

2. Marco Teórico

2.1 Antecedentes de los acuerdos de integración económica Regional

2.1.1 Globalización

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial, se inició el proceso de reconstrucción de la economía mundial y el intercambio comercial entre naciones volvió a activarse. Cada país dependiendo de los recursos con los que contara y de su capacidad de producción, empezó a producir bienes y servicios que fueran coherentes con su propia estrategia.

En la década de los 80's, estos cambios se profundizaron. El porcentaje de recursos destinados a importaciones fue en aumento, así como la cantidad de bienes y servicios que se venden al extranjero en calidad de exportaciones. De la misma forma, el número de empresas operando en países distintos al de su origen se incrementó. La inversión de capitales en distintos países con fines de diversificación de riesgo, también es una muestra del proceso de cambio por el que atravesó la economía mundial. Este proceso de interdependencia se llama "globalización".

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la globalización se define como *"una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales"*.

Mientras que para algunos países la globalización implica el crecimiento de su mercado, para otros representa pérdida de control sobre su economía. Todo este proceso de integración, implica beneficios y costos que deben evaluarse al interior de las naciones que están involucradas.

2.2 Organizaciones Multilaterales de Comercio

Las economías de los países se encuentran cada vez más integradas, el intercambio comercial se ha intensificado dando pie a que los países se especialicen en la producción de aquellos bienes en los que tienen una ventaja comparativa, es decir, aquellos bienes que pueden producir más eficientemente que otras naciones. En países desarrollados, la proporción del comercio internacional respecto del PIB aumentó de 32,9% a 37,9% entre

1990 y 2001. En los países en vías de desarrollo la proporción aumentó de 33,8% a 48,9%. (Banco Mundial, 2003).

Como es evidente, este proceso de interdependencia económica no es espontáneo. Ha venido dándose desde hace varios años y se ha intensificado recientemente. Al término de la Segunda Guerra Mundial, se crearon instituciones bajo la guía de los países industrializados, con fines de establecer las nuevas reglas del juego. Una de éstas instituciones fue el Acuerdo General de Tarifas y Comercio, (GATT, por sus siglas en inglés), creado en 1947.

El objetivo de este organismo era facilitar el intercambio económico entre las naciones y servir como un foro internacional de impulso al libre comercio entre los estados miembros del acuerdo, así mismo se encargaba de regular y reducir tarifas, además de proveer un mecanismo de resolución de disputas comerciales. Los principios básicos sobre los cuales operaba el GATT eran:

1. Todo intercambio comercial ha de realizarse partiendo del principio de la no discriminación entre sus miembros.
2. Los miembros del GATT, aceptan que las medidas comerciales de protección sólo son adecuadas en el caso de industrias nacionales que resultarían muy perjudicadas por el libre comercio.
3. Las cuotas de importación quedan prohibidas en principio.

El GATT contribuyó a bajar las tarifas de los bienes que pasaron de 50% en promedio en 1930 a 5% a fines de los 80's. Durante la existencia de este organismo, se celebraron 7 grandes rondas de negociación, la última sesión de negociación se denominó la Ronda de Uruguay.

El GATT regulaba únicamente el flujo de bienes, por lo que su alcance era limitado. Sin embargo, era necesario regular otros aspectos, como el comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual (Clement at al, 1999, p59). Como evolución del GATT y resultado de la Ronda de Uruguay, nace la Organización Mundial de Comercio en 1995. Este organismo tiene como objetivos administrar los acuerdos de comercio que el mismo ampara, servir como foro para las negociaciones comerciales y monitorear políticas nacionales de comercio. La creación de estos foros de comercio en general tiene el objetivo

de facilitar las negociaciones multilaterales en materia comercial. La OMC, se basa en normas producto de negociaciones que sus 148 miembros en la actualidad, deben acatar.

2.3 Teorías sobre la integración económica.

Como puede apreciarse, la globalización plantea fuertes retos. El más importante es el de no quedarse fuera de ella. La liberalización del comercio tiene como objetivo aprovechar las ventajas del crecimiento y del acceso a productos más competitivos, mejorando, en teoría, el nivel de vida en los países participantes. Aunque, por otra parte, el comercio internacional también puede determinar el poder financiero de una nación. Las naciones que importan más de lo que exportan pueden caer en presiones inflacionarias muy fuertes que pueden detonar en crisis económicas.

La escuela neoclásica señala que el comercio crea riqueza y crecimiento, por lo que se ha recurrido mecanismos como el de la integración económica en sus diferentes niveles, para incentivar el intercambio económico. Los niveles de integración económica se enlistan en el siguiente apartado.

2.2.1 Niveles de integración económica

Los compromisos que se asumen en cada tipo de integración económica se vuelven más demandantes cuando las economías a integrar lo hacen de forma más profunda. Del mismo modo, los beneficios van en aumento cuando las responsabilidades de la integración requieren mayor compromiso. A continuación se presentan las características más importantes de los distintos tipos de integración económica (Norris et al., 1999, p48)

- **Área de Libre Comercio.** Implica la reducción de aranceles entre los países miembros, aunque cada uno de ellos conserva su propia política comercial. Un ejemplo bien conocido es el TLCAN.
- **Unión aduanera.** Los países miembros además de eliminar barreras arancelarias y no arancelarias al comercio establecen una política comercial común, frente a países que no se encuentran dentro del acuerdo.
- **Mercado común.** Además de tener una política comercial armonizada, también se liberaliza el flujo de los factores de producción: capital y mano de obra.

- **Unión económica.** Este es el esquema de integración económica más profundo. Incluye las características de los esquemas anteriores además de la armonización de las políticas macroeconómicas regulatorias. El caso mejor conocido es el de la Unión Europea.

2.2.2 Integración Económica Regional

Debido a que algunos países sienten que no obtienen todos los beneficios de la liberalización a nivel multilateral y como una forma de incluirse dentro de la dinámica económica mundial, han optado por los acuerdos de integración regional.

La integración económica regional significa acuerdos entre grupos de países de una región geográfica determinada, los cuales implican reducir o quitar en última instancia tarifas y barreras a la libre circulación de mercancías y servicios, así como también de factores de producción. (Baldwin, 1997)

Cabe resaltar que a partir de la década de los 90's, se dio un gran auge en los acuerdos de integración económica regional, siendo éstos uno de los desarrollos más importantes del sistema de comercio internacional. La siguiente tabla muestra su evolución:

**Tabla 2.1 Notificaciones al GATT y a la OMC
de acuerdos de integración regional**

| Período | Número de AIR |
|-----------|---------------|
| 1949-1959 | 9 |
| 1960-1969 | 17 |
| 1970-1979 | 42 |
| 1980-1989 | 13 |
| 1990-1998 | 87 |

Fuente: Banco Central de Chile, 2004.

De acuerdo con La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004) a comienzos del 2004 existían 215 acuerdos comerciales bilaterales y regionales vigentes en el mundo y se espera que su número se eleve a 300 en 2007. Alrededor del 40% del comercio mundial tiene hoy lugar en el ámbito de esos tratados y la expectativa es que en 2005 supere el 50%.

Edler (2001) define al nuevo regionalismo como “*la integración más profunda en finanzas, producción y comercio que implica ajustes institucionales y la elaboración de nuevas políticas*”.

2.2.1 Esquemas de integración regional

Richard Baldwin (2001) identifica dos tipos de regionalismo que serán abordados en el presente trabajo de investigación:

- a) *Esquemas de integración profundos*. Un ejemplo de este tipo de esquemas es La Unión Europea. Se trata de un mercado común en el que los estados miembros no pueden restringir las importaciones de bienes o servicios procedentes de otros países miembros. Tampoco pueden restringir la movilidad de factores como trabajo y capital, ni inhibir el establecimiento de firmas procedentes de otras naciones miembro de la UE. Aspectos tan importantes como las políticas de subsidios, de competencia o tasas de impuestos son supervisados por una corte supranacional.
- b) *Integración económica superficial*. El ejemplo común de este esquema son las áreas de libre comercio como el TLCAN. Este tipo de integración sólo incluye la liberalización de cuotas y aranceles para los países miembros.

Como puede apreciarse, a pesar de la existencia de instituciones internacionales con la misión de facilitar el comercio internacional, como la Organización Mundial de Comercio, la proliferación de acuerdos de integración económica regional en sus múltiples niveles, ha sido evidente.

En cuanto a los niveles de integración que pueden darse, la investigación sugiere que los niveles más profundos son los más eficientes porque permiten el libre flujo de factores. Este tipo de integración implicaría la eliminación de aranceles y de otras restricciones de comercio.

Desde un área de libre comercio hasta un mercado común, es éste último el que permitiría integrar más eficientemente a los países miembros, protegiéndolos y permitiendo la creación de políticas comunes, lo cual requiere compromisos profundos y confianza entre los gobernantes de los países miembros. Laird (2000).

Como resultado de estos acuerdos de integración regional, los países que no se encuentran dentro del acuerdo serán afectados. Esto es principalmente porque la eliminación de aranceles puede re-orientar el flujo del comercio hacia naciones menos eficientes que aquellas que se encuentran fuera del acuerdo, pero que son más competitivas.

Desde el punto de vista de instancias de cooperación multilateral como la OMC, los acuerdos de integración regional deberían facilitar el comercio y no elevar las barreras a

terceras partes, de ser así, se causaría daño a los países no participantes en ellos. Además, los acuerdos de integración regional presentan la dificultad de evaluar el trato que cada uno de los países miembros van a dar a terceras partes.

2.2.2.2 Causas de la integración económica regional

Una de las razones para formar bloques de comercio regionales, es la cercanía geográfica, que disminuye costos de transporte. Ethier (1995), indica que el regionalismo es el resultado de los procesos de liberalización multilateral, es decir, han sido una forma en que países pequeños han tratado de entrar al sistema multilateral.

Los procesos de integración regional se han intensificado como resultado de la globalización y del aumento en los niveles competitivos mundiales. Por una parte, los países poderosos buscan alianzas regionales para incrementar sus niveles de competitividad, mientras que las naciones menos fuertes, requieren de la inclusión de sus economías en estos acuerdos para evitar el proteccionismo y el aislamiento de los mercados globales. Edler (2001).

Así pues, la globalización ha trascendido fronteras y ha agrupado a países que parecerían tener pocas características en común. A pesar de marcadas diferencias en tamaño, poder y riqueza, las sociedades geográficamente cercanas, también comparten problemas y retos en común.

De acuerdo con Tamames (1993), las razones por las que los Estados buscan involucrarse en procesos de regionalización son las siguientes:

1. Logro de economías de escala, derivadas del incremento en la producción como resultado del crecimiento en el intercambio comercial.
2. Lograr un nuevo mercado de dimensiones superiores, en el que la competencia aumente.
3. Disminuir problemas en la balanza de pagos de los Estados participantes, gracias al ahorro en divisas convertibles.
4. Posibilidad de que los Estados se involucren en actividades en las que previamente no participaban debido a la insuficiencia de su mercado interno, barreras tecnológicas o incapacidad financiera.
5. Aumento en el poder de negociación al presentarse ahora como bloques asociados.

6. La necesidad de realizar reformas estructurales que en caso de permanecer aislados tenderían a ser aplazadas.
7. Posibilidad de acelerar el desarrollo económico de las naciones participantes.

Krugman (1993), por su parte, enlista 4 razones por las que el regionalismo es una opción más fácil de manejar que las rondas de negociación multilaterales como las que tienen lugar en el GATT:

1. El amplio número de participantes en negociaciones de comercio internacional multilaterales, reducen el costo de la no cooperación e impulsan la rigidez en las negociaciones.
2. Las barreras modernas al comercio son más variadas, complejas y menos transparentes que antaño.
3. El dominio económico de Estados Unidos, hace que el sistema mundial se vuelva más difícil de manejar.
4. Las diferencias políticas, económicas y sociales entre las economías asiáticas y del Atlántico hacen del regionalismo la opción más fácil de manejar.

A diferencia del enfoque anterior, Laird (2000) opina que estos acuerdos de comercio regional representan la amenaza de la creación de bloques enormes de comercio que entorpezcan el desarrollo de sistemas de negociación multilateral como el que propone la OMC.

Vale la pena revisar otra teoría del regionalismo, propuesta por Richard Baldwin en “*Las causas del regionalismo*” (1997). Ésta sugiere que los acuerdos de integración económica logran un *efecto dominó* que generan nuevas fuerzas políticas y económicas para las naciones no participantes o una presión para la inclusión en estos acuerdos.

En términos más sencillos, podemos decir que cuando se forma un área de comercio preferencial o se profundiza, se produce una desviación de los flujos de comercio e inversión, lo que genera nuevas fuerzas políticas e intereses económicos en los países que no son miembros. Las presiones para entrar al bloque se hacen más fuertes y aumentan en conforme el bloque se va haciendo más grande. Si el bloque está abierto a aceptar nuevas membresías, se volverá más grande en poco tiempo, de no ser así, lo más probable es que recurran a acuerdos preferenciales con las naciones excluidas.

Otros autores como Whalley (1993) ven en el regionalismo una herramienta contra barreras proteccionistas, que permite a economías poco fuertes, asegurar el acceso de sus productos a grandes mercados.

2.2.2.3 Beneficios del regionalismo

La Comisión Económica para América Latina, indica que si se logran avances en los acuerdos de integración regionales los beneficios serían:

- El desmantelamiento de los costosos mecanismos de reglas de origen aplicables entre los socios.
- Mejoramiento de la capacidad de negociación con otros bloques económicos.
- Realzar la eficacia de los miembros en cuanto a las actividades y los bienes que reciben un trato discriminatorio a nivel internacional.
- Reforzamiento del proceso de negociación multilateral.

Schott, (1991) indica que para que la integración económica de un bloque resulte exitosa, deben presentarse las siguientes características:

- Los países que forman el bloque deben tener niveles de ingreso per capita parecidos.
- Deben estar geográficamente próximos.
- Deben tener regímenes de comercio similares o compatibles.
- Debe existir compromiso político a la organización regional.

2.3 Teorías de Negociación y poder

2.3.1 Asimetrías de poder

A pesar de que la firma de un tratado de integración económica y de la cercanía geográfica entre las naciones, esto no significa que las condiciones de los países involucrados en el acuerdo sean similares. Las negociaciones de un Tratado de Integración Económica, determinan quien recibe las ganancias y quien enfrenta los costos del acuerdo, las cuales finalmente se reflejan en las comunidades locales representadas en la negociación.

El *Paradigma de la Dependencia*, indica que el nivel de desarrollo incluye una consideración de la soberanía económica y cierto grado de equidad en la distribución del ingreso y la riqueza. El desarrollo económico, supone profundos cambios estructurales que

constituyen el fundamento de una mayor autonomía nacional y una participación más completa de las masas en los frutos del progreso socioeconómico y político.

Pero, ¿las estrategias de los individuos representantes de países en vías de desarrollo, hacen alguna diferencia en los resultados, independientemente de las disparidades presentes entre los jugadores? Una idea casi universalmente aceptada es que las diferencias de poder determinan en su totalidad los resultados de la negociación, sin embargo, existen otros factores como las tendencias del mercado, reglas de comercio internacional e instituciones domésticas que influyen también la distribución de costos y beneficios resultado de la negociación. (Odell, 2003)

Es cierto que los países en vías de desarrollo aún necesitan cambios profundos que se reflejen en la mejora de su capacidad negociadora, pero para ello deben empezar por entender su propia situación y el proceso de negociación en sí mismo.

De acuerdo con Giordano, et al (2004) existen dos tipos de asimetrías entre los participantes de un acuerdo de integración económica regional:

- a) **Asimetrías estructurales.** Son aquellas difíciles de controlar o manipular, tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo.
- b) **Asimetrías políticas.** Tienen origen en las diferentes preferencias sociales nacionales acerca de la provisión de bienes públicos. Para controlar estas asimetrías sería necesario reforzar la calidad de las reglas colectivas y así evitar la asignación ineficiente de bienes públicos.

Ambos tipos de asimetría provocan pérdida de poder en el momento en que se negocia un Acuerdo de Integración Regional. Estas diferencias condicionan la capacidad de las naciones de beneficiarse de este tipo de acuerdos. Por ello es necesario la adopción de políticas que ayuden a contrastar los efectos negativos de las asimetrías

La asimetría en las economías que se unen a través de tratados regionales, obliga a los países menos poderosos a reestructurarse en términos políticos, económicos, sociales e incluso institucionales. Cuanto mayor sea la dependencia que el país débil tenga de su socio comercial fuerte, más grandes serán las presiones a realizar dichos ajustes domésticos. (Edler, 2001).

De acuerdo con algunos investigadores como Paulo Leme, líder de investigación en Goldman Sachs, los gobiernos de las economías emergentes tienen aún muchos puntos susceptibles de mejora como el de ahorro e inversión, protección a los derechos de propiedad, marcos normativos, incremento en la certidumbre legal y continuar en la liberalización del comercio. Aún con los elevados costos que estos cambios implican, países en vías de desarrollo, han insistido en ser incluidos dentro de estos acuerdos.

Terrence Hopman citado en “Power and Tactics in International Negotiation” (6), indica que las situaciones de asimetría se refieren a aquellas en las cuales no sólo existe un desequilibrio en los recursos de poder, sino también en las relaciones de control. Los costos desiguales en un fallo en llegar a un acuerdo, combinados con la incapacidad de modificar la estructura de la negociación, son dos determinantes de los resultados del proceso.

Habeeb (1988) define a los recursos como el componente más importante del poder. De acuerdo con este autor, el poder es el resultado de contar con recursos, sin embargo, los recursos por sí solos no dan resultados. El poder, por lo tanto, se encuentra entre los recursos y sus resultados.

Una de las teorías que se encargan de evidenciar las fuentes de poder de los países débiles es propuesta por Zartman (1982) en ella, el autor encuentra tres activos a favor de las naciones débiles:

1. Los estados débiles pueden provocar un encuentro al influenciar las agendas y traer a la mesa puntos de discusión.
2. Pueden poner por delante sus necesidades, apelando a las obligaciones morales del país fuerte.
3. Los estados débiles tienen el poder de llegar a un acuerdo o de no hacerlo.

Este último punto es de especial importancia porque refleja la capacidad que tienen las naciones al interior de fortalecerse institucionalmente y rechazar acuerdos que no le favorezcan.

Los siguientes puntos mencionados por Tribaut y Kelley (1959), resaltan los movimientos que las naciones pueden hacer para incrementar su nivel de poder en una negociación:

- 1) Desarrollar mejores alternativas al acuerdo.
- 2) Reducir las alternativas de la contraparte.

- 3) Mejorar la propia habilidad de generar resultados.
- 4) Incrementar el valor del producto.
- 5) Reducir la habilidad del oponente a lograr los puntos 3 y 4.

2.3.2 El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional.

Cuando la situación económica de los países que entran en un acuerdo de integración económica regional, presenta diferencias importantes, se recurre al uso de políticas que tienen alcances distintos. A continuación se presentan estas medidas para el caso de acuerdos con alcance puramente comercial.

Medidas de trato especial y diferenciado

- *Derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir con las obligaciones.* Hacen referencia a las obligaciones que involucran a todos los miembros del acuerdo que no contemplan ajustes o variaciones en función del nivel de desarrollo de las naciones miembro. Estas derogaciones permiten prórrogas en el cumplimiento de ciertos puntos del acuerdo o exenciones temporales.
- *Umbral diferenciados para cumplir ciertos compromisos.* Esta medida hace referencia a diferentes requerimientos de las reglas comunes, que son aplicados de acuerdo al nivel de desarrollo o tamaño de la economía. Un ejemplo son las medidas de apoyo interno a la agricultura y los contenidos locales para la aplicación de las reglas de origen.
- *Flexibilidad en las obligaciones y procedimientos.* Se trata de disposiciones que proporcionan mayor flexibilidad en procedimientos. Por ejemplo, el uso de instrumentos de protección o apoyo doméstico prohibidos o la simplificación de procedimientos administrativos para simplificar el acceso a mercados.
- *Cláusulas de máximo desempeño.* Son disposiciones genéricas orientadas a satisfacer las necesidades de los países de menor desarrollo en la aplicación de las reglas del acuerdo de integración.
- *Asistencia técnica.* Estas disposiciones, se dan con la idea de que los países más desarrollados tienen interés en impulsar las capacidades de sus contrapartes de menor desarrollo, con la finalidad de cumplir con las obligaciones pactadas.

Políticas de convergencia en mercados comunes.

Los acuerdos de integración económica que van más allá de la simple eliminación de aranceles entre los países miembros, requieren que el tratamiento de las asimetrías sea más cuidadoso. El tratamiento de las asimetrías en una Unión Aduanera o Mercado Común, pretende encontrar formas adecuadas de propiciar la transición de las economías para garantizar la convergencia de los miembros que forman parte del acuerdo. Giordano, et al. (2004).

La creación de una Unión Aduanera o de un Mercado Común, requiere la transición hacia un régimen armonizado para establecer reglas de comercio comunes frente a países no miembros. Parte de esta transición implica la definición de los mecanismos de distribución de la recaudación aduanera. Esto con la finalidad de no perjudicar a los países que tienen desventajas en las rutas de acceso a mercados internacionales o a los que por su tamaño no pueden aprovechar los beneficios de las economías de escala en la logística.

Una forma de asegurar la convergencia económica entre los miembros de un Mercado Común es a través de los fondos estructurales. Los fondos estructurales son métodos de co financiación con recursos nacionales, que se dirigen hacia las zonas más deprimidas o menos desarrolladas del bloque económico.

2.3.3 Teoría de Concesión y Convergencia

Un acuerdo de integración regional, incluye de facto un proceso de negociación. El análisis de la negociación se ocupa de explicar los resultados de la misma, lo que implica buscar las causas de esos resultados. Antes de continuar, es necesario definir el Proceso de Negociación Internacional como *“una secuencia de acciones en la que dos o más gobiernos responden a las demandas y propuestas por la contraparte, con el propósito de alcanzar una cuerdo y cambiar la conducta de por lo menos una parte”*. (Odell, 2003).

Las teorías de concesión y convergencia en las negociaciones indican que las partes inician en cierto punto y en el proceso de acción y reacción para responder a las actitudes de concesión de la otra parte llegan a un acuerdo. En los tratados de integración económica regional, los estados miembros tienen marcadas diferencias a nivel político, económico y social que afectan dicho proceso de negociación.

En este tipo de situaciones sociales, son individuos los que se encuentran representando los intereses de los países y que reciben instrucciones producto de otro proceso de negociación que esta vez se da la interior de las naciones. Cada uno de estos negociadores se presenta con una estrategia que se define como “*un conjunto de conductas o tácticas que son en principio observables y que se asocian con un plan para lograr un objetivo a través de la negociación*”. (Odell, 2003)

Debido a que por si solas las estrategias de los participantes en una negociación no explican los resultados de la misma, es necesario atender el contexto en el que la negociación internacional tiene lugar. El “*contexto*” se entiende como los aspectos de la negociación que se encuentran fuera del control o influencia del negociador, pero que ciertamente modelan los resultados del proceso. Algunos ejemplos son la cultura de los países participantes, las instituciones internacionales, la situación militar y las instituciones domésticas. (Odell, 2003)

Existen varias teorías de negociación internacional que pretenden explicar los resultados de un proceso de negociación con participantes asimétricos. A continuación se describen tres de las que se toman como marco complementario de este análisis.

2.3.4 Neorrealismo.

Sugiere que la cooperación entre estados con diferencias en niveles de poder se torna difícil por seis razones:

1. un estado poderoso tiene más libertad de acción y no depende directamente de un acuerdo de integración regional,
2. el estado débil no querrá entrar en negociaciones que aumenten sus niveles de vulnerabilidad,
3. los miedos acerca de la implementación y de la práctica del acuerdo inhiben la participación del estado débil,
4. los líderes de estados débiles perciben alteraciones en los recursos por lo que se esforzarán más en administrar el acuerdo,
5. altos niveles de intercambio alterarán la identidad y cultura del país débil,

6. El multilateralismo es una opción más atractiva en el caso de las naciones menos desarrolladas porque puede ayudar a formar coaliciones que les den una posición más favorable.

Desde esta perspectiva, las instituciones domésticas no afectan ni influyen el proceso de negociación internacional. Dicho en otras palabras, la fortaleza de las instituciones no representa un activo ante la contraparte con la que se está negociando.

2.3.5 Institucionalismo Neoliberal.

Esta teoría a diferencia de la anterior sugiere que aunque los acuerdos se den entre economías de países con diferencias importantes en los niveles de poder, los resultados no son forzosamente asimétricos. La asimetría no inhibe forzosamente la cooperación entre los actores y no necesariamente tiene como efecto resultados asimétricos entre los negociadores porque:

- a. Incluso los estados más grandes están limitados al negociar unilateralmente.
- b. Los estados más pequeños tienen preferencias más intensas.
- c. Los países grandes generalmente están más fragmentados que los pequeños, esto crea oportunidades para los más pequeños de lograr alianzas transnacionales.

2.3.6 Teoría de estabilidad hegemónica.

Indica que el país más poderoso define los patrones de integración y la naturaleza de las negociaciones. La nación hegemónica busca a través del regionalismo conservar su posición dominante y disminuir las amenazas de otras naciones poderosas. Esto se ejemplifica con el caso de Estados Unidos, que al sentirse amenazado por las economías europeas y asiáticas, decidió unirse a los países que le son geográficamente próximos, obteniendo todos los beneficios de las negociaciones bilaterales. (Edler, 2001)

2.3.7 Diplomacia y política doméstica: la lógica de los dos niveles de juego.

El objeto de análisis de este estudio, son las diferencias existentes entre los miembros de acuerdos económicos regionales y el efecto que éstas tienen en el resultado de las negociaciones. Anteriormente se plantearon varias teorías referentes a la negociación de

acuerdos de integración regional, ahora se describe lo que es la base conceptual de este estudio.

Para hacer el análisis de los factores que afectan el proceso de negociación y dan forma a los acuerdos finales, se tomará el enfoque propuesto en 1988 por Robert D. Putnam y que se encuentra contenido en el documento titulado *“Diplomacia y política doméstica: la lógica de los dos niveles de juego”*.

Este enfoque indica que en un proceso de negociación internacional existen dos arenas, la política doméstica y las relaciones internacionales. Putnam propone un análisis que integra ambas arenas y hace énfasis en los “nudos” que se producen entre ellas. Para este propósito, concibe la política de las negociaciones como un juego de dos niveles que se explica a continuación:

- ***1er nivel. Acuerdos tentativos a los que llegan los negociadores.***

En esta mesa internacional, se sientan diplomáticos, consejeros internacionales y sus respectivas contrapartes. Estos negociadores están comprometidos a lograr un paquete que sea aceptable en ambos sentidos y tienen que balancear tanto las presiones domésticas como las internacionales.

- ***2º nivel. Discusiones separadas dentro de cada grupo de constituyentes acerca de la ratificación o rechazo del paquete propuesto.***

Este nivel está formado por figuras parlamentarias, representantes de grupos de interés clave, portavoces de agencias domésticas que busquen la consecución de sus intereses al ejercer presión sobre el gobierno nacional con el objetivo de maximizar los beneficios nacionales. Este nivel implica un proceso de decisión que involucra a las instituciones del país en cuestión. La fortaleza y madurez de sus instituciones políticas y sociales, juega un papel clave en el resultado y calidad del proceso.

Para complementar el panorama, Putnam explica el término “win-set” que son aquellos puntos del acuerdo preliminarmente alcanzados en el plano internacional y que se ratifican en el doméstico. Cuando los “win-sets” son grandes en el nivel II, las posibilidades de llegar a un acuerdo en el nivel I se incrementan. Por el contrario, cuando los “win-sets” son pequeños, se sabe que se cuenta con una ventaja al negociar ante la contraparte, porque esto implica que las concesiones en el nivel interno, son mínimas y que el tratado tiene que renegociarse en términos razonables.

El tamaño de los “win-sets” se determina por tres factores:

1. ***Las preferencias y coaliciones en el nivel II.*** Las posibles uniones entre los factores que participan en el área doméstica, pondrán mayor cuidado en aumentar los beneficios nacionales del acuerdo. Cuando los intereses domésticos se encuentran alineados, la presión sobre el acuerdo internacional es más dura.
2. ***Instituciones políticas del país en el segundo nivel.*** Los procesos de ratificación interna afectan el tamaño del “win-set”. Si el gobierno está fragmentado, puede convertirse en un activo al negociar, debido a que en el plano internacional se sabe que la ratificación del acuerdo será arduamente discutida. Si el gobierno es autónomo, los “win-sets” son más grandes porque lo que se acuerda en el nivel I, seguramente se ratificará sin mayor discusión en el nivel II. Esto trae como consecuencia posiciones de negociación más débiles.
3. ***Estrategias de los negociadores en el nivel I.*** En este punto el interés del negociador es mixto, al tiempo que busca maximizar sus beneficios, también busca maximizar los de su contraparte, con el objetivo de que el acuerdo sea ratificado. Por esta razón, es importante que los negociadores sean astutos y estén bien informados de las políticas del país que representan.

En conclusión, el reto real de los negociadores consiste en crear un conjunto adecuado de “win-sets” que permitan llegar al acuerdo deseado tanto en el plano doméstico como en el internacional.

2.3.7 La Teoría de Juegos

Las interacciones humanas, tales como la negociación, pueden ser llevadas a través de la cooperación. Así como a través de situaciones conflictivas. Aún a pesar de los esfuerzos existentes por regular las interacciones humanas o las relaciones entre países (esfuerzos representados por organismos internacionales como la ONU o la OMC), no existe un compendio dedicado a señalar la forma en que debe resolverse cada una de las situaciones presentes en las relaciones internacionales y que además garantice la maximización de la utilidad de cada uno de los individuos involucrados.

El objetivo de la Teoría de Juegos es proporcionar un medio para la organización del conocimiento y aumentar nuestro entendimiento del mundo que nos rodea dentro de un

contexto específico, en este caso, el modelamiento de la teoría de juegos, combinado con el estudio de caso, es un buen camino para generar conocimiento acerca de la negociación. (Odell, 2003)

La Teoría de Juegos puede definirse como “*El estudio de modelos matemáticos de conflicto y cooperación entre tomadores de decisiones inteligentes y racionales. Esta teoría provee técnicas matemáticas generales para analizar situaciones en las que los individuos toman decisiones que influyen el bienestar del otro*”. (Myerson, 1991)

Esta teoría también es conocida como la Teoría de las Situaciones Sociales, debido a que es aplicable a situaciones donde los tomadores de decisiones interactúan sin tener control absoluto de las variables presentes y frecuentemente la información que poseen es imperfecta. En el caso de negociaciones de integración económica entre países, los negociadores poseen información incompleta acerca de los puntos de reserva de otros países, verdaderas prioridades en los asuntos sometidos a discusión y la política doméstica. Además de la carencia de información completa, la contraparte de una negociación tiene incentivos fácilmente identificables para mostrar la información de forma engañosa. (Odell, 2003).

Un juego involucra individuos a como en el caso de este estudio países, con objetivos diferentes y que algunas veces llegan a ser incluso, contrastantes. Este modelo se ocupa de la resolución de conflictos a través de la negociación entre seres racionales, que interactúan e influyen mutuamente. (Fischer, 2000)

De acuerdo con Paul Samuelson (1938), un agente es una entidad con metas y preferencias que actúa para maximizar su utilidad, significando por *utilidad*, no sólo una satisfacción psicológica sino la obtención de las metas del agente más allá de factores emocionales.

Esta teoría, como lo indica su definición, asume que los individuos actúan siempre en forma racional, definiendo “*racional*” de la siguiente manera: “*Un individuo es racional si tiene objetivos bien definidos acerca del conjunto de posibles resultados, e implementa la mejor estrategia disponible para alcanzarlos*” (Koçkesen, 200?)

Este supuesto implica que los participantes conocen sus preferencias y son consistentes para lograr los resultados deseados, como ocurre o debiera ocurrir en las negociaciones de comercio e integración económica, donde son países representados por

individuos los que se encuentran en la mesa de negociación, sin que factores emocionales influyan de manera importante. Por ello, aunque la presunción de individuos racionales sea la más controversial de la Teoría de Juegos, puede ser aplicada al entendimiento de acuerdos de integración regional como el que se presenta en este estudio.

Como puede apreciarse, este marco conceptual ofrece una base de análisis del proceso de negociación de los acuerdos de integración regional y de la forma en que las relaciones entre países miembros se moldean por su situación interna. Los juegos de poder entre los países que forman un bloque económico pueden verse desde la óptica de los dos niveles de juego, el entendimiento de estos niveles, puede incluso, mejorar las condiciones que un país económicamente poco poderosos, convierta en un activo lo que puede lograr al solidificarse internamente.

2.4 El valor de la Sociedad Civil y el Capital Social

La sociedad representa el por qué y para que del quehacer político internacional. Es el motor de las decisiones y del curso de acción de un país. Su influencia en muchas naciones es inmensurable y en algunas otras, apenas visible.

“La Sociedad Civil es la suma de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye a todos los grupos de interés, ONG’s, sindicatos, asociaciones profesionales y grupos comunitarios informales”. (Transparencia Internacional, 2005: 208). Con frecuencia, la sociedad civil reta el derecho que tienen los gobiernos para hablar en nombre del pueblo, y a menudo su fuerza es utilizada para canalizar la asistencia para el desarrollo de una manera que pasa por alto a los funcionarios gubernamentales.

También es función de la sociedad civil pedir al gobierno que rinda cuentas en asuntos de poder, transparencia, participación y democracia, (Transparencia Internacional, 2005: 210). De acuerdo con Thomas Carothers (p2internet), la función de la sociedad civil es ejercer presión en el gobierno y proveer retroalimentación a los creadores de políticas pública, haciendo avanzar la democracia y disciplinando al Estado para asegurar que los intereses ciudadanos sean tomados seriamente.

En México, el término de sociedad civil empezó a utilizarse en la década de 1960, a raíz de los cambios en los sindicatos y grupos de trabajadores que empezaban a emanciparse del

Estado. Luego se usó como sinónimo de “pueblo” por grupos izquierdistas, que al usar el término pretendían referirse a la población de grandes masas, excluyendo a la élite de la sociedad. En la década de 1980, el término se usó para los grupos que pugnaban por la democracia, derechos humanos e incluso para el movimiento social nacido después del terremoto de 1985. en la década siguiente, el punto de concentración de la sociedad civil fue la reforma electoral y fue hasta entonces que la sociedad civil verdaderamente toma fuerza e inicia la parición de grandes alianzas ciudadanas. (Fundación Packard. El futuro de la sociedad civil mexicana. 2002)

De acuerdo con Lucía Álvarez Enríquez (2003), la sociedad civil mexicana actual se clasifica en cuatro vertientes:

- a. Organizaciones civiles con amplia trayectoria. Desarrolladas principalmente en áreas como derechos humanos, democracia y promoción social. Su principal objetivo es fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida política nacional para fomentar su participación en la creación de políticas públicas.
- b. Organizaciones civiles que defienden el derecho a la información. Creadas son el objetivo de criticar, resistir e incidir en los diversos aspectos de la opinión pública. Pugnán por la transparencia en información y en los procesos de interés público.
- c. Actores sociales populares que representan movimientos campesinos, sindicales, urbanos populares e indígenas. En opinión de Álvarez Enríquez (2003) estos grupos han perdido visibilidad y fuerza, como ejemplos podemos citar El Barzón, el movimiento Zapatista y El campo no aguanta más. La movilización y la confrontación suplantán el medio de negociación de estos grupos ante el gobierno.
- d. Asociaciones civiles de corte asistencial. Son aquellas dedicadas a la ayuda comunitaria sin fines de lucro.

Las organizaciones regionales sirven para representar los intereses de grupos dispersos y oprimidos por tres razones, ayudan a superar las barreras de la lejanía geográfica, facilitando la acción colectiva de personas con intereses comunes, otorgan representatividad y poder de negociación a grupos fragmentados y finalmente facilitan el acceso a la información sirviendo como medio dispersor de la misma. (Fox, J. 1996:125)

Una de las proposiciones de este trabajo es que la influencia que la Sociedad Civil pueda tener en las decisiones importantes de país al que pertenece, se debe en gran medida

al grado de asociatividad y confianza que a través de los años haya desarrollado. En otras palabras, es el Capital Social acumulado de la Sociedad Civil uno de los factores que moldean y dan fuerza a un país.

“El Capital Social se define como redes y normas, como la reciprocidad y confianza que hacen posible la acción colectiva”. (Putnam; 2000:19). Dentro del mercado libre, la función del Capital Social es la de reducir los costos de transacción asociados a la falta de confianza entre individuos que se relacionan a través de mecanismos de acuerdo formal. (Fukuyama, 1999, p1)

La función política del Capital Social es explicada por Alexis de Tocqville en *Democracy in America*, donde lo define como un *“Arte de Asociación”* en otras palabras, la propensión a reunirse más allá de la individualidad y a crear sinergias a partir del trabajo conjunto, en lo relacionado con asuntos del orden público.

A través de la asociación civil un individuo se convierte en un grupo fuerte. Estas asociaciones pueden participar directamente en la vida política del país o volverse escuelas de ciudadanía donde se aprendan hábitos de cooperación en la vida pública.

“La cooperación entre los ciudadanos y la participación en organizaciones y movimientos sociales, facilita la acción conjunta y la existencia de normas de corresponsabilidad, sobreponiendo el interés colectivo al interés particular y constituyendo las bases para la construcción del capital social” (PNUD y BID, 2004: 8). Cuando el Capital Social acumulado de un país es alto, el número de asociaciones civiles tiende a propagarse. Lo anterior es una situación necesaria para la existencia de la democracia y al mismo tiempo es un indicador de que la sociedad es capaz de organizarse a sí misma y balancear el poder del Estado. Los niveles bajos de Capital Social se han asociado a gobiernos ineficientes debido a la corrupción (Fukuyama, 1999, p15)

Asimismo, Fukuyama (1999) indica que el Capital Social es vital para el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas formales.

2.4.1 Componentes del Capital Social

De acuerdo con el estudio titulado *“Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina”* (2004) los componentes del Capital Social son:

a. Grado de confianza existente entre los integrantes de la sociedad

Este nivel de confianza determina la forma en que las personas se relacionan. Cuando el nivel de confianza es alto, las interacciones sociales resultan fáciles ya que se espera un comportamiento recíproco.

b. Capacidad de asociación

Se refiere al nivel en que los miembros de la sociedad pueden interactuar y cooperar para lograr metas comunes. Estas metas pueden ser tan simples como las de una asociación vecinal hasta la de formar un grupo de presión para decidir la ratificación de un acuerdo comercial.

c. Grado de conciencia cívica

Es el nivel de conciencia que los individuos de una comunidad muestran al contribuir al beneficio común. Esta conciencia puede mostrarse a través del interés de los individuos en los sucesos de su país o en su disposición a pagar impuestos que pongan en marcha a su sociedad.

d. Valores éticos de la sociedad

Los valores de una sociedad con alto Capital Social se enfocan en el desarrollo duradero, crecimiento compartido e inversión dentro del país.

La existencia del Capital Social comunitario emerge de las decisiones racionales de los individuos, debido a que se dan cuenta que resulta provechoso al poder tomar ventaja de las oportunidades comunes. Visto de este modo, el Capital Social es el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. (Durston, 2002: 15)

En cuanto al origen del Capital Social, los economistas explican que éste es el resultado de la repetición constante del *Dilema del Prisionero* y la *teoría de juegos*. Un solo juego no nos llevaría a la cooperación, pero la repetición del mismo en diferentes situaciones lleva a que los jugadores prefieran mostrar actitudes cooperativas y con el tiempo puedan desarrollar honestidad, reputación y confiabilidad.

La cadena causal que da origen al Capital Social inicia con la pertenencia a una organización cívica social, con lo cual empiezan a construirse lazos de confianza entre los miembros de la misma. Estos lazos ayudan a disminuir costos de transacción y a difundir el conocimiento organizacional y técnico. Lo anterior, impulsa la eficiencia económica y gubernamental, además de ayudar a la prosperidad de la comunidad. (Casey, 2005:828)

Según Woolcock (2001), las comunidades con amplias redes sociales son capaces de afrontar con mayor fortaleza la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y tomar ventaja de las oportunidades presentes.

2.4.2 Formas de incrementar el Capital Social

De acuerdo con Fukuyama (1999) existen 4 formas en las que el Estado puede influir en la generación de capital social:

1. A través de políticas públicas que aprovechen el capital social ya existente para impulsar su desarrollo.
2. Usando a la educación como un medio para transmitir y generar capital social en la forma de normas y reglas.
3. Participando indirectamente en la generación de capital social, proveyendo bienes públicos, particularmente propiedad y seguridad pública.
4. El Estado puede influir negativamente en el desarrollo del capital social si toma a su cargo actividades que deberían ser llevadas por elementos del sector privado. Si el Estado se empeña en organizar todo creará una sociedad dependiente.

Todas las teorías y conceptos anteriores serán de utilidad para el análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Con los enfoques anteriores, se pretende adecuar los conceptos que sean convenientes y que ayuden a explicar los resultados del proceso de negociación, para que finalmente se puedan determinar aquellos factores que en ambos casos favorecen o entorpecen la obtención de resultados favorables para los países menos poderosos.