de negociaciones. Los futuros miembros del ALCA ya están bajo el marco de los principios, normas e instrumentos legales del sistema interamericano. El cuerpo constitutivo adopta procedimientos multilaterales e instrumentos de acción colectiva para enfrentar controversias. **Se han adoptado cláusulas de la Carta constitutiva de la OEA, la más significativa es la democracia representativa, que consta en la acción colectiva, inmediata y multilateral para proteger la democracia de un Estado asociado que haya sufrido una interrupción de su sistema democrático.**<sup>83</sup>

De esta forma se complementa el plan de acción de la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos motivando bajo estándares interamericanos a los países latinoamericanos. Las iniciativas del ALCA se basan en seis áreas definidas:

1. Desarrollo y liberalización de los mercados de capital
2. Infraestructura
3. Cooperación en energía
4. Infraestructura de telecomunicaciones e información
5. Cooperación en ciencia y tecnología y
6. Turismo

**Estas áreas complementan la parte comercial del ALCA y constan básicamente en promesas de financiación y ayuda multilateral a las pequeñas economías.** Las negociaciones desde la primera ronda en Miami hasta Cancún han dado pautas de fracaso en las esferas de sectores sensibles como el agrícola. Principal sustento de las pequeñas economías. Solo un cambio de orientación de las negociaciones centrada en la ayuda hacia

---

<sup>82</sup> Sitio oficial del Proceso del Área de Libre Comercio de las Américas.

URL: [www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp). 13 de septiembre de 2007.

<sup>83</sup> José Salazar-Xirinachs. *La agenda comercial en el contexto del Sistema Interamericano*. Marzo de 2000

las economías emergentes puede llegar a sacar del pozo al proceso de negociación del ALCA.<sup>84</sup>

Sin embargo, se visualiza un futuro poco prometedor hacia las economías latinoamericanas. Por un lado, deberán hacer frente al ingreso de China a la región quien esta llevándose el mayor porcentaje del mercado estadounidense, la salida es abaratar el costo en mano de obra en productos manufacturados, lo que implica que Estados Unidos haga una fuerte apuesta al sistema de maquiladoras en la región. Por otro lado, las políticas de subsidios del sector agrícola de Estados Unidos sigue siendo una promesa que no se esta llevando a la práctica. El ALCA no introduce cambios ni propuestas en ninguna de estas áreas claves para la región.

UnRegistered

---

<sup>84</sup> Sitio Oficial de la FAO. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Sala de prensa. Agosto 2006. disponible: [www.fao.org](http://www.fao.org). 14 de septiembre de 2007.

## Compendio capítulo segundo

Se resume a continuación los puntos esenciales de este capítulo:

- Estados Unidos se encuentra comprometido desde los últimos 10 años con una política multilateral, regional y bilateral.
- La multilateralidad y su permanencia como miembro clave de la OMC son los ejes de su política comercial.
- La política comercial estadounidense es el segundo pilar de la superestructura de seguridad nacional a partir del 2001.
- La agenda comercial afirma que el comercio solo completa la visión securitizadora como medida de confianza para la creación de una zona de cooperación para concretar el ALCA.
- La estructura económica latinoamericana ha cambiado sustancialmente desde las reformas hacia una apertura comercial, han pasado de la base agrícola a la exportación de manufactura intensiva en mano de obra.
- El comercio latinoamericano es insignificante para la potencia del norte, este es solo el medio en que el comercio constituye a la estrategia integral norteamericana para insertarse regionalmente.
- Las políticas republicanas han acelerado los tratados bilaterales con políticas mas duras para hacer frente a la posición de China en la región como socio comercial.
- La OMC y las negociaciones del ALCA vulneran la posición de las economías emergentes en la región e impiden la concreción de bloques regionales,

## Capítulo 3

### Agenda comercial de Estados Unidos: fortalecimiento del bilateralismo.

#### IED en América Latina desde Estados Unidos.

El siguiente capítulo tiene por finalidad explorar en la aplicación de los TLC que se analizó en el apartado anterior. Aquí se hará hincapié en la Inversión Extranjera Directa (IED), este sector es el más importante en cuanto a número de acuerdos se ha firmado. No solo desde el punto de vista económico sino por la lógica geoestratégica en que Estados Unidos mediante un trato bilateral ha generado un mecanismo de confianza y de seguridad. La IED se puede definir como los flujos internacionales de capital mediante los cuales una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país (Krugman y Obstfeld, 1999). En ese sentido, las empresas transnacionales (ET) constituyen el mecanismo principal a través del cual se lleva a cabo la IED. Por otro lado, es la manera más concreta y materializada en que Estados Unidos se inserta en la región pero sin aportar un auténtico desarrollo para las economías emergentes.

Los diversos acuerdos internacionales se están volviendo en general más y más sofisticados y complejos en lo que se refiere a su contenido, y en los acuerdos que abarcan una gama más amplia de materias se están incluyendo cada vez más cláusulas relativas a las inversiones. También se ha producido un aumento de las controversias entre inversores y Estados, paralelamente a la proliferación de acuerdos internacionales sobre inversiones. Por un lado, la base de todos estos acuerdos es similar: el acceso permanente y privilegiado al mercado más grande del mundo a cambio de una apertura gradual del mercado de bienes y servicios y cambios institucionales y regulatorios en materias sensibles como la inversión y la agricultura.

De esa forma, este tipo de TLC va más allá de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al igualar el trato entre empresas nacionales y estadounidenses en prácticamente todo el marco regulatorio, exigir una protección mayor y más eficiente de la propiedad intelectual, eliminar la posibilidad de discriminar a favor de los empresarios locales en las compras del Gobierno y establecer sistemas de arbitrio internacional en caso de conflictos entre los inversores extranjeros y el Estado.

La región en general ha adaptado cambios legislativos internos durante la década del '90 para generar mayor atracción a las inversiones y así sumarse a la competitividad por ganar mercado internacional. En el siguiente cuadro vemos la cantidad de países que han introducido cambios en la legislación y a su vez los números de países en que sus cambios han resultado favorables o no para absorber la industria:

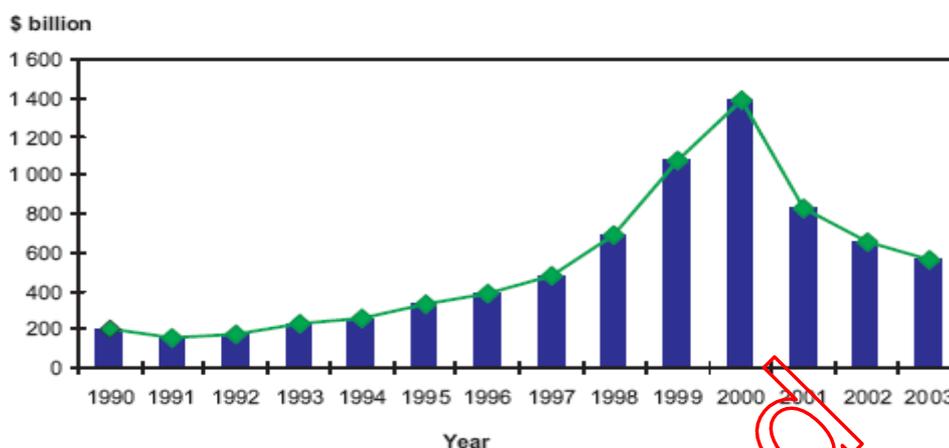
Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Número de países que introdujeron cambios en su legislación sobre la inversión extranjera	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70	82	102
Número de cambios introducidos de los cuales:	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248	244	271
Más favorables a la IED <sup>a</sup>	80	79	101	108	106	98	135	136	161	147	194	236	220	235
Menos favorables a la IED <sup>b</sup>	2	-	1	2	6	16	16	9	6	3	14	12	24	36

Fuente: UNCTAD, World investment report 2005: corporaciones transnacionales y la internacionalización.

- a. comprende los cambios liberalizadores y los cambios encaminados a fortalecer el funcionamiento del mercado, así como concesión de mayores incentivos
- b. incluye los cambios encaminados a incrementar el control y a reducir incentivos.

Durante la década de los '90 ha habido un aumento sin precedentes del número de acuerdos en materia de inversión extranjera directa en las Américas. Los países han suscrito tratados bilaterales de inversión (TBI), han incluido capítulos sobre inversiones en los acuerdos comerciales y han negociado protocolos y decisiones sobre la materia. De los 58 tratados bilaterales de inversión, 55 fueron suscritos después de 1990. No obstante, varios países, como Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Paraguay y República Dominicana, firmaron TBI con Alemania, Francia y Suiza en los años sesenta y setenta. **El primer TBI suscrito en la región fue el firmado por Estados Unidos y Panamá en 1982. De hecho, en los años ochenta, sólo Estados Unidos se mostró activo en la celebración de tratados bilaterales de inversión con otros países de la región.** Además de su tratado con Panamá, Estados Unidos firmó uno con Haití en 1983 y otro con Grenada en 1986.

El flujo total de IED a nivel global durante los '90 obtuvo un nuevo record cada año, luego en el 2001 las inversiones estallaron y siguieron estables decayendo en los años subsiguientes como lo muestra el cuadro a continuación:



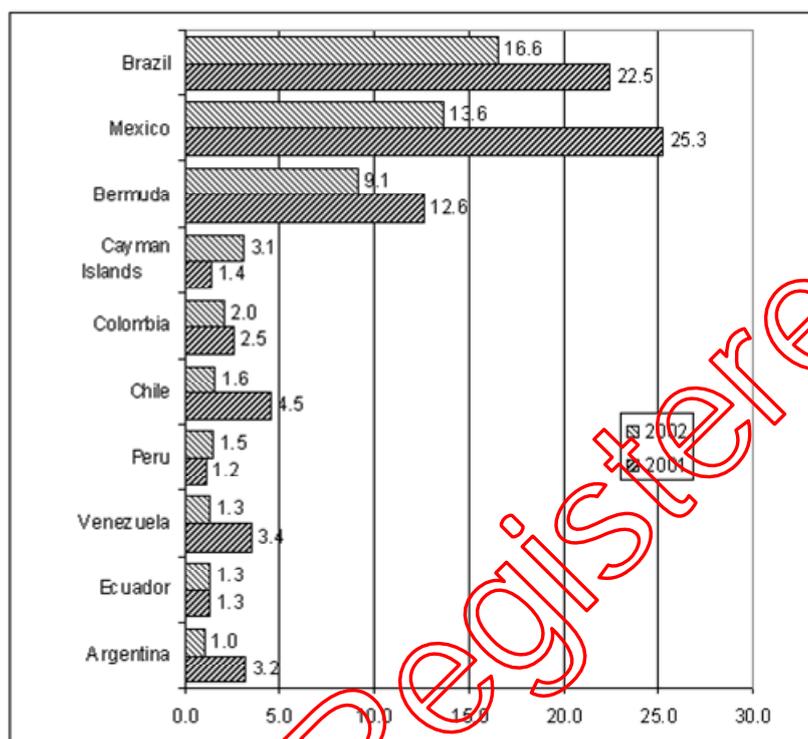
Fuente: UNCTAD, disponible: [www.unctad.org/statistics](http://www.unctad.org/statistics)

Los flujos de inversión por país en América Latina impactaron de manera similar que como se muestra en el gráfico, pero la caída del 2000 al 2002 fue más dramática. En el cuadro a continuación mostramos un ranking de los 10 primeros países que recibieron más IED en el 2001 comparado al 2002. Los dos primeros países fueron Brasil y México quienes absorbieron mayor cantidad de IED en los sectores de “greenfiels” esto es plantas de ensamblado autopartista, textiles, entre otros sectores. Estados Unidos es el principal inversor en este tipo de industria, México es el caso más desarrollado en inversiones sobre el sistema maquilador que entra dentro de la categoría de greenfiels que se estudia particularmente en el capítulo siguiente. La ventaja de este tipo de inversión es que no tiene un alto riesgo y solo implica el traspaso de la tecnología y la materia prima del país de origen al país receptor.

A lo largo de los últimos veinte años las entradas de capital en México han experimentado un crecimiento muy importante. Sin embargo, sus efectos han sido desiguales. Las empresas orientadas hacia la exportación (incluyendo maquiladoras y exportadoras indirectas) se han beneficiado enormemente con las reformas económicas. De hecho este segmento experimentó un crecimiento sostenido hacia fines de los noventa (como se aprecia en la grafica anterior) y explica en buena medida la penetración de las exportaciones mexicanas en los mercados mundiales. Pero este segmento comprende fundamentalmente empresas medianas y grandes, transnacionales o ligadas a empresas

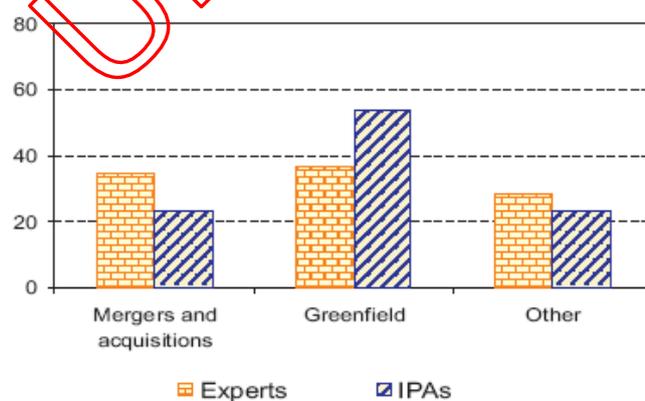
extranjeras líderes, con acceso a financiamiento externo. Evidentemente, las empresas pequeñas no se han beneficiado en la misma medida y en muchos casos el proceso de apertura ha significado su rezago e incluso su salida del mercado (CEPAL, 2002).

**Flujos de IED en América Latina y el Caribe: 10 primeros países. Años 2001 y 2002 en billones de dólares**



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2003; [www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir).

**Modos de inversión en porcentajes: Adquisiciones, greenfields y otros.**



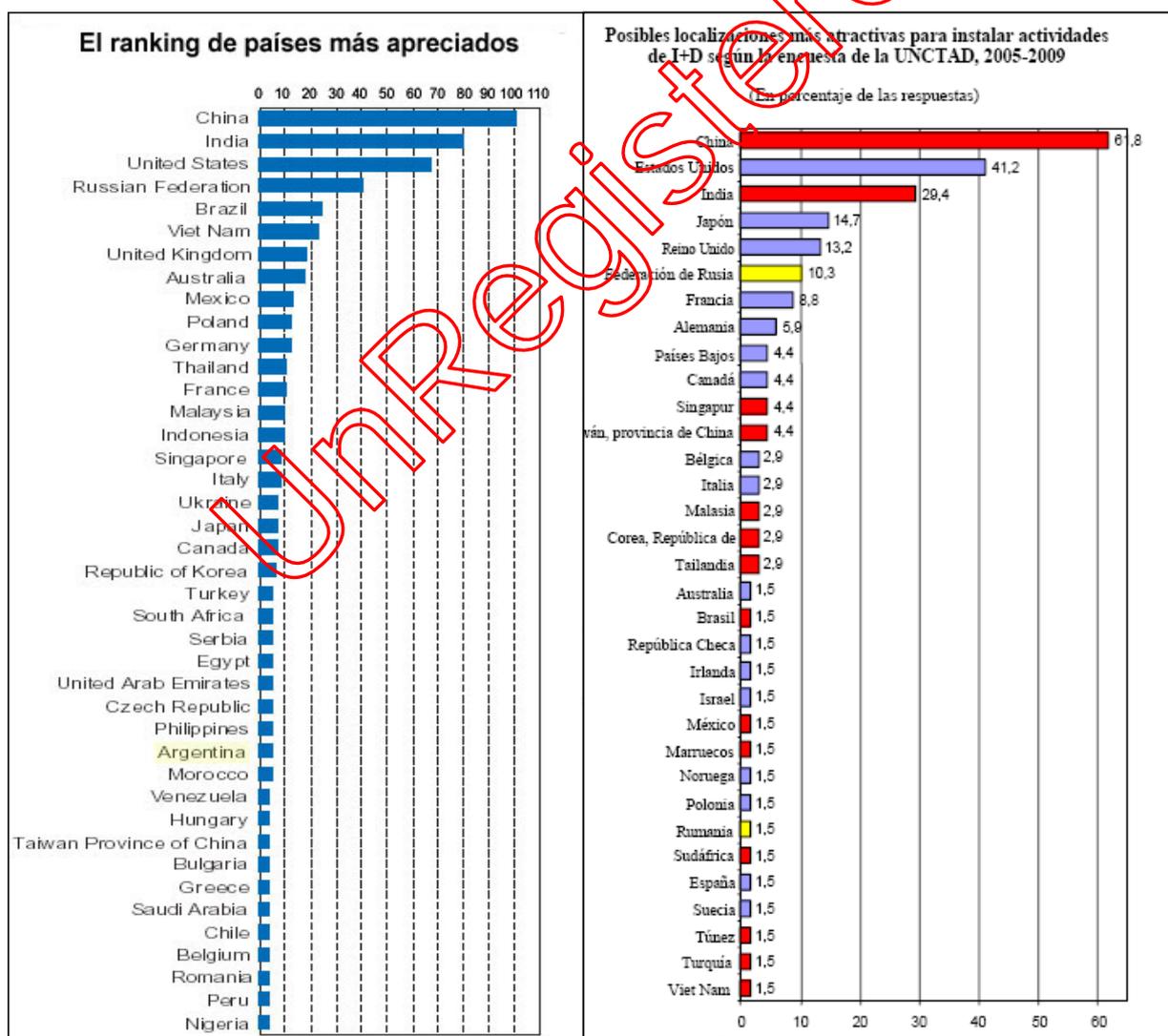
Fuente: UNCTAD

Según la última encuesta realizada por la UNCTAD sobre el destino de las nuevas inversiones extranjeras para el periodo 2007-2009 son:

1. China
2. India
3. Estados Unidos
4. Rusia
5. Brasil

Además de Brasil, ubicado en 5to lugar, el ranking destaca también a México en el puesto número 9: son los únicos dos países latinoamericanos ubicados entre los 20 más apreciados por las multinacionales. Sin embargo, comparadamente dentro de la misma encuesta solo Brasil se aproxima con un 1.5% como país atractivo para inversiones en Investigación y Desarrollo.

Fuente: UNCTAD. World investment report 2005. Corporaciones transnacionales



El resultado estadístico de la UNCTAD fue en base a encuestas realizadas a 192 directivos de las mas grandes multinacionales del mundo, cuyo resultado forma parte del estudio que lleva a cabo la misma organización sobre “Perspectivas de la inversión mundial”. A la hora de señalar el tipo de desembolso que recibe un país, el informe distingue los siguientes:

- La llegada de capitales producto de nuevas inversiones
- Los desembolsos derivados de fusiones y adquisiciones

México ocupa la primera posición entre los países que captarían más inversiones nuevas como porcentaje de la IED: más del 80% correspondería a nuevas inversiones, mientras que el resto (20%) sería obtenido a través de fusiones y adquisiciones.

Respecto a las nuevas inversiones estas son llamadas en inglés por la UNCTAD "Greenfield Investment", y se refieren al establecimiento de plantas de manufactura, oficinas y otras estructuras físicas de una compañía en un país extranjero.

La IED se espera que crezca en los próximos tres años, a pesar de las dudas sobre la estabilidad financiera global y el proteccionismo de algunos países: más de dos tercios de los encuestados planean incrementar sus inversiones en los próximos tres años.

El informe da cuenta de una importante distinción:

- Para economías en desarrollo: serán más usadas las Greenfield Investment.
- Para países desarrollados: tomarán la forma de fusiones o adquisiciones.

El acceso a los mercados más grandes y dinámicos será el principal “driver” del crecimiento en la IED. Este factor fue nombrado como el determinante en más de la mitad de las respuestas.

## Implicancias del TLC con Chile

La experiencia de Chile respecto de la apertura comercial con los Estados Unidos fue resultado del acuerdo económico entre el presidente Lagos Ricardo y su colega Bill Clinton haciendo anuncio de la apertura de las negociaciones en el 2000. El avance con Estados Unidos se tradujo en un claro retroceso para el MERCOSUR. Uno de los objetivos de la negociación con Estados Unidos era diversificar las exportaciones chilenas, “evitar que la economía del país dependa de la exportación de 3 ó 4 productos”, así lo afirmó Osvaldo Rosales miembro de la cancillería chilena en el área de relaciones internacionales.<sup>85</sup>

El tratado de libre comercio de Chile se diferencia de los demás por dos motivos: es de última generación (incluye sector de servicios y de inversiones) y es con la mayor potencia a nivel mundial con niveles económico y militar insuperables en la historia de la humanidad. **El primer aspecto implica que no solo se tratan temas comerciales o desregulación recíproca. El tratado regula las reglas de juego comerciales afectando la política pública.** Estos motivos hacen que el tratado sea de difícil alteración con implicancias políticas importantes. Estados Unidos además de consolidar su hegemonía mundial compromete a los Estados a sumarse a su estrategia de seguridad.<sup>86</sup>

La agenda comercial de Chile buscaba abrir nuevos mercados para que las pequeñas empresas crearan puestos de trabajo. Rosales afirma que se busca conciliar la competitividad con la cohesión social, crecimiento con equidad. En Chile se utilizó la relación de apertura comercial, macroeconomía y pobreza como lineamiento de la política comercial. No fue fácil para los sectores sensibles como la agricultura, para esto Estados Unidos se comprometió en no subsidiar los productos agrícolas destinados a Chile.<sup>87</sup>

Los obstáculos también se sumaron en la negociación de las barreras fitosanitarias impuestas por Estados Unidos, como canje Chile concedió una reducción gradual del impuesto de lujo para automóviles importados y promulgar una ley de penalización al uso de la piratería. A pesar de estas concesiones el impacto, según Rosales, fue positivo no solo que se logró diversificar los productos de exportación sino también el destino de los

---

<sup>85</sup> Osvaldo Rosales, director general de relaciones económicas internacionales de la cancillería chilena, en una conferencia ofrecida en el BID. 2 de abril de 2003. Disponible: URL: [www.iadb.org/news](http://www.iadb.org/news). 12 de septiembre de 2007.

<sup>86</sup> Rodrigo Pizarro, Director de Estudios de la Fundación Terram. Análisis de políticas públicas N° 15. *TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin retorno*. Marzo 2003.

<sup>87</sup> *Ibidem*

mismos. El tratado aumento la transparencia de las instituciones internas para licitaciones públicas y se informatizaron los procedimientos de leyes y normativas así como una mejora en la administración aduanera.

Las implicancias del TLC son positivas por un lado y por otro paralizantes a nivel de gestión de políticas públicas. Los sectores de la agricultura, la pequeña y mediana empresa, el transporte de carga, entre otros, no podrían recibir ninguna política de apoyo frente a la competencia. Para el gobierno norteamericano el TLC fue todo un éxito, según el ministerio de Agricultura norteamericano mas de tres cuartos de los productos agrícolas ingresarán a Chile sin arancel, dentro de cuatro años y todas las tarifas serán eliminadas en 12 años. Por el lado de Chile, reduce su arancel promedio a un 6%, pero la agricultura queda perjudicada por la eliminación de las bandas de precios la cual era la única política agrícola de Chile.<sup>88</sup>

**Los temas de mayor relevancia de los tratados de libre comercio son la propiedad intelectual y comercio electrónico, temas ambientales y laborales, la inversión y sector financiero.** En relación con la propiedad intelectual, los países latinoamericanos no tienen ningún interés en su protección. En conjunto los países latinoamericanos invierten un 10% del gasto en Investigación y desarrollo. Los acuerdos sobre aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en la OMC, ADPIC o TRIPS en siglas en inglés, no genera ningún beneficio a los países del Sur, por el contrario estos solo generan un costo mayor.<sup>89</sup>

Respecto a las inversiones, se supone que aumentaría potencialmente la atracción de inversiones hacia Chile debido a la mayor seguridad jurídica y un mejoramiento del rating riesgo país. Sin embargo no existe ninguna evidencia de un incremento de la inversión con un impacto muy poco significativo. La mayor desventaja en el marco regulador de las inversiones en el marco del TLC ha sido la adopción del capítulo 11 del

<sup>88</sup> Las **bandas de precios** consisten en un rango ilimitado por un valor mínimo y otro máximo, dentro de los cuales pueden fluctuar libremente los costos de importación. Si éstos se sitúan por debajo del valor mínimo, se aplican derechos específicos a importación para que el costo efectivo de internación sea similar al piso de la banda. En cambio, cuando el costo de importación supera el valor máximo, se aplican rebajas al arancel general existente para que los costos sean igual al techo de la banda. Para determinar el derecho específico o rebaja de una importación, se utiliza un precio de referencia informado por el Servicio Nacional de Aduana, que es menor detectado durante la semana que se efectúa el embarque correspondiente.

Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile. Disponible: [http://www.fucoa.gob.cl/pdf\\_zip/noticias/bandas%20de%20precio.pdf](http://www.fucoa.gob.cl/pdf_zip/noticias/bandas%20de%20precio.pdf). 14 de septiembre de 2007.

<sup>89</sup> <sup>89</sup> Rodrigo Pizarro, Director de Estudios de la Fundación Terram. Análisis de políticas públicas N° 15. *TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin retorno*. Marzo 2003.

NAFTA como protección de las inversiones. El mismo sostiene que las multinacionales tienen el poder de demandas al Estado local si las políticas locales han afectado sus derechos.

La política comercial de Chile tuvo como principal propósito el ingreso de sus productos a Estados Unidos, como fin de diversificar el destino de sus productos. Para Estados Unidos no significó un impacto para su economía, el tratado tuvo los resultados esperados sobre los aspectos de protección de la propiedad intelectual lo que se tradujo en un costo para Chile. **Lo que para Estados Unidos es un medio de control estratégico regional para Chile resulto un mayor costo muy superior a los beneficios de acceder al mercado estadounidense libre de aranceles.**

Estados Unidos aceleró su TLC bilateral con Chile después de 10 años de insistencia de este último, el motivo estadounidense fue estratégico y no comercial. China se ha posicionado en la región desplazando a Estados Unidos como principal exportador a Chile en lo que va del 2007. Desde 1998 a 2006 se han multiplicado nueve veces las exportaciones de Chile a China y quintuplicado las mismas de China hacia Chile. Estas estadísticas fueron una señal de alerta para Estados Unidos quien está empeñado en retomar la posición negociadora con la región. Acelerar las negociaciones económicas bilaterales es parte del entramado de políticas comerciales para asegurarse control e inserción regional.<sup>90</sup>

### **La IED sobre los principales países de destino**

Centroamérica ha experimentado cambios profundos en su modelo de crecimiento económico en los últimos 20 años. Parte de este cambio estructural de su economía ha sido la IED desde Estados Unidos. La tradicional especialización en productos primarios ha sido sustituida por una nueva inserción externa basada en el ensamblaje de manufactura liviana (maquiladoras) y en la recepción de remesas de emigrantes. Dentro de los países del Mercado Común Centroamericano, las exportaciones primarias pasaron del 56,6% en 1990 al 27,9% en 2003, mientras que las de textiles aumentaban de forma exponencial. De

---

<sup>90</sup> Artículo: *China desbanca a Estados Unidos como principal exportador a Chile*. Diario La Vanguardia. Sección Economía. 29 de septiembre de 2007. disponible en URL: [www.lavanguardia.es/1v24h/20070907](http://www.lavanguardia.es/1v24h/20070907)

forma simultánea, se produjo una disminución del peso del sector agrario y un incremento de los servicios, que representan al menos un 50% del producto interior bruto (PIB) en todos los países.

**El cambio de modelo de crecimiento, que estuvo motivado por el proceso de liberalización comercial, la desregulación de los mercados internos y la privatización de numerosas empresas públicas y el fomento de las exportaciones, ha tenido a las empresas multinacionales (EMN) como actor clave.** La IED ha crecido de forma significativa, pasando de 676 millones de dólares por año en el período 1991-1995 a 2.428 millones en el período 2000-2003. Las EMN contribuyeron al desarrollo inicial de las zonas francas para la exportación (ZFE) y han establecido alianzas con los grandes grupos empresariales nacionales en el mercado local.<sup>91</sup>

**La reciente firma del TLC entre Centroamérica, la República Dominicana y EEUU (DR-CAFTA), que ya ha entrado en vigor en tres de los seis países miembros, se convierte en un paso más en la profundización de esa vinculación. En el caso de tres de los países (Honduras, Nicaragua y El Salvador), esta iniciativa se completa, además, con la firma de acuerdos en el marco de la Cuenta para el Desafío del Milenio (Millenium Challenge Account, MCA) que contribuirán a consolidar aun más la orientación exportadora de la región.**<sup>92</sup>

En este último apartado se explora sobre la influencia que tuvo la apertura comercial en el área de la IED. Chile, Brasil y México fueron los principales receptores de esta tendencia por parte de Estados Unidos. Se hará una revisión por los distintos mecanismos de IED de manera evolutiva desde los '90, época de mayor impacto y apertura comercial. La primera década de los años '90 se caracterizó por la privatización de activos estatales, este fue el principal mecanismo de ingreso de la IED.

El fenómeno de la IED sobre América Latina en los '90 desde Estados Unidos se entiende desde dos estrategias básicas:

- **La búsqueda de eficiencia para mejorar su competitividad en su propio mercado interno frente a competidores de terceros países (especialmente asiáticos).** La base de esta estrategia ha sido la construcción de nuevas plantas en el sector manufacturero,

---

91 Diego Sanchez Ancochea. *Fortalezas y debilidades de la política comercial y de desarrollo de EE.UU. Análisis del Caso centroamericano.* 2006

<sup>92</sup> ibidem

principalmente en las industrias automotriz, electrónica y de prendas de vestir (principales rubros de las maquilas).

- **El acceso a nuevos mercados en los sectores de servicios, para así acceder a mercados locales con alto potencial de crecimiento y consolidarse como agentes globales en actividades altamente competitivas y crecientemente concentradas.**

Esta estrategia se ha basado en la adquisición de empresas existentes, en muchos casos en el contexto de procesos de privatización, con miras a abastecer mercados nacionales

La presente subsección presenta dificultades para medir el real impacto de la IED debido a la falta de información pertinente. Es por este motivo que será exploratorio a nivel regional y no ahondaremos en el tema. El impacto de la IED fue relevante y evolutivo, entre 1994 y 1997 las empresas extranjeras aumentaron su importancia relativa en la región, de un 29% al 33% en ventas totales del grupo. Ya para 1997 se manifestó una concentración en un 88% solo en Brasil, México y Argentina. Las actividades que recibieron mayor inversión fueron la automotriz, alimentos y bebidas, tabaco, comercio, electrónica, petróleo y la industria química. **El 38% de la industria perteneciente de inversores de la Unión Europea y el 50% solo desde Estados Unidos.**<sup>93</sup>

**En el período 1994-1996 hubo mayor relevancia en inversiones relacionadas con nuevos proyectos de inversión, la reestructuración y modernización de las empresas extranjeras en la región y empresas estatales privatizadas.** Esta dinámica es más notable en las economías de mayor tamaño, tales como Brasil, Argentina, México, Colombia, Venezuela y Chile. En Argentina, Chile, México y Perú los programas privatizadores están en las últimas etapas y por lo tanto las transacciones entre agentes privados son más importantes. La IED vinculada a la compra de activos fijos del sector privado superó levemente a la compra de activos estatales.<sup>94</sup>

**En los nuevos y masivos ingresos de capital se ha ido incorporando a las formas tradicionales de ventas de activos estatales una “segunda ola” de privatizaciones,** caracterizada por la transferencia al sector privado de actividades (concesiones) antes provistas por el Estado, la que se suma a la apertura parcial de nuevos mercados y al acceso de la inversión privada extranjera a algunas de las grandes empresas

<sup>93</sup> *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* es un documento preparado anualmente por la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Los autores: Álvaro Calderón y Michael Mortimore. Disponible: URL: <http://www.eclac.org/publicaciones>. 20 de septiembre de 2007.

<sup>94</sup> *ibidem*

públicas (minería y petróleo). En muchos casos, los inversionistas extranjeros se han asociado con firmas locales, como una manera de diversificar los riesgos asociados a estas operaciones.<sup>95</sup>

A pesar de no incrementar, por lo menos en un primer momento, la capacidad productiva del país receptor, estas inversiones han permitido mejorar la calidad de los servicios (principalmente generación y distribución de energía, transporte y telecomunicaciones), lo que ha incidido positivamente en la competitividad sistémica del país receptor. Asimismo, en mercados más abiertos, los propietarios de muchas empresas latinoamericanas se han visto obligados a vender, al no poder contar con la tecnología y el capital necesario para competir.<sup>96</sup>

A pesar de este impacto en la creciente ola de inversiones en la región debemos mencionar la contrapartida en el proceso de nacionalización sobre las empresas de recursos naturales que esta llevando Venezuela. El caso venezolano es particularmente importante por ser el único país sudamericano que esta llevando a cabo una política antiamericana en la región y por ser el principal proveedor de petróleo de Estados Unidos. **Chávez lleva a cabo una doctrina militar caracterizada por tener como principal hipótesis de conflicto una agresión directa de los Estados Unidos o indirecta, a través de Colombia.**

Durante el 2006 Venezuela ha sido el tercer exportador de petróleo hacia los Estados Unidos con un total de 1,5 millones de barriles diarios (sobre una producción total de 2,4 millones de barriles diarios), desplazando de ese puesto a Arabia Saudita. **Los dos principales exportadores al mercado estadounidense son actualmente Canadá y México.** Es claro que el ascenso de la Venezuela chavista es un factor de riesgo para los intereses de los Estados Unidos, a lo que se le ha sumado un eventual rol de la región en la lucha contra el terrorismo internacional.<sup>97</sup>

Durante los últimos años, muchas empresas extranjeras han aprovechado estas oportunidades para entrar o expandir su presencia en la región. Este proceso ha sido especialmente intenso en México (debido a las ventajas del NAFTA) y Argentina y Brasil, como una manera de crear y consolidar redes subregionales de producción en el marco del MERCOSUR. No descartamos el interés en desarrollar proyectos de extracción

<sup>95</sup> ibidem

<sup>96</sup> ibidem

<sup>97</sup> W. M. Arkin, "Washington Post Uncovers Pentagon Plan for Venezuela", Washington Post Online. 2005, USA

minera y participar en concesiones para la exploración y explotación de reservas petrolíferas y de gas natural. Tampoco han abandonado totalmente la producción de bienes para los mercados locales, en particular en las economías de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México).

En la década de los años setenta, cuando la OPEP impuso el precio del petróleo, las grandes empresas petroleras eran dueñas del 40% de los beneficios globales del petróleo gracias a que controlaban los puntos claves de la producción y comercialización de crudos. Hoy en día, a pesar de que se tiende a creer que son las corporaciones privadas las que dominan el mercado de petrolero, en realidad, **son diez las compañías petroleras más grandes del mundo, y son estatales, y controlan más del 70% de las reservas mundiales.**<sup>98</sup>

**Es por este motivo que hay tanto interés en los procesos de privatización en muchos países y un marcado interés de las empresas en buscar nuevas estrategias para adquirir mayor control y poder en este escenario.** Por eso utilizan algunas estrategias como las megafusiones:

- Exxon-Mobil
- BP/Amoco/Arco
- Elf/Total/Fina
- Chevron/Texaco
- YPF/Repsol
- Conoco/Petrocanada

De las 20 principales empresas 13 son estatales y sólo 7 son del sector privado, como se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>98</sup> Statistical Review of World Energy. Junio 2003.

Empresas	Nacionalidad	Propiedad	Producción (miles b/d)
1. Arabian Amer. Oil Company (Aranco)	Arabia Saudita	Estatal	7.915
2. National Iranian Oil Co. (NIOC)	Irán	Estatal	3.660
3. Petróleos Mexicanos (PEMEX)	México	Estatal	3.460
4. Petróleos de Venezuela SA (PDVSA)	Venezuela	Estatal	3.252
5. Irak National Oil Co. (INOC)	Irak	Estatal	2.573
6. Exxon Mobil	EUA	Privada	2.501
7. Royal Dutch / Shell	UK/ Holanda	Privada	2.279
8. PetroChina	R. P. China	Estatal	2.096
9. Nigerian National Petroleum Corp	Nigeria	Estatal	2.038
10. Chevron Texaco	EUA	Privada	1.962
11. Abu Dhabi National Oil Co.	Emiratos Árabes	Estatal	1.904
12. British Petroleum-Amoco	Reino Unido	Privada	1.890
13. Kuwait Petroleum Co. (KPC)	Kuwait	Estatal	1.633
14. OAO Lukoil	Rusia	Privada	1.553
15. TotalFinaElf	Francia/ Bélgica	Privada	1.433
16. Libyan National Oil Corp. Libya (NOC)	Libia	Estatal	1.416
17. Petróleos Brasileiros (Petrobras)	Brasil	Estatal	1.274
18. Pertamina	Indonesia	Estatal	1.268
19. OAO Yukos	Rusia	Privada	992
20. Petroleum Development Oman	Omán	Estatal	841

Fuente. Oil and Gas Journal (2003)

La importancia de estos datos para la concreción de los TLCs y el ALCA en la región es crucial, los acuerdos sobre IED en general no contienen cláusulas referentes a los recursos naturales ya que son parte implícita del plan de inversión e ingresos desde planes de privatización para la mejora de los servicios y la explotación. **El ALCA permitirá a los Estados Unidos consolidar su posición sobre América Latina, y garantizará la apertura y la desregulación económica, financiera y ambiental, que debilita políticamente a los estados de Latinoamérica y conduce a profundizar la precarización de sus economías.**

En este contexto la seguridad energética es clave, aunque el ALCA entre sus líneas no incluye específicamente el tema de energía, **la extracción y transporte de hidrocarburos fósiles es una necesidad para que el acuerdo funcione. El objetivo de este acuerdo es desarrollar una política energética continental liberalizada.** Numerosos proyectos sobre futuros oleoductos y gaseoductos se estarán llevando a cabo en los próximos 5 años,

se trata de megaproyectos con el objetivo de un control hemisférico de los recursos energéticos por parte de los Estados Unidos.<sup>99</sup>

Además, a través del ALCA y los TLCs se establecerán numerosos subsidios a la industria, para la exportación e importación, poniendo a disposición, de ésta, combustibles baratos, como son considerados los combustibles fósiles. Con el ALCA, los países productores de petróleo, deberán recurrir inclusive a la importación de crudo para su posterior exportación, al tener que cumplir con las cuotas de abastecimiento establecidas, un en momentos de desastre natural o por sobre las necesidades nacionales.

En lo que respecta a proscpecivas futuras de las próximas oleadas

### **Integración y pobreza**

En análisis final de este capítulo pretende llegar a la conclusión sobre el efecto de los TLCs y la creciente IED en la región en lo que respecta a la pobreza de los países. Se analizó en capítulos anteriores sobre la situación general de la región y el proceso de regionalización globalizadora mediante el poder de las corporaciones multinacionales. En palabras leninistas estamos frente una “fase superior” del capitalismo: el imperialismo. Este imperialismo, sin embargo, no indica que estemos en una etapa final de la económica global, por el contrario, los TLC y la creciente popularización de áreas de libre comercio indica que a nivel nacional queda trabajo por hacer. La distinción es que en la actualidad los estados son más facilitadores ante la penetración de capitales extranjeros.

Distintos especialistas se reunieron en la sede del BID para discutir sobre el impacto de la integración comercial sobre la pobreza en América Latina en el marco de un taller. El debate aquí se centró en el impacto macroeconómico de la integración frente al microeconómico. Los efectos según los economistas, ambientalistas, ministro de economía y expertos en desarrollo difieren frente a los efectos del libre comercio de la economía local. Un pequeño productor agrario tendría una concepción diferente sobre le libre comercio que un analista económico. **La conclusión del debate de estos especialistas en que la liberalización comercial no ha reducido la pobreza y que ha generado ganadores y perdedores.**<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdo Comerciales de América Latina. 2001

<sup>100</sup> Sitio Oficial del BID. *Taller sobre integración y pobreza*. El taller fue generado y financiado por el Fondo en Custodia de Comercio y Pobreza, un fondo de donantes múltiples establecido por el BID con una contribución inicial del DFID, que busca fortalecer la capacidad del BID para evaluar el impacto de

El taller tuvo la presencia del profesor Albert Berry de la Universidad de Toronto quien planteó que el problema principal para establecer una clara relación entre integración y pobreza es la falta de información específica. Sostiene que no podría establecerse una clara relación entre la apertura comercial con pobreza y desigualdad, si se pueden establecer conducciones amplias pero se perderían los detalles y por lo tanto no podría traducirse en políticas aplicables.<sup>101</sup>

**La agenda de comercio de un estado latinoamericano debería realizarse con más información acerca de las desigualdades internas demográficas, económicas, sociales y políticas.** Solo un mapa de información detallada podría ser una salida a generar políticas en donde la población en general se beneficie de la liberalización económica. El presidente del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Julio Berdegú, sostuvo la misma conclusión. Con 20 años de políticas de libre comercio ha aumentado el número de pobres rurales lo que provocó una dislocación de productores locales. Se necesitan políticas de protección sobre los efectos del libre comercio, como subsidios de desempleo, seguro de sueldos y mayor apoyo a quienes buscan empleo.<sup>102</sup>

La conclusión del taller en función del debate sobre integración y pobreza arribó a que el comercio debe ser visto como un instrumento y no como un medio en sí mismo. Marginarse a la integración no sería realista en un contexto de interdependencia económica, pero no es posible tampoco mitigar mediante políticas domésticas todos los efectos negativos de la apertura comercial. La agenda comercial interna debe ser equilibrada entre el logro de una paliación del impacto negativo de la apertura y potenciar los efectos positivos acomodando los sectores marginados sobre un nuevo modelo de comercio.<sup>103</sup>

Los países latinoamericanos según el estudio del autor Sala-i-Martin citado anteriormente se verían beneficiados al largo plazo por la apertura comercial con Estados Unidos. Principalmente por la transmisión de tecnología, capacitación y fortalecimiento institucional que atraería inversiones extranjeras. Las maquilas estadounidenses en México, presentan el efecto inverso al estudio de Sala-i-Martin salvo por la introducción de inversión extranjera. Este sistema no produjo un efecto derrame ni tampoco fortaleció

---

comercio y integración en la reducción de pobreza y apoyar la adaptación de estrategias de comercio y políticas "pro-poor" en los países de la región. Agosto 2007.

<sup>101</sup> Sitio Oficial del BID. Taller sobre integración y pobreza. URL: [www.iadb.org/news](http://www.iadb.org/news) Agosto 2007.

<sup>102</sup> Sitio Oficial de RIMISP. URL: [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org). 19 de septiembre de 2007.

<sup>103</sup> Sitio Oficial del BID. Nora Rey de Marulanda. Gerente del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID. Taller sobre Integración y Pobreza. Agosto 2007. URL: [www.iadb.org/news](http://www.iadb.org/news)

la industria mexicana. Es inversión en la industria del ensamblaje que no aporta ninguna capacitación técnica o tecnológica.

**Este sistema maquilador tuvo como principal objetivo alivianar la crisis mexicana frente a la amenaza inmigratoria hacia los Estados Unidos.** México se venía sintiendo excluido frente a los beneficios de la globalización y del mercado norteamericano lo cual genera una reacción proteccionista y hasta populista. Este efecto es lo que temía Estado Unidos ante rehusarse a abrir sus mercados a los productos de sus vecinos menos desarrollados. La masiva inmigración ilegal obligó a Estados Unidos a generar un programa para absorber y retener parte de esa inmigración generando puestos de trabajo en México.

El caso mexicano se analiza con mas detenimiento en el próximo capítulo. Ahora se pretende resumir que el efecto de la creciente penetración de IED sobre Latinoamérica no tuvo un impacto en la reducción de la pobreza. Esta relación es ilógica, por el contrario, los efectos son y serán peores en un futuro. La ayuda financiera de Estados Unidos mediante distintos organismos que analizamos anteriormente solo crea más deuda y más necesidad de financiamiento. Latinoamérica esta en un camino sin salida solo queda asumir el rol que se le ha asignado en el sistema internacional y afrontar los problemas estructurales desde el núcleo nacional aprendiendo de la experiencia de países como México. Este país ya tiene mas de 10 años asumiendo uno de los mayores retos a su soberanía y desarrollo económico, compartir su frontera con la economía más poderosa del mundo.

## Compendio del tercer capítulo

- El bilateralismo agilizo la agenda comercial de Estados Unidos generando un impacto importante en la absorción de IED por parte de los países de la región,
- Los sectores que atrajeron mayor IED fueron los de ensamblado o “greenfields” y no las ramas con aporte en tecnología e investigación,
- El TLC con Chile es un enclave geoestratégico por la capacidad exportadora para hacer frente al ingreso de China,
- Las estrategias de inserción de IED, han sido mediante privatizaciones, concesiones en la explotación de servicios públicos, instalación de maquiladoras por mano de obra barata y explotación de recursos naturales,
- La apertura bilateral no es sino un mecanismo de cumplimentar la superestructura del ALCA como zona de cooperación,
- No se ha comprobado un beneficio real en la reducción de la pobreza de las economías emergentes ante la apertura comercial y el impacto de la IED.

UnRegistered

## Capítulo 4

### NAFTA, inversión extranjera directa y maquilas estadounidenses en México

#### Introducción al caso de estudio

En este último capítulo se aglutina el análisis de los apartados anteriores bajo el caso práctico de las maquilas de México. El objetivo es que mediante las variables ya analizadas se llegue a demostrar la fusión de la agenda de seguridad nacional con la agenda económica de Estados Unidos. Se eligió las maquilas de México por ser el caso más práctico y avanzado de IED como parte del tratado del NAFTA, este mismo fenómeno repercutirá en el resto de la región ante la aplicación del ALCA. A partir de aquí se arriban a conclusiones pragmáticas sobre nuestra hipótesis una vez analizado los acuerdos comerciales, el sistema interamericano y la agenda de seguridad estadounidense.

Este apartado presenta límites en cuanto al alcance de caso de estudio que se pretende. Es decir, no se hará un estudio exhaustivo de la evolución e impacto de las maquilas en si mismas, sino que se busca este camino para aglutinar los capítulos ya analizados. México es actualmente la economía mas desarrollada en Latinoamérica y ya desde hace 10 años principal socio de Estados Unidos. Sin embargo su desarrollo nacional dista mucho de haber combatido la pobreza y haber generado una fuerte industria nacional. La interacción de nuestras variables se verá materializada en esta sección, para lo cual aislaremos los apartados anteriores para pasar a hablar de las maquilas de la frontera de México y los EE.UU. y en el impacto de las mismas en la esfera social, económica y ambiental.

La frontera de EE.UU.- México es una de las fronteras más industrializadas de Latinoamérica. El caso de estudio de las maquilas no se limita a México, estas ya se encuentran esparcidas por toda la región sobre todo en Centroamérica. El limitante que presenta nuestro caso de estudio es la falta de información pertinente en cuanto al real impacto de las maquilas sobre México y el resto de la región. El motivo es por la falta de denuncias ante el funcionamiento en condiciones inhumanas de este sistema. Aunque no solo son una violación a los derechos humanos, la degradación ambiental es también una vulnerabilidad constante para la salud del pueblo mexicano y sus reservas naturales.

El caso mexicano es paradigmático, su frontera con Estados Unidos es caldo de cultivo de operativas militares que se han intensificado desde el ataque del 11-S. No solo se ha visto un incremento en el control inmigratorio sino que se acompañó a este proceso con más inversión directa en la frontera incentivando el trabajo no calificado en las maquilas. El proceso histórico de la industrialización de la frontera trajo consigo un fenómeno que se está esparciendo en todo Latinoamérica, los objetivos no han variado: controlar la inmigración ilegal que ingresa a EE.UU. con propósitos de narcotráfico y de ataques terroristas. **La IED en Latinoamérica juntamente con los TLCs ha aumentado en un 50% desde el 2001, tal incremento también se refleja en el aumento de efectivos de la Border Patrol. Esto se relaciona con la agenda de seguridad de Estados Unidos en donde las maquilas de la frontera son el último eslabón del proyecto por intentar diversificar la economía de Latinoamérica para formar una zona de control de manera “pacífica”.**

### **Proceso histórico de la industrialización fronteriza**

La industrialización de la frontera tiene sus raíces por el año 1885. Terminada la guerra entre EE. UU. y México, que se extendió desde 1846 a 1848, mediante el tratado de Guadalupe-Hidalgo la capital mexicana fue ocupada y forzada a ceder California y Nuevo México a EE.UU. Se reconoce a Río Grande y el borde occidental de Texas como límite político. Para el año 1885 se establece una zona de libre comercio para toda la frontera entre Estados Unidos y México. Un boom de industrialización tuvo lugar en ese año sobre todo en la ciudad de El Paso o Juárez del lado mexicano. Ante tanto impulso industrializador se debió crear un organismo de control (IBC, Internacional Boundary Comisión) que tuvo lugar en 1889 responsable de los asuntos que tuvieran lugar en la frontera sobre Río Grande o Río Bravo del lado mexicano.<sup>104</sup>

Los problemas inmigratorios sin embargo estuvieron siempre latentes a pesar del esfuerzo industrializador que se estaba llevando a cabo para mejorar el ingreso mexicano. Sin embargo, el primer control fronterizo se estableció en 1904 no por mexicanos sino por los trabajadores asiáticos que ingresaban a Estados Unidos a través de México. Para 1924

---

104 Jonathan C. Brown, “*labor and free trade in Latin America: the historical experience*”. Institute of Latin American Studies University of Texas-Austin, 2002.

el Congreso establece oficialmente el control fronterizo (Border Patrol). Inicialmente se les otorga la responsabilidad a 450 agentes patrulleros combatir las entradas ilegales al país. La border patrol es la seguridad móvil del refuerzo armado del Servicio de inmigración y nacionalización ( Immigration and Nationalization Service) <sup>105</sup>

México promueve en 1933 el desarrollo y la industrialización estableciendo una zona de libre comercio que privilegie la región fronteriza del norte. En 1942 tiene lugar el Programa Bracero denominado Acuerdo sobre Migración Temporal de Trabajadores en agricultura. Este programa trajo más de 400.000 trabajadores mexicanos temporarios para trabajar en áreas de las cosechas de algodón (en su mayoría) hacia EE. UU. El programa bracero finaliza en 1964 dejando a cientos de trabajadores mexicanos desocupados, muchos de los cuales se quedaron en las ciudades fronterizas. Estos trabajadores fueron denominados “braceros” que luego pasarían a hacer absorbidos en parte por el programa maquilador.

En 1965 el presidente de México, para entonces Gustavo Díaz Ordaz, establece el plan para la industrialización de la frontera (Border Industrialization Program BIP). El objetivo primario sería alentar a la región del norte de México a combatir el desempleo de los braceros. Los incentivos a la inversión extranjera en las maquilas no se dejó esperar, los inversores capitalizaban en tecnología y sofisticación traída desde EE. UU. para utilizar mano de obra a bajo costo y no calificada de México. Las condiciones poco ventajosas de México ya se hacían sentir, para entonces se firma en 1978 un Memorando de entendimiento entre los presidentes Carter y Echeverría en los cuales se compromete a mejorar las condiciones de trabajo en las maquiladoras.

Para 1983 se firmaría el acuerdo entre EE.UU. y México sobre la cooperación para la mejora del medio ambiente “Acuerdo de La Paz”. También se establecen seis grupos de trabajo en el marco del acuerdo: sobre agua, refuerzos, residuos, aire, planificación en caso de emergencia, contaminación y prevención. Se estipula principalmente en el acuerdo que todo residuo generado por las maquilas que hayan utilizado materia prima de EE.UU. deberá ser devuelto a este país. <sup>106</sup>

La formación de un plan integrado para el control del medio ambiente para el área fronteriza tuvo lugar en 1990. Dicho Plan se basó en el Acuerdo La Paz conocido como

---

<sup>105</sup> Immigration and Nationalization Service Online, <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/index.htm>. 13 de noviembre de 2007

<sup>106</sup> Bordering Disaster: a new attempt to control effects of maquiladora pollution.

Border Plan el cual se concentraría en los aspectos de problemas medioambientales en la región fronteriza, con el objetivo de beneficiar económicamente a la zona mientras no era dañado el medio ambiente. El plan reforzó las leyes medioambientales, redujo la contaminación y aumento la cooperación. Por otro lado, el Border Plan sirvió de base para los acuerdos complementarios del NAFTA firmado en 1992, en vigencia a partir de 1994.

México, Canadá y Estados Unidos acuerdan el tratado sobre Cooperación medioambiental mediante el cual se crea la Comisión para la Cooperación Medioambiental. Esta comisión nace en 1993 como un acuerdo marco del NAFTA, el cual adjudica a los países miembros a reclamar sobre fallas o falta de cumplimiento en las leyes ambientales y lograr así aumentar la información y la participación pública a denunciar sobre irregularidades en el funcionamiento de las maquilas. Por otro lado, se crea el banco norteamericano para el desarrollo NADBank. El NADBank y la misma comisión para la cooperación medioambiental proveen financiamiento para incentivar los proyectos en infraestructura en la región fronteriza.

El banco sin embargo trabaja mediante incentivos a inversores privados mientras que la comisión coopera con los gobiernos locales para identificar proyectos de infraestructura apropiada para el tratamiento de los residuos industriales.

A pesar de estos avances en cooperación e inversión en la zona bajo la segunda presidencia de Clinton en 1996 los problemas de seguridad se comenzaron a descontrolar. Esto se vio acompañado por un aumento en la preocupación por los temas internacionales en la administración CLinton. **La Border Patrol fue reforzada, se instalaron sensores y 40 millas de alambrado a 14 pies de altura para detener la constante inmigración ilegal.** Finaliza para entonces el plan de incentivo fronterizo a lo largo de la frontera, el programa de Frontera 21, establece objetivos de desarrollo en la frontera mediante una mayor participación ciudadana, aumentando la descentralización en las políticas ambientales y fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales.

### **Que son las maquilas y como funcionan**

Este apartado se centra de lleno en las maquilas mexicanas, daremos una pequeña introducción en como surgen para mas tarde entender su funcionamiento, evolución y predecir su comportamiento a futuro no solo dentro de México sino en todo el territorio latinoamericano. La historia del surgimiento de las maquilas nos ayuda a comprender la

realidad pero sin embargo el pueblo mexicano no parece aprender de la su propia historia, ayer fueron los braceros mexicanos y hoy son las maquilas<sup>107</sup>.

El programa bracero, 1942 a 1964, permitió la entrada masiva de mexicanos para el trabajo agrícola dentro de los EE. UU., casi unos cinco millones de mexicanos se convirtieron en solo “brazos” para la agricultura americana, convirtiéndola en la más importante y avanzada en aquel momento a nivel mundial. Dos hechos hicieron de este programa bracero uno de los movimientos migratorios más importante de los EE.UU.: en primer lugar, la depresión económica después de la Revolución Mexicana de 1910, los campesinos no podían sobrevivir del campo y el gobierno no les proporcionaba ayuda. Por otro lado, el aumento de la demanda de mano de obra de los EE. UU debido a la segunda guerra mundial.

Estos hechos reunieron a Franklin D. Roosevelt y a Manuel A. Camacho para comenzar el programa bracero en 1942. Millones de pobres mexicanos se enrolaron en el programa sin requerimientos de documentación lo que dejaba sin derechos a los mismos, fueron explotados y mal pagos. La introducción de tecnología agrícola y la inmigración constante de indocumentados genero el cierre del programa bracero. Muchos mexicanos volvieron a sus orígenes de la forma que ingresaron a los EE.UU., sin nada. La historia se repite, los EE.UU. siguen proyectando sus ambiciones capitalistas en países que no tienen opciones de desarrollo y estos solo esclavizan su producción a los intereses norteamericanos.

Se denomina maquilas a las plantas de proceso de ensamblado perteneciente a corporaciones multinacionales, que funcionan principalmente para el mercado exportador. Las maquilas no son fabricas comúnmente confundidas, estas no funcionan como el sistema productivo horizontalmente integrado sino que en contraposición solo procesan o ensamblan componentes que usualmente se fabrican en los países base donde se encuentra la casa matriz de la empresa transnacional. Las maquiladoras de la frontera entre los Estados Unidos y México surge como resultado del programa para la industrialización de la frontera (en adelante PIF) establecido en 1964 en función de responder a la clausura del programa bracero en los Estados Unidos.<sup>108</sup>

Este programa al igual que el programa bracero, parecían ser la solución del momento, un país en plena consolidación económica necesitaba mas mano de obra que su

---

<sup>107</sup> Texto completo disponible en: <http://www.farmworkers.org/pbracero.html>. 01 de julio 2007

<sup>108</sup> ibidem

país vecino en la desesperación podía ofrecerle a un precio de ganga. El PIF ofreció la oportunidad de trabajar a cientos de braceros mexicanos que se quedaban sin empleo ya que se volvían sin oportunidades. Los Estados Unidos tomo la ventaja de absorber dicha mano de obra barata, pero bajo otras condiciones como la exención de impuestos entre otras. Una vez entrado en vigencia el PIF la región fronteriza comenzaba a industrializarse alejándose de sus raíces agrícolas. De esta manera desde 1975 a 1987, la industria maquiladora creció a un índice del 8%<sup>109</sup>.

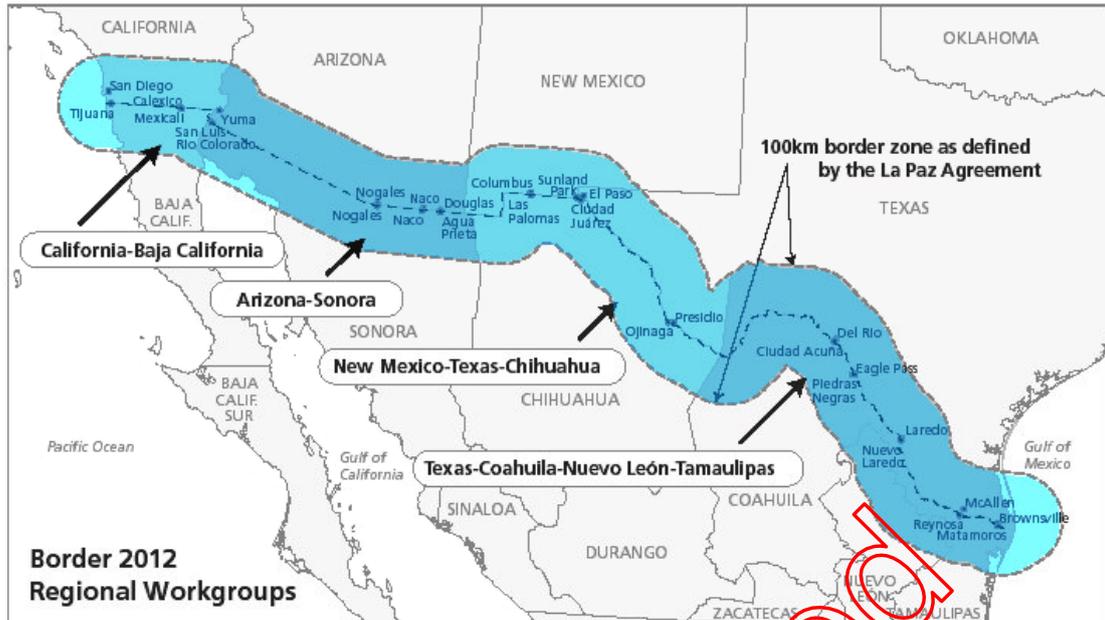
Las empresas maquiladoras inician, terminan o contribuyen de alguna forma en la elaboración de un producto destinado a la exportación, ubicándose en las "zonas francas" o "zonas procesadoras de exportación", enclaves que quedan prácticamente por fuera de cualquier control, pero nunca producen la totalidad de la mercadería final, son sólo un punto de la cadena, dependiendo integralmente del exterior, tanto en la provisión de insumos básicos como en el mercado que habrá de absorber su producto.

De las maquilas ubicadas en la frontera unas 600 se encuentran entre México y Texas, (Ciudad de Juárez posee unas 331, Reynosa 115, Matamoros 139) donde se calcula que aproximadamente unas 375.000 personas se encuentran empleadas. En total se estima que el 61% de las maquilas se encuentran en la frontera México\ EE.UU. Por otro lado, el incremento sensacional de la población desde finales de la década de los '90 se registra en unos 13.6 millones en condados tejanos y estados mexicanos debido principalmente a la implementación del NAFTA. La población de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas creó en un 22% desde 1990 a 2000. Estos datos fueron extraídos de la Contraloría del estado de Texas.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> FELIPE HINOJOSA, MCC Faces of Globalization Border Encounter, Maquiladoras en la Frontera EEUU/México.  
[http://www.mcc.org/globalizationconsultations/north\\_america/border\\_encounter/hinojosa\\_sp.html](http://www.mcc.org/globalizationconsultations/north_america/border_encounter/hinojosa_sp.html)  
10 de octubre 2006.

<sup>110</sup> ibidem



Por otro lado, el Acuerdo de Plantas Gemelas en efecto permitió que se importara materia prima a México exenta de impuestos que sería supuestamente exportada. A partir del año 1987 las maquiladoras duplican su crecimiento a una tasa anual del 15%, ya en 1998, 3.051 maquiladoras empleaban 1.035.957 trabajadores. En principio el PIF se limitaba solo a acuerdos ventajosos a comunidades fronterizas, pero con la implementación del Tratado de Libre Comercio (en adelante NAFTA) firmado en 1994 por los presidentes Bill Clinton y Ernesto Zedillo, la totalidad del país mexicano se abrió a corporaciones extranjeras en busca de mano de obra barata. Sin embargo, en 2002 ya el NAFTA borraría las exenciones especiales de impuestos para maquiladoras.<sup>111</sup>

Como consecuencia de la instalación de grandes compañías como BMW y Sony bajo el programa de maquiladoras en Reynosa y Matamoros han surgido empresas menores en Mc Allen y Harlingen como resultado han surgido unas 1.400 nuevas maquiladoras, que han creado unos 640.000 empleos en México<sup>112</sup>. El mismo fenómeno ocurre con la industria textil, la cual es a más globalizada, no solo de capitales norteamericanos sino también asiáticos. Pero la industria textil esta también esparcida por todo Centroamérica, las exportaciones generadas por las actividades de las maquilas ascendieron ese mismo año a 2.300 millones de dólares en todo Centroamérica lo cual

<sup>111</sup> ibidem

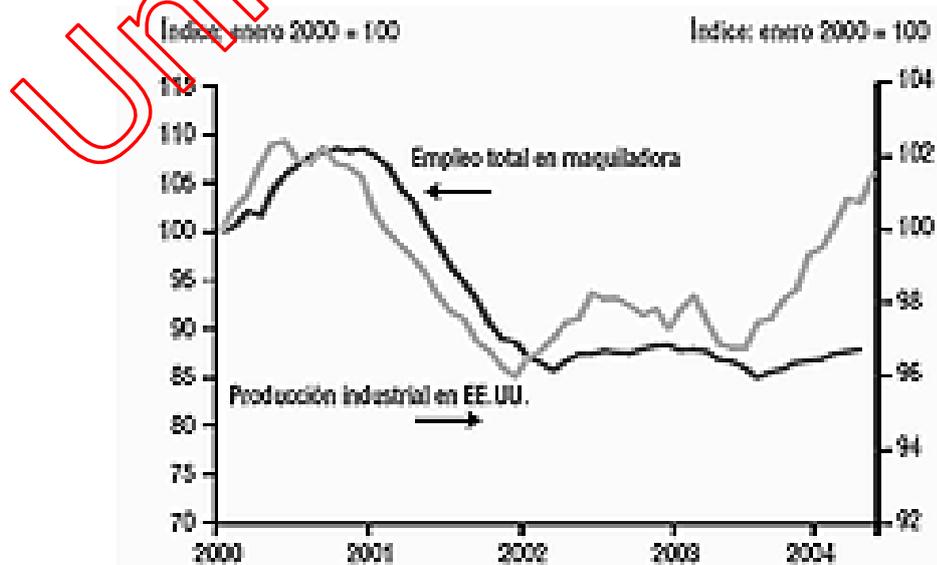
<sup>112</sup> Contraloría del Estado de Texas.

representa a un 10% del total de su PBI. A su vez las grandes multinacionales generan una cadena de subcontratistas y estos a pequeños productores y talleres.

La producción textil tiene como destino final en primer lugar el mercado norteamericano, la cual para su ingreso no paga aranceles y no esta restringida por cuotas. La venta se realiza en prestigiosas cadenas como Nike, Levi Strauss, Guess, entre otras. **México pretendía que el programa salvara su economía, con la entrada de divisas, transferencia de tecnología y sobre todo la creación de empleo. Sin embargo, la realidad es que de cada 100 dólares exportados por las maquilas, solo 25 entran en forma de divisas.** Lo mismo ocurre con la tecnología, de unos 100 dólares solo 1,5 corresponde al como de bienes intermedios locales. **México no obtiene modernización tecnológica, todo lo que implique un gasto marginal o de inversión es suministrado por la matriz.**

Sin embargo, la participación de México en el sector textil, entre otros, en las exportaciones hacia EE.UU. ya está siendo avasallada por el ingreso de China a la OMC. México esta perdiendo competitividad en el sector vestimenta y otros como vemos en el cuadro a continuación y se esta manteniendo con una clara ventaja en sector autopartista. El crecimiento de China esta produciendo un claro deficit comercial con Estados Unidos, no solo desde el punto de vista comercial sino que la producción de México en el sector maquilador, ya que esta sigue de cerca la producción industrial de EE.UU.

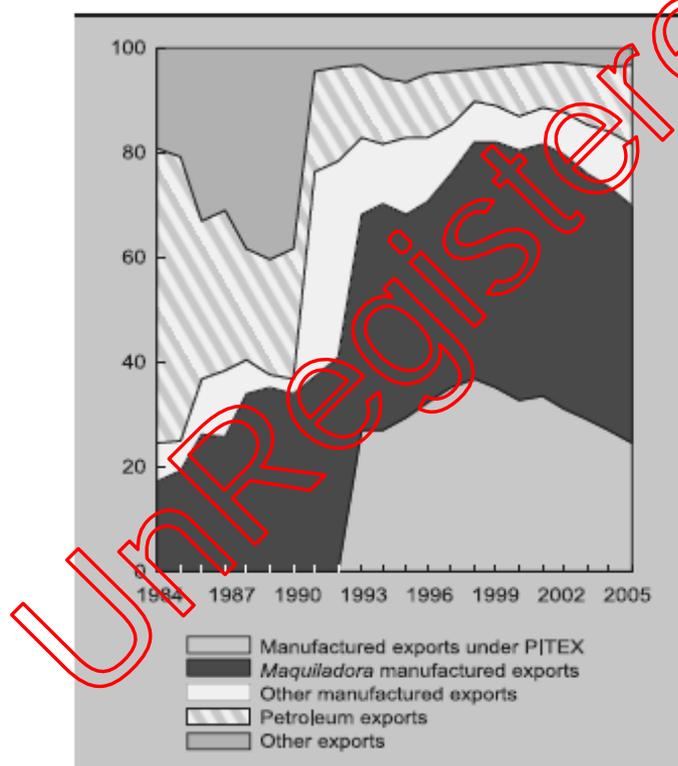
**Cuadro 2: El Empleo en las maquiladoras sigue de cerca la producción industrial de Estados Unidos.**



Fuente: Banco de la Reserva Federal de Dallas, con los datos del Instituto Nacional de Estadística geográfica e informática.

Muchas de las fábricas instaladas en maquilas de Latinoamérica comenzaron a trasladarse a China, que ingresó a la OMC en el 2001, y un año después, cuando se eliminaron las barreras a la importación de ropa para niños, el gigante asiático asestó un dramático golpe a los confeccionistas del mercado estadounidense. A partir del 2005, se eliminó el último 49% de las cuotas que limitaron durante 40 años la importación de confecciones fabricadas en China y Asia. A pesar que México a duplicado las exportaciones en Manufacturas en el periodo 1991 al 2001 esta declinando subsecuentemente. El siguiente cuadro muestra el decrecimiento en la exportación de las maquilas en el sector manufacturero, nótese el fuerte descenso a partir del 2001.<sup>113</sup>

#### Estructura de las exportaciones de México en porcentaje, 1984-2005



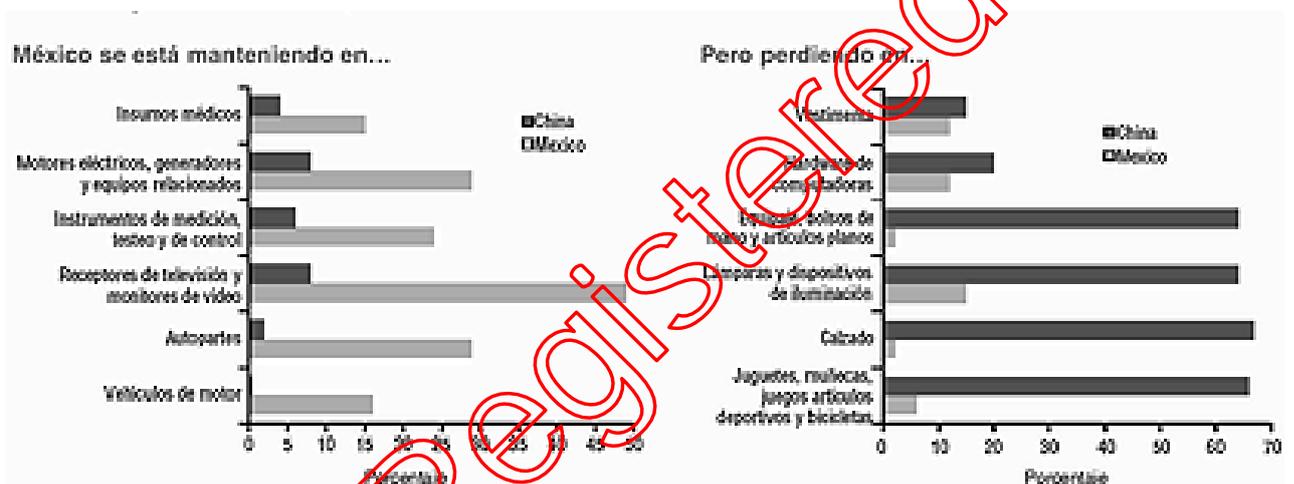
**Fuente: UNCTAD**

Secretaría de Economía, estadísticas de comercio exterior en el sector manufacturero e información. 2005

<sup>113</sup> The New Herald. 2005

China también apuesta a la recepción de capitales extranjeros ofreciendo mano de obra barata y disciplinada; en otros términos: una gigantesca maquila. La diferencia, sin embargo, está en que ahí existe un Estado que regula la vida del país (con características de control fascista) ofreciendo políticas en beneficio de su población. Las maquilas latinoamericanas no han dejado ningún beneficio hasta la fecha; por el contrario, fomentan la ideología de la dependencia y la sumisión.

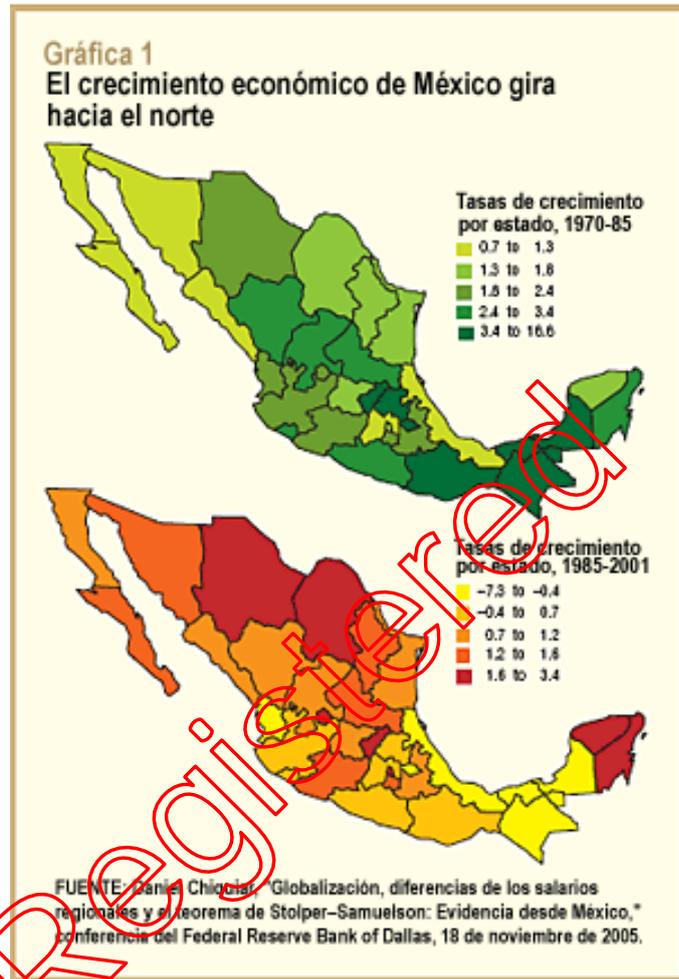
**México vs. China: Participación en el total de las importaciones de EE.UU. provistos por China y México en las categorías seleccionadas, 2002.**



**Fuente: Comisión del comercio internacional de Estados Unidos de las estadísticas del Departamento de Comercio.**

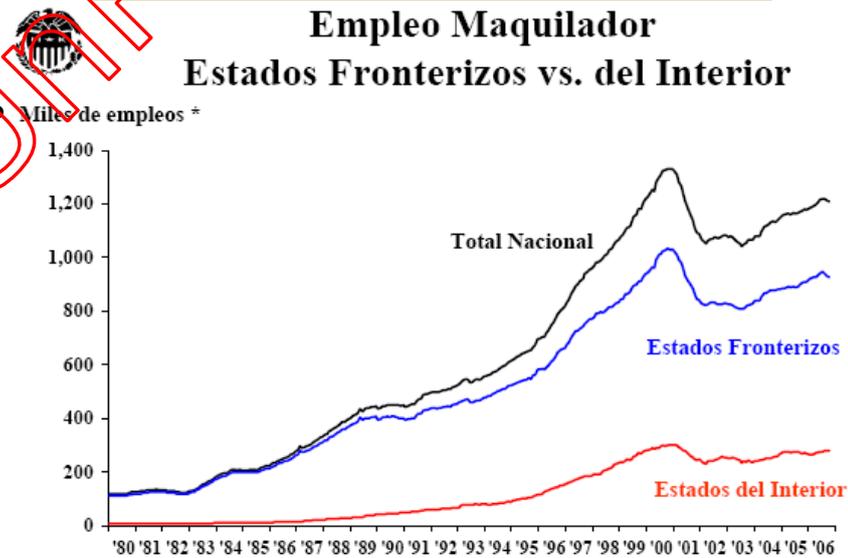
Si bien se establecieron maquilas en todo el territorio mexicano podemos apreciar en el gráfico a continuación que tal incremento se precipito mas hacia le interior del país mientras que la región de la frontera tuvo un despegue a partir de los años noventa. Este fenómeno responde a la creciente necesidad de securitizar la frontera no solo mediante el aumento de la Poder Patrol sino aportando a su vez una contención pacifica para absorber parte de las comunidades fronterizas que intentan cruzar la frontera en busca de empleo en Estados Unidos. A partir del 2001 la brecha entre la mano empleada en maquilas del interior con las de la frontera fue claramente definida, mas de un 70% de la producción maquiladora se producía en la frontera luego de un aumento sostenido en la década de los '90.

**Cuadro 1:**  
**Crecimiento de México en la frontera comparado históricamente con el sur.**



Fuente: Conferencia del Federal Reserve Bank of Dallas. 2005

**Cuadro 2:**  
**Empleo en el sector Maquilador comparado Entre el interior Y la frontera de México/EE.UU.**



\* Ajustado por estacionalidad

Notas: Los estados fronterizos son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

Fuente: INEGI; ajuste por estacionalidad es del Dallas Fed.

<http://www.dallasfed.org>

**Fuente: Banco de Estadística del Estado de Dallas, Texas.**

Desde el año 2001, la administración Bush ha aumentado sus fondos para la seguridad en la frontera en un 145% y para reforzar los controles inmigratorios en un 118%. El presupuesto para el año 2008 provee más de 3.5 billones de dólares para la Border Patrol, esto significa un aumento del 27% respecto del corriente año incluyendo fondos para 3000 nuevos agentes fronterizos. La administración tiene el objetivo de doblar la cifra de la Border Patrol a unos 18.000 agentes antes de que finalice su gestión. Cuando Bush comenzó su gestión había 9.096 agentes. El presupuesto para el 2008 llegara a 17.819 agentes mientras que para el 2009 los objetivos previstos serían cumplidos.

El departamento de seguridad nacional en el año 2006 estimaba un sistema de cercado con alta tecnología y mayores componentes en infraestructura para la iniciativa de la seguridad fronteriza, de esta manera los agentes podrían identificar, clasificar, y confrontar con la actividad ilegal fronteriza al el menor riesgo posible.

En resumen, a partir del año 2001 el desarrollo maquilador esta claramente definido hacia la frontera norte de Estados Unidos- México. Lo que se pretende destacar teniendo en cuenta la evolución de la industrialización de la frontera es como los problemas de seguridad inmigratoria que traen aparejados narcotráfico y narcoterrorismo, han estado acompañados con un incremento en la inversión directa. Si tenemos en cuenta el aspecto securitizador fronterizo se denota una correlación entre el aumento de la seguridad en numero de agentes de la Border Patrol (anexo B gráfico1) y el incremento de IED sobre México en la zona fronteriza norte. En este punto se cumple nuestra hipótesis de la fusión entre la estrategia de seguridad y la agenda económica estadounidense. Esta fusión por lo tanto tiene doble propósito, acrecentar la inserción regional de Estados Unidos desde el punto de vista económico ante el crecimiento económico de China como socio comercial y hacer frente a las nuevas fuentes de inestabilidad (grupos terroristas, narcotráfico, inmigración ilegal) de la región latinoamericana.

## Maquilas y su impacto social, ambiental y económico.

En esta sección se trata de modo general los efectos del fenómeno de las maquilas sobre el medio ambiente, la pobreza y calidad de vida tanto en la zona fronteriza como en el resto de México. Devon G. Peña en su libro *El Terror de la maquina*<sup>114</sup>, expone los graves peligros que han causado y siguen causando las maquilas de México\EE.UU. La investigación de dicho autor asegura que muchas corporaciones multinacionales se han relocalizado en México y otros países en vías de desarrollo con el objetivo de escapar a las regulaciones cada vez mas exigentes de los EE.UU. para la conservación del medio ambiente. En respuesta a esta evidente acción de las empresas es que se firma en 1983 el Acuerdo de la Paz con el objetivo de que las maquilas devolvieran los residuos tóxicos a los EE.UU. para depositarlos.

El impacto ambiental de la actividad industrial mexicana no solo ha sido sobre el medio ambiente propiamente dicho, la vida humana también se ha visto seriamente comprometida, un ejemplo de ello es Matamoros, en donde familias trabajadoras en la maquila química Flor de México se notaron tasas mas elevadas de retraso mental entre sus hijos. En forma similar la ciudad de Brownsville fue testigo de 14 casos de anencefalia (niños que nacieron sin cerebro) en 1992. Investigadores también atribuyen a las maquilas los altos niveles de desertificación en la región fronteriza.<sup>115</sup>

Al analizar el impacto ambiental ( entendido como a la adicción de materia y energía al ambiente en concentraciones tales que alteran la composición media del suelo, aire y agua y producen un efecto nocivo, Commoner: 1992) de las maquilas sobre la zona fronteriza se enfrenta la falta de información sobre los niveles reales de contaminación ante las pocas denuncias y participación ciudadana ante los efectos nocivos de la actividad industrial.

Las comunidades fronterizas están expuestas a una amplia variedad de riesgos ambientales, incluyendo, pesticidas, tóxicos, y otros químicos cancerigenos en el aire y en el agua. Los esfuerzos para la regulación de estos efectos no han producido los resultados esperados. Se han puesto pautas sobre la actuación de las industrias en la prohibición de ciertos químicos. El riesgo ambiental dentro de las maquiladoras es también alto, especialmente sobre la mujer que es el 80% de la mano de obra empleada. Son expuestas a

---

<sup>114</sup> Devon G. Peña, libro: *The Terror of the Machine*, "El terror de la máquina". Año 1999.

<sup>115</sup> ibidem

solventes, ácidos y metales pesados. Estas exposiciones se han asociado a un aumento en el porcentaje de niños nacidos en la zona de la frontera con problemas neuronales.

**El incremento del empleo si fue positivo, sobre todo ha generado un nuevo impulso para la mujer mexicana, un 80% de la mano de obra en las maquilas textiles son mujeres.** Sin embargo, las condiciones en las que trabajan son infrahumanas en ciertas ocasiones y con una paga mínima. Pero no quisiera entrar en el campo de derechos humanos y del trabajador solo mencionar la falta de ética de los EE.UU no solo en el campo ambiental sino humano también. Como balance de esta situación notamos que es totalmente negativa y ahora México se encuentra atrapado en una situación de la que no tiene muchas opciones, cerrar las maquilas seria catastrófico, exigir mejoras y controles de las condiciones ambientales y laborales haría cerrarlas de todas formas, ya que por eso están allí.

México posee una brecha social importante entre el norte y el sur, el Estado de Chiapas sigue con enfrenamientos hacia el gobierno central por el respecto a su minoría aborigen mientras que el norte de México se esta experimentando uno de los fenómenos de la industria más desarrollados de Latinoamérica. Todo esfuerzo de los gobiernos locales es en vano frente al poder económico de los capitales que se invierten en la zona norte. Como se analizo en el capítulo 3 los problemas estructurales acompañados de las divergencias territoriales segregan pobreza y violencia. El resultado de este proceso capitalista no es otro que el de dejar sin salida a los países menos desarrollados para subsumirse a Estados Unidos. El saldo económico es ínfimo comparado a efecto sumidero que produce la industria maquiladora y que Centroamérica esta atravesando y no tardara en producir un efecto endógeno en toda la región sudamericana. Perú, Brasil y Colombia ya están en las primeras fases luego de la firma de los TLCs con Estados Unidos.

## Compendio del cuarto capítulo

- Las maquilas de México en la frontera norte son un ejemplo tangible de la securitización de la inmigración.
- Existe una correlación entre el aumento de la seguridad fronteriza por la Poder Patrol y el nuevo impulso de IED hacia esta zona.
- Las maquilas son un claro contencioso fronterizo de los inmigrantes empobrecidos del resto de México que ante la imposibilidad de cruzar la frontera son empleados por las maquilas en condiciones inhumanas.
- El NAFTA y los TLC bilaterales mantienen las mismas políticas de protección de la IED las cuales compiten bajo el mismo trato que la industria nacional donde se asientan y pueden denunciar ante un trato desfavorable.
- Las maquilas solo promueven la sumisión y el temor de los trabajadores alimentados por ideas capitalistas ante a imposibilidad de cruzar la frontera.
- China actúa como una enorme maquila pero con la diferencia que el Estado interviene y las condiciones de inversión por lo tanto menos previsible.
- La apertura de China compete con el sistema maquilador en el sector manufacturero, esto despierta en Estados Unidos a extender inversión bajo este sistema en Sudamérica para recuperar su estatus regional.

## CONCLUSIONES y perspectivas para América Latina

Con el fin de aglutinar las variables que se han ido analizando y explorando a lo largo del trabajo final damos a continuación las conclusiones en función de la hipótesis inicial. Para esto se hará un repaso de las variables y así crear un mapa de guía hacia nuestras conclusiones. Se comenzó analizando el estatus y la identidad norteamericana que más tarde diagramaron el sistema interamericano origen de los Acuerdos de Bretton Woods. **Los valores y principios que hoy priman como regla sobre el compromiso de los Estados en los tratados comerciales fueron pautados por Estados Unidos.**

En función de estos principios y de la nueva agenda de seguridad nacional Estados Unidos se ha preocupado por generar medidas pacíficas de inserción regional. **Los nuevos desafíos de la potencia mundial se hacen más evidentes ante la apertura de China y su preponderante rol como socio comercial en la región. Este hecho se suma a los factores de inestabilidad, amenazas emergentes y factores de riesgo que citamos en el primer capítulo.** Las medidas republicanas dieron un contenido más duro a la agenda de seguridad, las cuales aparentan seguir la línea de los valores de democracia, libre mercado y derechos humanos. Sin embargo, el vuelco de la administración Bush ha dejado al descubierto una traición a estos valores.

El segundo punto importante, ha sido el salto del multilateralismo al bilateralismo el cual ha sido palpable en el sentido de acelerar las negociaciones con los países latinoamericanos. **A los Estados Unidos no le sirve ni la OMC ni el ALCA, ambas estrategias multilaterales no alcanzan para cubrir la urgente necesidad de contrabalancear al gigante asiático.** Chile es el perfecto ejemplo, por primera vez en la historia China desplazó a Estados Unidos como su principal socio comercial. El TLC no solo que abrirá más inversiones estadounidenses, sino que aumentará las explotaciones de recursos minerales. Brasil es también objetivo geoestratégico pero no solo comercialmente sino por la reserva de recursos naturales en la zona amazónica.

Sin embargo, es prematuro establecer conclusiones de estos TLC tanto Chile como Brasil están recién experimentando los efectos de estas negociaciones. Por otro lado, falta información pertinente sobre las políticas que se negociaron en los mismos. No se sabe con exactitud para el caso chileno si hubo por parte de Estados Unidos eliminación de los subsidios agrícolas. La IED tan anhelada por Chile tampoco parecería haber generado impacto positivo para los capitales extranjeros. **Sin embargo, la regulación exhaustiva**

## **en el derecho de propiedad intelectual y la penetración del excedente de Estados Unidos son más evidentes.**

Las perspectivas de IED para América Latina para el periodo 2007-2009 confirman que Chile no está dentro del ranking de los países que recibirán más inversión. Brasil y México en cambio están posicionados como las economías emergentes que mayor inversión recibirán. **El motivo es simple: el 80% de la inversión será en greenfields según la UNCTAD, es decir, plantas nuevas de manufactura para sectores de ensamblado, por lo tanto el factor condicionante es la mano de obra barata**<sup>116</sup>. Por lo tanto, Brasil será el próximo destino maquilador de Sudamérica después de México. Argentina está lejos de ser un destino ventajoso para inversiones en el sistema maquilador, los costos de mano de obra y las retenciones a la exportación no ofrecen un panorama alentador para la IED.

El caso de México es paradigmático si se pretende dar un escenario prospectivo de Latinoamérica frente a esta nueva ola de inversiones en greenfields. **Más de 900 maquilas asentadas en la frontera entre los EE.UU. y México con un costo derivado de su impacto ambiental que representó un 10 por ciento del PIB anual durante el periodo de 1985 a 1999**, el más importante fue el aumento de la demanda en servicios de salud entre otros. La frontera alberga el 70% de las maquilas el resto se encuentran en Yucatán. La economía mexicana no ha recibido nada a cambio que pudiera causar un impacto positivo dentro de su desarrollo económico. No hubo un “spillover” que se esperaba obtener: innovación tecnológica, capacitación técnica o calidad de vida para los mexicanos. De cerrarse las maquilas México quedaría igual de cómo empezó, mejor dicho peor, ahora tendría más enfermedades y menos biodiversidad.

La clausura de las maquilas es totalmente inviable, por lo tanto, se debe pensar desde la cúpula del poder como controlarlas. El gobierno en un país en vías de desarrollo pierde poder cuando se trata de desarrollo económico, la mentalidad tercermundista no está aun preparada para el siguiente paso de valorar la salud y el medio ambiente. **El principal miedo es ahuyentar a los inversionistas. Pero según nos muestra la teoría la relocalización no está determinada por la rigidez de las regulaciones.** Las maquilas subsisten además por el miedo de los trabajadores de perder su único sostén. **No hay**

<sup>116</sup> Infobaeprofesional.com. Cual es el ranking de países que recibirán más inversiones. 08 de octubre de 2007.

**denuncias por las condiciones infrahumanas de trabajo o por la contaminación de las mismas.**

Ahora bien atendiendo a esta realidad creemos que la falencia principal es la falta de estructuras institucionales adecuadas para mejorar o pensar en un desarrollo sustentable. Estas estructuras deben estar combinadas entre el sector privado, el gobierno y la comunidad, todos los intereses representados bajo una misma estructura. **Un mecanismo de constante información, control, supervisión y mejora del desempeño industrial incentivara al reemplazo tecnológico progresivo.**

Evitar el lobby industrial y ambiental, solo con mecanismos democráticos y de consulta ayudara a mantener una política sólida. Un buen ejemplo de este intento es la CCA<sup>117</sup> creada como organismo de cooperación técnica en el marco del NAFTA. Lo primero en que pensamos al introducir nuevas instituciones es en como afectaría el presupuesto, la CCA solo se mantiene con 9 millones de dólares anuales, podría funcionar mas eficientemente si desviáramos algo de los 36 millones que genera en gastos de salud por la falta de eficiencia en controles.

Sin embargo, los **EE.UU. se aseguraron en sus nuevos tratados comerciales con Centroamérica y Chile de que organismos de esta índole no seria aplicados con la excusa que los aspectos de control ambiental estar integrados en el tratado principal.** La cooperación técnica es de lo mejor que tiene la CCA, es lo que países menos desarrollados necesitan, contar con la voluntad de los países industrializados podremos llegar a una posible salida. Por lo tanto, damos un paso hacia delante con la CCA y unos cuantos hacia tras con los nuevos acuerdos comerciales bilaterales de los EE.UU. y países latinoamericanos. Se necesitan instituciones que dirijan el crecimiento económico en la dirección sustentable, esta es la única salida.

---

<sup>117</sup> La CCA fue creada por Canadá, Estados Unidos y México para aumentar la cooperación entre los tres socios del NAFTA en la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), convenio ambiental paralelo del NAFTA al que nos referimos en alguna oportunidad. La CCA se ocupa de los asuntos ambientales de preocupación subcontinental, con particular atención a los retos y las oportunidades ambientales derivados del libre comercio de la región. Este hecho marca el logro del primer registro de emisiones y transferencias de contaminantes verdaderamente subcontinental: un hito para la gestión ambiental y el acceso público a la información en cada uno de los tres países. Artículo completo: . <http://www.cec.org>

Por lo tanto, la solución es posible ahora debemos romper con el mito de que aumentar las regulaciones ahuyentaría a los inversionistas. En segundo lugar, debemos cambiar hábitos culturales y darnos cuenta que el capitalismo es bueno solo si estamos al mando y actuamos racionalmente no como un engranaje de la maquina norteamericana. Debemos aceptar el desarrollo económico pero no a expensas del “terror de la maquina” según Peña.

**Las maquilas de México, y esto ya se esta comprobando, están teniendo un efecto endémico en todo Centroamérica y próximamente en Sudamérica, estos países están absorbiendo capitales extranjeros al igual que México y con resultados similares.** Actúan solo como mano de obra barata, sin renovación tecnológica, capacitación técnica, y con un mínimo ingreso de divisas por las exportaciones, la historia se repite y peor. EE.UU. ya se está asegurando no dar participación a los temas ambientales en sus negociaciones comerciales bilaterales.

Chile, Brasil y Colombia fueron los primeros en aceptar las condiciones en desmedro de instituciones especializadas para estudios de impacto ambiental y para la supervisión y control de toda inversión que se realice en sus países. Esta estrategia de los EE UU de actuar de manera bilateral es justamente el resultado de la demora del ALCA. **Los acuerdos bilaterales con los EE.UU. mantienen desinformados a los países de Latinoamérica, día a día se firman acuerdos de inversiones que indirectamente nos afectan como habitantes de este planeta.**

La unión de voluntades de los países con iguales condiciones que México podría colocar al mundo en desarrollo en una posición seria y fuerte. Nuestro país si esta en esa fase, Argentina no se sumara a la tendencia de aceptar contaminación de capitales extranjeros, y con esto nos remitimos al conflicto con Uruguay. Pero la historia seria diferente si las plantas de pasta de celulosa aportaran a nuestro PBI nacional y no al del país vecino. Para Chile y Brasil quienes han sido objeto reciente de negociar un TLC con Estados Unidos les espera una realidad similar a México.

## BIBLIOGRAFIA

- Abbott Chris , Paul Rogers y Jhon Sloboda. *Respuestas globales para amenazas globales. Seguridad sostenible en el siglo XXI*. Oxford Research. 2006.
- Arenal Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid. 1990.
- Barbé E. “*El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau*”. Revista de Estudios Políticos. 1987.
- Borón Atilio. *Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada*. El Salvador. 2000
- Buzan Barry. Seguridad: *Un nuevo marco para el análisis*, junto con Ole Weaver y Jaap de Wilde. 1998.
- Calle Fabián. *Notas acerca de los debates sobre seguridad en la teoría de las relaciones internacionales en los '90*. Consejo argentino para las relaciones internacionales. Instituto de seguridad internacional y asuntos estratégicos (ISIAE). 1997
- Calle Fabián. *Notas acerca de los debates sobre seguridad en la teoría de las relaciones internacionales en los '90*. Consejo argentino para las relaciones internacionales. Instituto de seguridad internacional y asuntos estratégicos (ISIAE). 1997
- Domínguez Pausada Verónica. *La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones*. Centro para la apertura y desarrollo de América Latina. 2007
- Dunn Timothy, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992*. la militarización de la frontera de EE.UU- México.
- Fontana Andrés. “*Seguridad cooperativa: tendencias globales y oportunidades para el continente americano*”. Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Buenos Aires, enero de 1996.
- Fukuyama Francis. *Brecha entre Estados Unidos y América Latina*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición 2006
- Fukuyama Francis . *El momento Neoconservador. Crítica a krauthammer*. Editoria Ediciones B. Edición 2006.
- Graham Allison T. . *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science review. 1969. Jstor. Traducción propia.

- Halperín Tulio. *Historia de América Latina*. Madrid. 1990
- Hinojosa Felipe, *MCC Faces of Globalization Border Encounter*, Maquiladoras en la Frontera EEUU/México. 1999
- Hoffman Stanley: *Choque de globalizaciones. Critica a Friedman*. Edición 2002.
- Huntington Samuel, *El choque de civilizaciones*. Editorial Paidós. 1997.
- Hungtintong Samuel. *The Hispanic Challenge*. Foreign Policy. March-April 2004
- Jervis Robert. “*Realism, neoliberalism and cooperation*” *understunding the debate*. International Security Vol 24, N°1. 1999.
- Kaplan, La anarquía que viene. 1998.
- Keohane R. y J. Nye. *Transnacional relations and World politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972
- Keohane R. y J. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston 1977.
- Krauthammer Charls . *The unipolar moment*. 1996. Foreign Affairs, America and the World 1990-91 Traducción propia.
- Krauthammer Charls . *The unipolar moment revisited*. *En el interés nacional* N°70
- Leff Enrique. *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, no. 17. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.
- Mearcheimer John. “*Liberal talk, realist thinking*”. The University of Chicago Magazine. 2002.
- Morgenthau Hans, *Politics among nations : the struggle for power and peace*. 1963. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Traducción Heber Olivera 1986.
- Novara Juan, *Integración económica, comercio internacional y medio ambiente. Enseñanzas para el MERCOSUR*. IERAL Fundación Mediterránea, Fundación Konrad Adenauer. 1994.

- Nye Joseph . *The Paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford University. Traducción propia. 2002
- Peña Devon G. *The Terror of the Machine, El terror de la máquina*. GEL 1999
- Pérez Llana Carlos, *El regreso de la historia*. Editorial Sudamericana. 1998.
- Rice Condoleezza. *Campaign 2000: Promoting the National Interest*. Foreign Affairs, January/February 2000
- Sachs Jeffrey D. . *Developing contry debt and the World economy*. University of Chicago Press, 1989.
- Salazar-Xirinachs José. *La agenda comercial en el contexto del Sistema Interamericano*. Marzo de 2000
- Sepúlveda Alberto, *El pensamiento de Hans Morgenthau en su tesis: política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* 2002
- Steinberg Federico. *El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?* (ARI). Economía y comercio internacional. Real Instituto Elcano.2001
- Tomassini Luciano, *La política internacional en un mundo posmoderno. El sistema internacional y América Latina. Teoría y práctica de la política internacional*. 1991.
- Waltz Kenneth: *"Teoría de la Política Internacional"*. Editorial GEL. 1988.
- Went Alexander. *Formación de la identidad colectiva y el estado internacional. Teoría social de políticas internacionales*, Cambridge unviersity Press 2002.
- Went Alexander, *Teoría social de políticas internacionales*, Cambridge University Press, 1999.
- Zbigniew Brzezinski *El gran tablero mundial*. Editorial Paidós.1998
- Zoellick. Robert. Representante de comercio de Estados Unidos. *La promoción de libre comercio: un planteamiento gradual*. Agosto 2003.

### Informes y publicaciones

- Acuerdo La Paz sobre cooperación para la mejora del medio ambiente en la zona fronteriza EE.UU.\México. 1983
- Álvaro Calderón y Michael Mortimore.  
*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe 1998 es un documento preparado anualmente por la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial
- Environmental Protection Agency, Border XXI Framework Document.2002,<http://www.epa.gov/usmexicoborder/ef.htm>
- Banco interamericano de Desarrollo. *Reporte del desarrollo y progreso de Latinoamérica*. 1993.
- Declaración sobre seguridad en las Américas en el marco de la OEA. Año 2003.
- Foreign Affairs en español Octubre-diciembre 2003. *Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: desafíos externos a la seguridad democrática*. Arlene Tickner y Rodrigo Pardo.
- Gaston Chillier y Laurie Freeman. *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*. 2007.
- Giovanni E. Reyes. *Cuatro décadas en la historia económica de América Latina*. Profesor de la University College. Universidad de Pittsburg EE.UU. Disponible: [www.zonaeconomica.com](http://www.zonaeconomica.com). 2007.
- La estrategia de seguridad Nacional de los Estados Unidos. Informe de septiembre del 2002. Disponible en ingles:  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
- La Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Bush  
Keir A. Lieber, profesor adjunto de Ciencias Políticas, Universidad de Notre Dame  
Robert J. Lieber, profesor de Gobierno y Servicio Exterior, Universidad de Georgetown. 2003
- Néstor Fernández. Procesos de integración y bloques económicos. *Integración Económica* Publicación mayo 2002.
- Néstor Fernández. Procesos de integración y bloques económicos. *Teoría de las uniones aduaneras*. Publicación marzo 2003

- Informe del 2005 de La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, es la publicación más reciente de la serie anual que publica la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. La información utilizada en el presente informe proviene de diversos organismos internacionales, entre otros el Fondo Monetario Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, numerosas instituciones nacionales, principalmente bancos centrales y organismos para la promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y la prensa especializada. 2007.
- Observatorio Estados Unidos- América Latina. FLACSO-Chile. “Prioridades estratégicas de los Estados Unidos en América Latina” Marzo 2004. disponible: sitio oficial de FLACSO-Chile. 2007.
- Observatorio Estados Unidos- América Latina. FLACSO-Chile. “Prioridades estratégicas de los Estados Unidos en América Latina”. Marzo 2004. disponible: sitio oficial de FLACSO-Chile. 2007.
- Rodrigo Pizarro, Director de Estudios de la Fundación Terram. Análisis de políticas públicas N° 15. TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin retorno. Marzo 2003.
- Tratado de Guadalupe-Hidalgo. Frontera entre Estados Unidos y México. 1848
- Tratado de libre comercio Canadá, México y Estados Unidos. 1993
- Tratado sobre medio ambiente y cooperación en el marco del NAFTA. 1993.
- Vivianne Ventura-Dias, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL. 2007
- Timothy J. Dunn. *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home.* by Review by Matthew Jardine. Traducción propia. 2007

## ANEXO A

## Parte I

**Cuadro 1: teorías comparadas sobre los fundadores, pensadores y ejecutores de las escuelas del realismo, liberalismo e idealismo.**



Fuente: Waltz Kenneth: "Teoría de la Política Internacional". Editorial GEL. 1988

## ANEXO B

Cuadro 1: presupuesto del gasto en defensa nacional periodo 1997-2012 (estimado). Fuente: www.whitehouse.gov/budgetnationaldefense

Table 3.1—OUTLAYS BY SUPERFUNCTION AND FUNCTION: 1940–2012—Continued

Superfunction and Function	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
In millions of dollars								
<b>National defense</b>	270,505	268,207	274,785	294,394	304,759	348,482	404,778	455,847
Human resources	1,002,446	1,033,542	1,057,875	1,115,665	1,194,598	1,317,664	1,417,946	1,485,870
Education, training, employment, and social services	48,991	50,532	50,627	53,789	57,173	70,581	82,603	87,990
Health	123,943	131,442	141,074	154,533	172,270	196,544	219,576	240,134
Medicare	190,041	192,822	190,447	197,113	217,384	230,855	249,433	269,360
Income security	295,662	237,750	242,478	253,724	269,774	312,720	334,632	333,059
Social security	465,201	379,215	390,037	409,423	432,958	455,980	474,680	495,548
(On-budget)	(6,878)	(9,146)	(10,824)	(13,254)	(11,701)	(13,969)	(13,279)	(14,348)
(Off-budget)	(358,372)	(370,369)	(379,213)	(396,169)	(421,257)	(442,011)	(461,401)	(481,200)
Veterans benefits and services	39,313	41,781	49,212	47,083	45,039	50,984	57,022	59,779
Physical resources	59,876	74,692	81,918	84,954	97,584	104,337	115,615	116,274
Superfunction and Function								
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
		estimate	estimate	estimate	estimate	estimate	estimate	
<b>National defense</b>	495,326	521,840	571,839	665,246	601,772	565,309	549,467	556,404
Human resources	1,586,122	1,672,076	1,759,062	1,831,679	1,916,588	2,009,444	2,229,448	2,132,139
Education, training, employment, and social services	97,567	118,560	99,957	87,739	86,569	87,175	88,313	87,618
Health	250,614	252,780	268,543	280,320	299,205	312,310	353,758	331,452
Medicare	298,638	329,868	372,252	391,646	414,112	439,334	486,926	480,620
Income security	345,847	352,477	366,371	380,815	396,772	399,313	413,439	414,043
Social security	523,305	548,549	596,538	612,505	644,615	682,505	794,892	721,598
(On-budget)	(16,526)	(16,058)	(19,359)	(19,965)	(22,037)	(24,230)	(30,072)	(27,113)
(Off-budget)	(506,779)	(532,481)	(567,179)	(592,540)	(622,578)	(658,275)	(764,820)	(694,485)
Veterans benefits and services	70,151	69,842	72,401	83,361	86,015	88,807	92,120	96,808
Physical resources	130,177	164,800	144,462	136,203	125,302	124,685	119,120	121,715

**Mapa 1: Comparación a nivel global de la supremacía en gasto en defensa de los Estados Unidos.**



**Cuadro 2: ejercicios militares entre ejércitos de Estados Unidos en Latinoamérica periodo desde 1996-2003.**

<b>Ejercicios militares entre ejércitos de EE.UU. y países latinoamericanos</b>			
	<b>Fuerzas militares participantes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Fecha de realización</b>
<b>Cabañas</b>	Tropas de los ejércitos de EE. UU. y distintos países de América Latina. Dos veces se desarrolló en Panamá, una vez en Puerto Rico y las últimas dos en las provincias argentinas de Córdoba y Salta.	Militar y de Seguridad	Años 1996-97-98-2000-2001
<b>Águila I-II-III</b>	Fuerza Aérea de EE. UU. y países de América Latina. En octubre de 2003 se iba a realizar en las provincias argentinas de Mendoza y San Luis el Águila III con un costo de casi 2 millones de dólares.	Militar y de Seguridad	Años 2001-2002-2003
<b>UNITAS</b>	Efectivos de las Fuerza Naval de EE. UU. y de países latinoamericanos. Se trata de los ejercicios navales multinacionales más grandes de Occidente.	Militar y de Seguridad	Se realizaron un total de 43 operaciones navales hasta el 2003
<b>Cielos Centrales</b>	Programa de entrenamiento de lucha contra el narcotráfico diseñado por EE. UU. para tropas de países de América Central.	Militar y de Seguridad	Años 2000-2001-2002
<b>Nuevos Horizontes</b>	Escudándose en la fachada de la asistencia humanitaria las FF. AA. de los países anfitriones y de EE. UU. despliegan actividades en América Central y del Sur.	Militar, de Seguridad y Humanitario	Años 1996-97-98-99-2000-2001-2002-2003
<b>Operaciones Tapurú y Timbó</b>	Más de 20.000 militares y policías brasileños rastillaron 400.000 km <sup>2</sup> la región amazónica limitrofe con Colombia en la búsqueda de integrantes de las FARC y el ELN. Sin visible intervención yanqui.	Militar y de Seguridad	Años 2002-2003

<b>Fluvial</b>	Ejercicios militares en aguas de ríos argentinos. Primero en la provincia de Misiones, luego en la zona del Delta bonaerense (Zárate) y en el 2001 en Entre Ríos.	Militar y de Seguridad	Años 1991-1997-2001
<b>Plan Vigia - Enfermedades Infecciosas</b>	Incursión de Fuerzas Armadas de EE.UU. en la provincia de Misiones (Argentina) para estudiar el virus del dengue, pero el objetivo es instalarse definitivamente en la conflictiva región de la Triple Frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.	Militar, de Seguridad y Epidemiológico	Año 2002
<b>Aspectos ecológicos</b>	A principios de la década de 1990 un grupo de ingenieros del Ejército estadounidense perforó una serie de zonas de acuíferos en el Uruguay y se llevó las muestras a EE. UU. Nunca se dieron a conocer los resultados.	Militar y Ecológico	Década de 1990
<b>Trade Winds (Vientos Alisios)</b>	Ejercicios de tropas terrestres y marítimas de EE. UU. en Centroamérica.	Militar y de Seguridad	Año 2000
<b>Millenium</b>	Movimiento de las Fuerzas Aéreas y las Marinas de Argentina e Inglaterra en algún lugar remoto del Atlántico Sur.	Militar y de Seguridad	Año 1999
<b>Cruzex</b>	Ejercicio militar de sueltas fuerzas de paz, que en la localidad brasileña de Canoas reunió a miembros de la Fuerza Aérea de Brasil, Argentina, Chile y Francia.	Militar, de seguridad y Humanitario	Año 2002
<b>Atlasur IV</b>	Desplazamientos combinados de defensa, en una zona cercana a Río de Janeiro en Brasil, con la participación de efectivos de Brasil, Argentina, Uruguay y Sudáfrica.	Militar y de Seguridad	Año 1999

**Cuadro 3: planes militares y económicos de Estados Unidos para América Latina.**

<b>Planes militares y económicos de Estados Unidos para América Latina</b>		
	<b>Objetivos</b>	<b>Área de Influencia</b>
<b>Plan Colombia</b>	Con la excusa de luchar contra el narcotráfico se busca combatir a los grupos guerrilleros (FARC/ELN). El financiamiento es aportado en su mayoría (1.300 de un total de 7.500 millones de dólares) por EE. UU. y la Unión Europea.	Se desarrolla en todo el territorio colombiano, especialmente en la zona de Putumayo, e incluye el área del Amazonas
<b>Plan Dignidad</b>	Esta avanzada colonialista fue disfrazada de lucha contra el narcotráfico y se propone la erradicación de las plantaciones de cocaína en Bolivia. Tuvo su inicio en 1998.	Abarca la región cocalera del Chapare en Bolivia
<b>Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)</b>	Imponer un área económica continental que garantice la extensión y las ganancias, con bajos costos laborales, a las multinacionales yanquis. Su preparación fue en secreto y se pretende instrumentarlo en enero del año 2005.	Incluirá a 34 países (exceptuando a Cuba) de América del Sur, América del Norte y Centroamérica
<b>NAFTA</b>	Acuerdo firmado a principios de 1994. Facilitó la explotación laboral a través de las maquiladoras establecidas en la frontera yanqui-mexicana. Permite que EE. UU. mejore el control migratorio de latinos.	Intervienen EE. UU., México y Canadá

**Cuadro 4: reservas petrolíferas en Latinoamérica y su comparación a nivel global.**

<b>País</b>	<b>Reservas (miles de millones de barriles).</b>	<b>Relación de estas reservas respecto al total mundial. (%)</b>	<b>Duración de esta reserva de continuarse el actual nivel de explotación. (años)</b>	<b>Producción (millones de barriles diarios).</b>	<b>Relación que guarda esta producción respecto al total mundial. (%)</b>
Venezuela	76 900	7,3	66,4	3235	4,6
Colombia	2 600	0,2	10,0	710	1,0
Ecuador	2 100	0,2	14,4	405	0,6
Perú	300	-	8,1	105	0,2

Fuente : Statistical Review of World Energy, 2001 y 2003

**Cuadro 5: distribución de la biodiversidad por país.**

Pais	Flora	Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios
Colombia	2	4	1	3	1
Venezuela	7	10	6	13	9
Ecuador	8	13	4	8	3
Perú	9	9	2	12	7

**Cuadro 6: ejercicios militares ubicados estratégicamente en función de la riqueza natural latinoamericana.**



#fuente: Observatorio de Colombia

**Cuadro 7: prestamos del BID, distribución por región y ranking de deudas.  
Sudamérica en el primer lugar de los prestamos interamericanos con un 67.6%**

Institution/region	Loans <sup>a</sup>	Destination by regions <sup>b</sup>		Distribution by main sectors <sup>b</sup>		Debt ratings <sup>c</sup>	
	(\$ million)	(Per cent)		(Per cent)		Long-term	Short-term
<b>Latin America and the Caribbean</b>							
Inter-American Development Bank incl. Fund for Special Operations (IDB)	53 047	South America	67.6	Energy	13.8	AAA	A1+
		Central America	24.9	Social investment	13.7		
		Caribbean	5.5	Transport and communic.	10.9		
		Regional operations	2.0				
Central American Bank for Economic Integration (CABEI)	3 179	Central America	100.0	Infrastructure	30.1	A-	A1
				Financial intermediation	30.0		
				Electricity	12.4		
Caribbean Development Bank (CDB)	1 126	Caribbean	98.3	Transport and communic.	26.4	AAA	A1+
		Regional operations	1.7	Finance and distribution	20.7		
				Multisector and other	18.1		
Andean Development Corporation (CAF)	7 347	Andean Community	89.1	Transport and communic.	37.4	A+	A1
		Other America and regional operations	10.9	Social and infrastructure	35.1		
				Electricity, gas and water	11.4		

**Source:** UNCTAD secretariat calculations, based on latest annual reports of concerned institutions; and Standard and Poor's (S&P), *Ratings in Products and Services*, at: [www2.standardandpoors.com](http://www2.standardandpoors.com) (accessed May 2007).

**a** Values correspond to the loan assets in the balance sheets as of end 2005, except IDB, ADB and ADF where data relate to 2006.

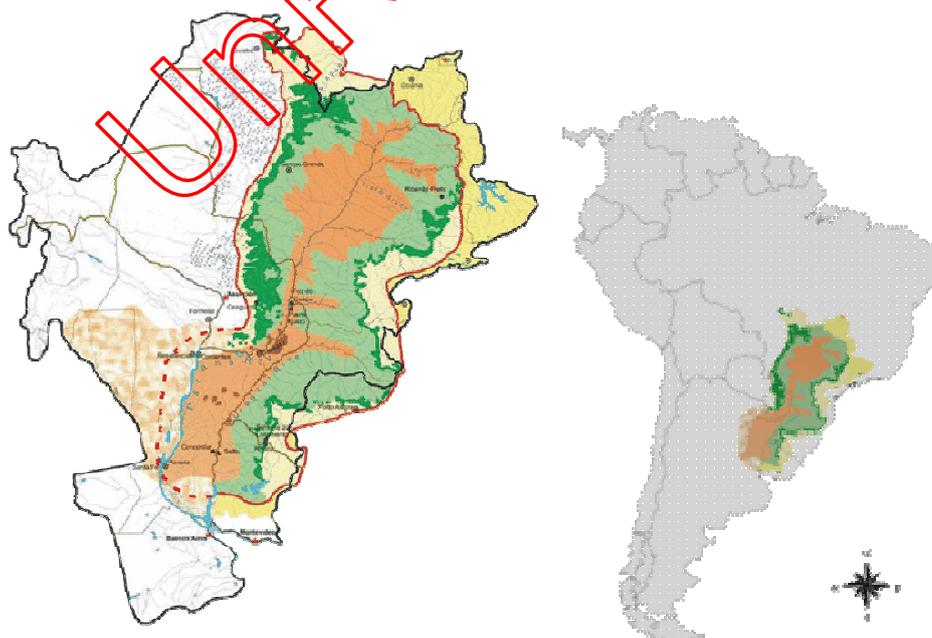
**b** The percentages concern either loan assets or cumulative approvals. Regional operations can consist of loans for regional organizations (economic cooperation and integration activities) or groups of countries. PTA's distribution by sector includes approvals (project financing) and loan assets (trade financing) in 2005.

**c** Ratings are from Standard and Poor's: AAA to BBB and A1 to A3 signify high quality credit and strong capacity to repay (long- and short-term respectively); BB+ to B- (long-term) and B (short-term) indicate significantly speculative credit; CCC to C and C indicate vulnerability to non-payment; and D signifies default risk on both short- and long-term operations.

**d** African Development Bank, African Development Fund and Nigeria Trust Fund.

**e** Albania, Suriname, loans to Muslim communities in non-member countries, regional operations and special programmes.

**Mapa 2: Sistema del acuífero guaraní.**

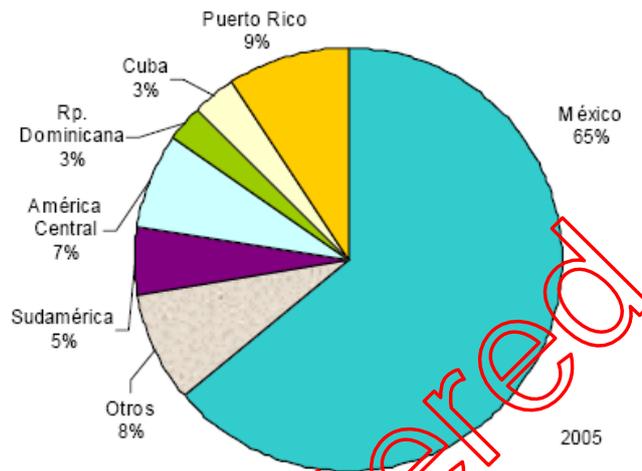


**Fuente:** Secretaria General del Proyecto Sistema Acuífero Guaraní Uruguay- Montevideo edificio del MERCOSUR. Sitio oficial.

ANEXO C

Gráfico 1: Población latina inmigrante en Estados Unidos. Año 2005

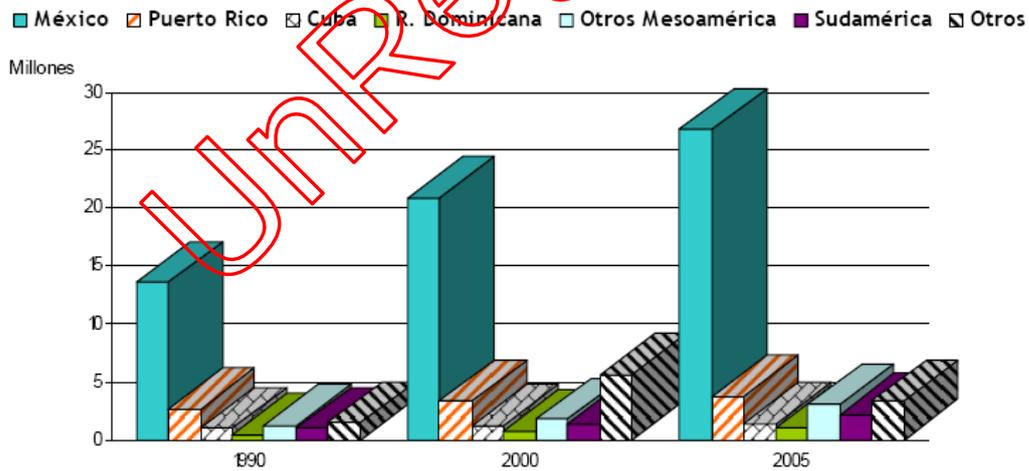
Estructura de la población latina según origen. 2005



Universo: Población en hogares.

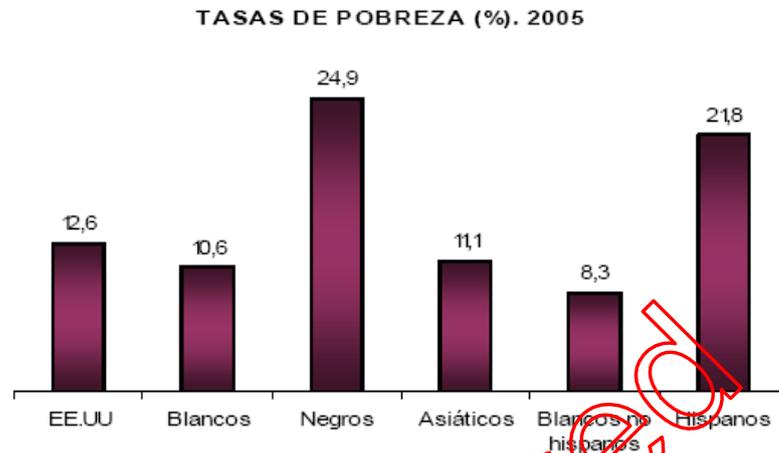
Gráfico 2

Evolución de la población latina según origen. 1990-2005



**Gráfico 3: tasa de inmigrantes por raza y origen en función de la pobreza dentro del territorio estadounidense.**

**Pobreza por raza y origen hispano (en %). 2005**



**Grafico 4**

**Inmigrantes indocumentados según área de origen. 2005**

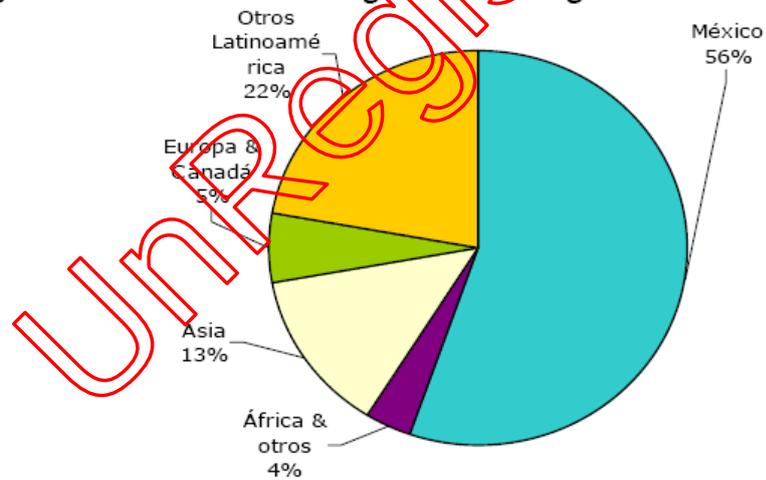
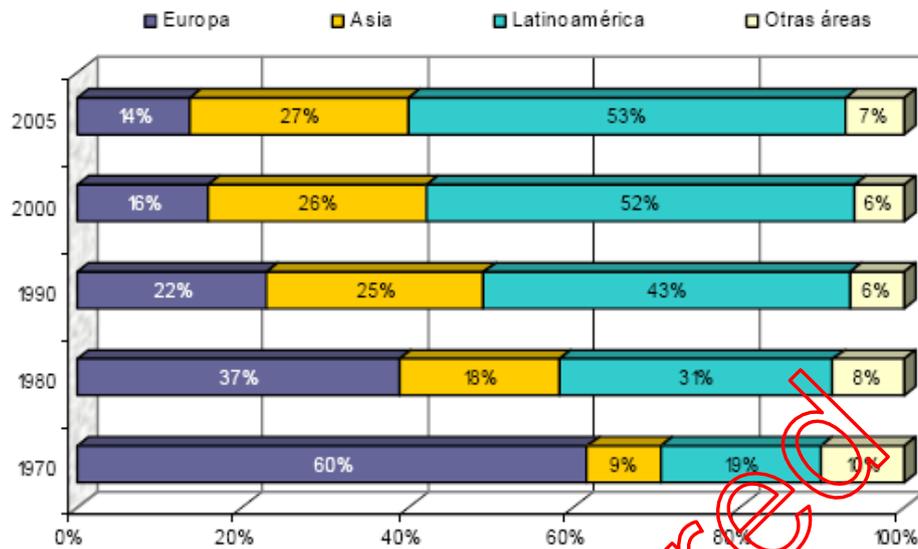


Gráfico 5

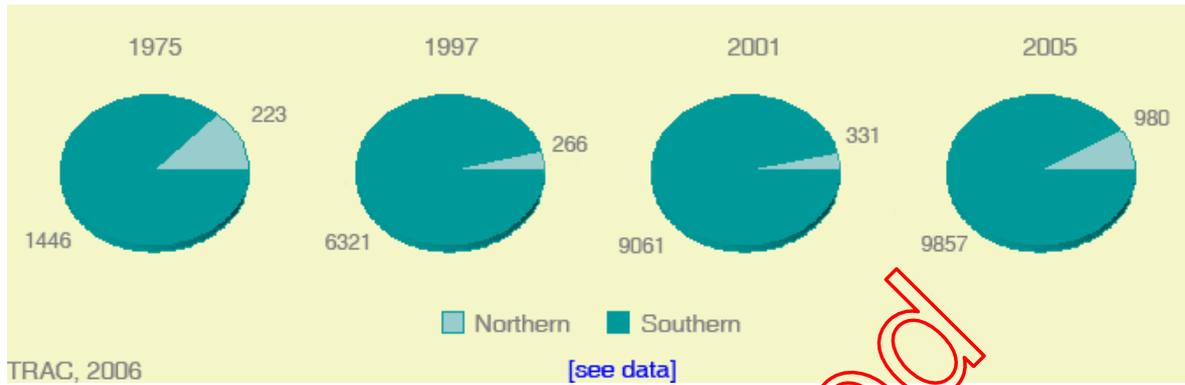
## Evolución de la población foránea según área de origen: 1960 – 2005



# Fuente: Instituto Complutense de estudios internacionales. Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil sociodemográfico. Datos a partir de la encuesta estadounidense del 2005. Oficina del censo de los Estados Unidos

## ANEXO D

**Grafico 1: Evolución del número de agentes de guardia fronteriza entre le norte y el sur de Estados Unidos, se ha duplicado en menos de una década. La frontera del sur la componen los estados de: Arizona, California, Nuevo México, Texas.**



Fuente: Transactional Records Access Clearinghouse, Syracuse University.

UnRegistered

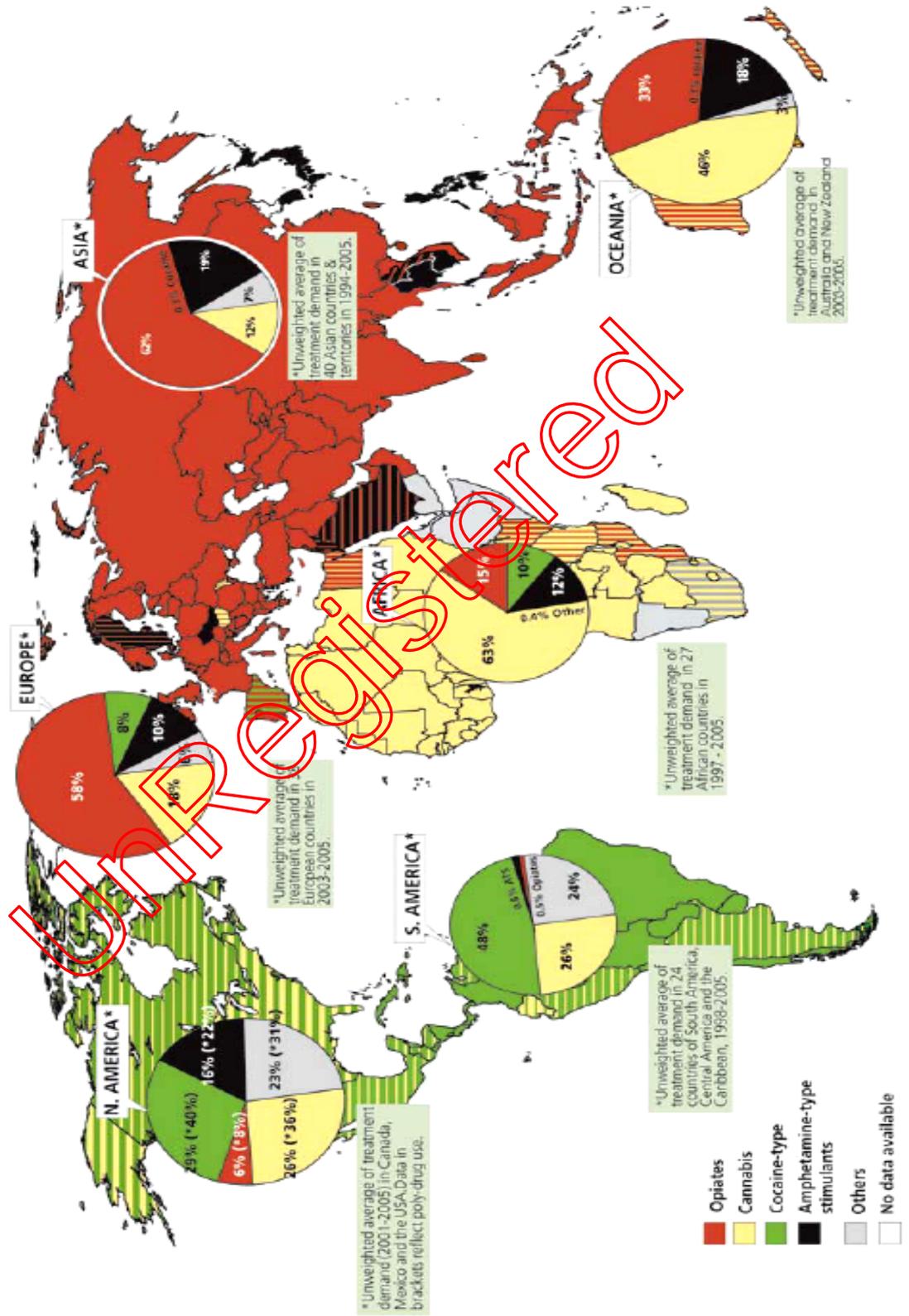
**Cuadro 3: IED de México  
Desde 1970 al 2001.**



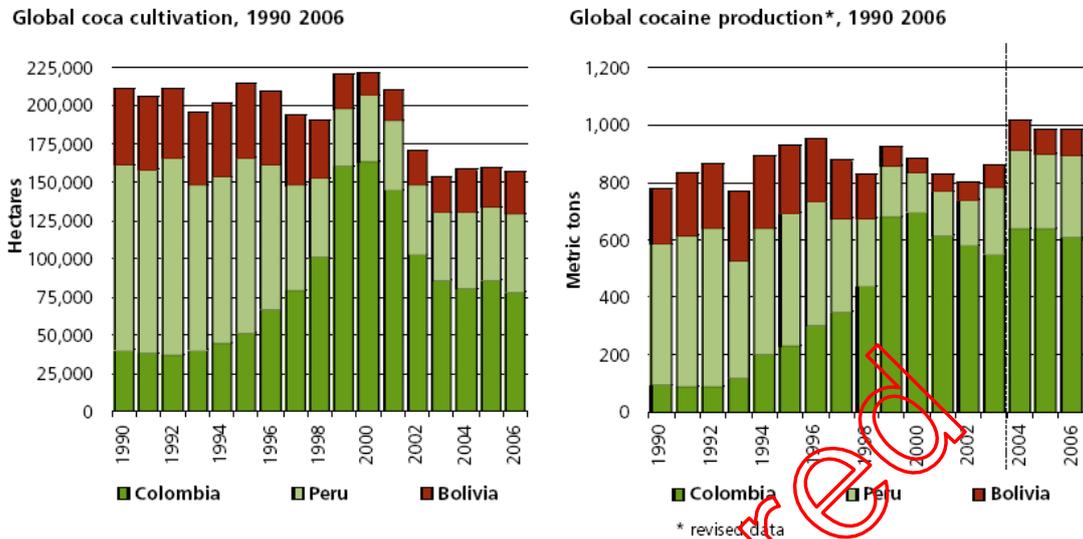
ANEXO C

Cuadro 1: problema de la demanda de drogas ilícitas año 2001-2005 nivel global. Consumo de cocaína en mayor %.

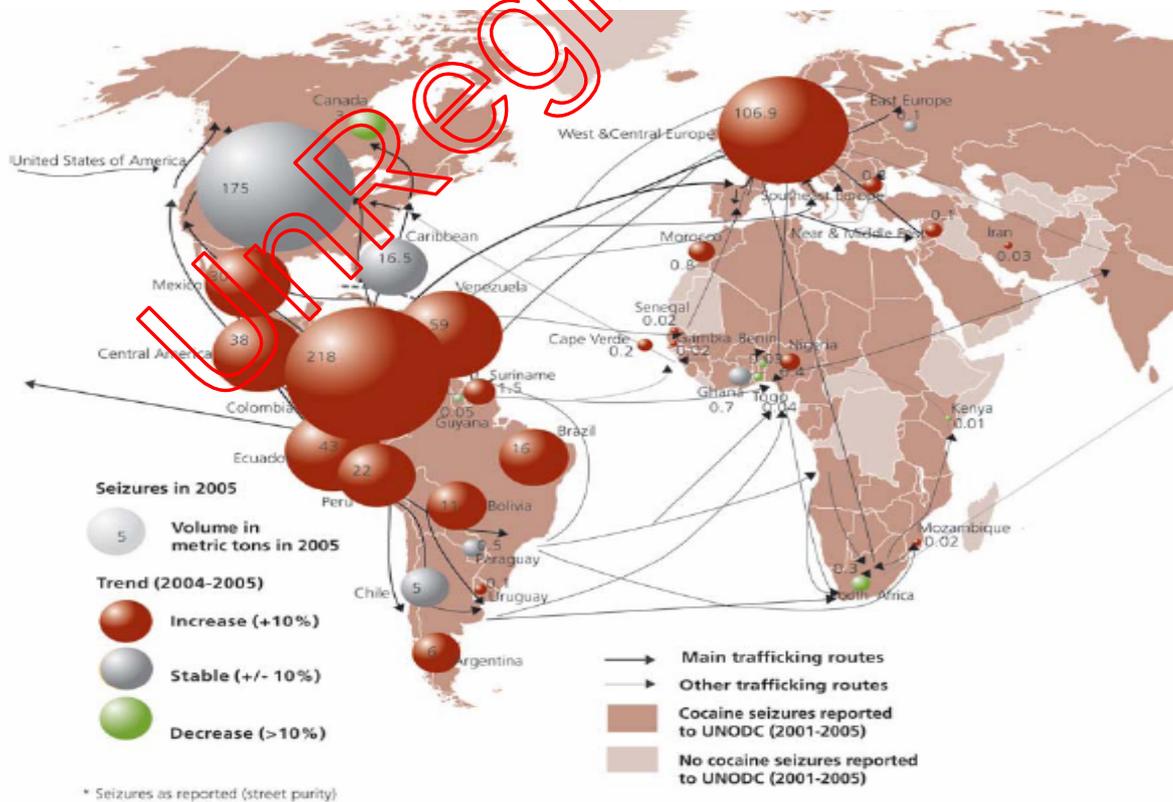
Main problem drugs (as reflected in treatment demand), 2005 (or latest year available)



**Cuadro 2: Cultivo en hectáreas de coca y producción global de cocaína periodo 1990-2006.**

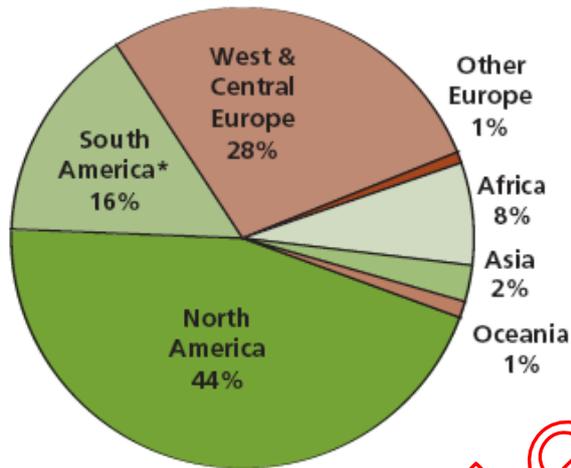


**Cuadro 3: Principales rutas del tráfico de drogas hacia Estados Unidos y porcentajes del aumento en la tendencia del consumo año 2001-2005.**



Observatorio para la Paz, junio del 2000. <http://www.aldhu.com>  
**Cuadro 4: consumo de cocaína y distribución por región periodo 2001-2005**

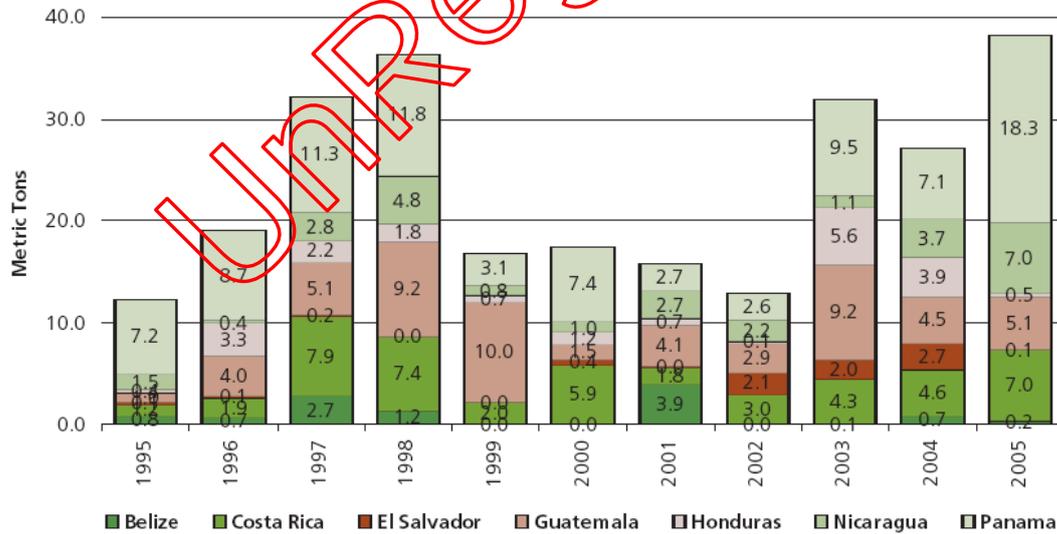
Fig. 55: Annual prevalence of cocaine use (2005):  
 distribution by region (N=14.3 million)



\* including Central America and Caribbean

**Cuadro 5: toneladas de producción de cocaína por país. Destacamos**

Tons of cocaine seized in Central American countries (rounded)



**Cuadro 6: Cultivo de coca global por porcentaje por país y producción potencial de cocaína. Perspectivas 2006.**

Fig. 42: Coca bush cultivation (in per cent of global total)

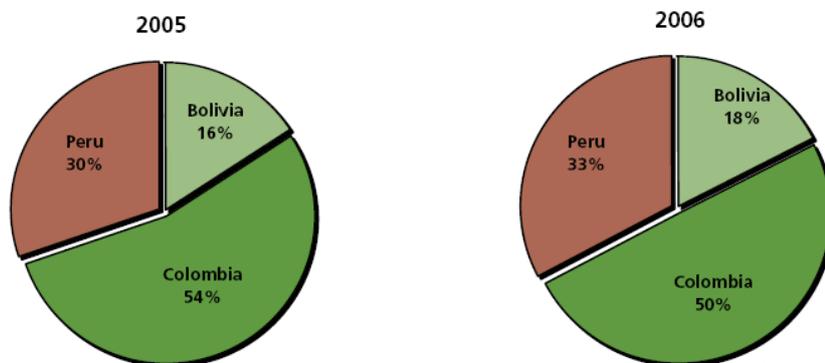
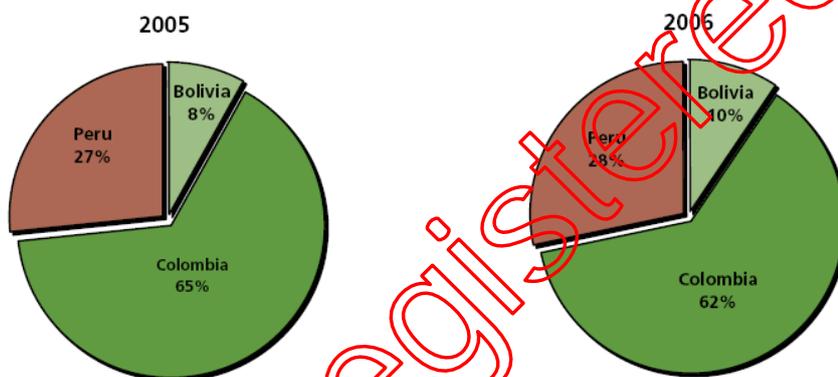


Fig. 43: Potential cocaine production



Fuente: Observatorio para la Paz, junio del 2000.  
[http://www.aldu.com/paginas/fs\\_inv/inv\\_pubs.htm](http://www.aldu.com/paginas/fs_inv/inv_pubs.htm)

**Cuadro 6: El análisis de los componentes del Plan Colombia****Cuadro 7: El análisis de los componentes del Plan Colombia en millones de dólares**

Componentes	Millones de dólares	(%)
<b>Lucha antinarcoóticos</b>	<b>4,81</b>	<b>64.3</b>
Ejercito y policía	4,351	90.5
Interdicción	319	6.6
Inteligencia militar	140	2.9
<b>Reactivación económica</b>	<b>486</b>	<b>6.5</b>
Asistencia técnica económica	79	16.3
Generación empleo	407	83.7
<b>Reforma a la justicia y DH</b>	<b>572.5</b>	<b>7.7</b>
Defensa Derechos humanos	50	8.7
Mecanismos anticorrupcion	3.5	0.6
Modernizacion judicial	519	90.7
<b>Democratización y Dilo Social</b>	<b>1,556</b>	<b>20.8</b>
Dilo alternativo y protección ambiental	748	48.1
Fortalecimiento gestion local	70	4.5
Obras de infraestructura	125	8.0
Asistencia grupos vulnerables	479	30.8
Atención a desplazados	134	8.6
<b>Proceso de paz</b>	<b>54</b>	<b>0.7</b>
<b>Total</b>	<b>7,479</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Colombia juego de máscaras. Observatorio para la Paz, junio del 2000.  
[http://www.aldu.com/paginas/fs\\_inv/inv\\_pubs.htm](http://www.aldu.com/paginas/fs_inv/inv_pubs.htm)

UnRegistered

UnRegistered

UnRegistered