

BLOQUES COMERCIALES LATINOAMERICANOS: ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

Prólogo del editor de la sección

En un período de gran incertidumbre económica para la mayor parte del mundo, América Latina avanza a ritmo constante (The Economist, 2010). Desde el punto de vista económico, su crecimiento y estabilidad durante los últimos cinco a diez años han sido notables. Sus vastas reservas minerales y petroleras, su impresionante capacidad para producir alimentos y su proximidad estratégica a los mercados asiáticos le deparan un futuro promisorio.

América Latina cuenta además con una tradición consolidada de búsqueda de unidad e integración regional para promover la expansión del comercio y su inserción internacional. Sin embargo, coexisten varios esquemas que persiguen declaradamente los mismos objetivos: unidad regional y desarrollo socio-económico. El MERCOSUR, la Comunidad Andina, el ALBA, la UNASUR, el SICA, el CAFTA-DR, cada uno con su propia base de sustentación política, constituyen un intrincado sistema de regímenes y preferencias comerciales con importantes implicaciones para la cohesión de la región y su capacidad para proyectarse en el plano internacional. Cabe preguntarse hasta qué punto se está produciendo efectivamente la integración comercial regional en América Latina, y si estos proyectos son complementarios.

*La Sección Especial que presentamos a continuación es en gran medida producto de la jornada "Bloques comerciales latinoamericanos: entre la realidad y la utopía", que el Instituto para el Estudio de las Américas (Institute for the Studies of the Americas - ISA) llevó a cabo en Londres en mayo de 2011, con el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido. * El objeto del encuentro fue definir y configurar un mapa de los bloques comerciales latinoamericanos, examinar detenidamente sus muy diferentes bases políticas y económicas y poner a la luz las diferencias que existen entre las declaraciones políticas, o incluso los acuerdos, y la realidad. El encuentro estableció un fructífero diálogo entre el mundo académico y los encargados de formular e implementar las políticas, y contó con la asistencia de expertos provenientes de ambientes geográficos y temáticos diversos. Confío en que los principales hallazgos, interrogantes y desafíos presentados en esta Sección abran el camino para profundizar el debate entre los calificados y muy diversos lectores de Integración & Comercio.*

GIAN LUCA GARDINI
Bath, septiembre de 2011.

* Deseo expresar mi agradecimiento a Paulo Drinot por coordinar conmigo la jornada de Londres que dio origen a esta Sección Especial. Gracias a Maxine Molyneux por hacer posible el encuentro y a Olga Jimenez por concretarlo. Deseo expresar mi agradecimiento al Grupo de Investigación sobre las Américas de la Cancillería británica por su aporte intelectual y estímulo. Agradezco especialmente a S.E. Mauricio Rodríguez-Múnera, Embajador de Colombia ante el Reino Unido; S.E. Roberto Jaguaribe, Embajador de Brasil ante el Reino Unido; S.E. Maria Beatriz Souviron Crespo, Embajadora de Bolivia ante el Reino Unido y S.E. Pilar Soborio de Rocafort, Embajadora de Costa Rica ante el Reino Unido, por su valioso aporte y perspectiva diplomática. Vaya mi enorme gratitud a José Raúl Perales por enriquecer nuestro debate en Londres con su trabajo sobre América Central, que integra también esta Sección Especial.

Workshop

TRADING BLOCS IN LATIN AMERICA

IALS: 23 May, 2011

Description:

14.00-15.30 Trading or political blocs in Latin America?

Chair: *Paulo Drinot*

Gian Luca Gardini (University of Bath)
MERCOSUR - Mahrukh Doctor (University of Hull)
ALBA - Thomas Muhr (University of Bristol)
Central America (SICA, CAFTA) - Diego Sanchez-Ancochea (University of Oxford)
The United States and the FTAs Network - Ken Shadlen (LSE)
The Andean Community (CAN) - John Crabtree (University of Oxford)

16.00-17.00 Roundtable with Ambassadors (HE Roberto Jaguaribe, Ambassador of Brazil to the UK; HE María Beatriz Souvion Crespo, Ambassador of Bolivia to the UK; HE Pilar Soborio de Rocafort, Ambassador of Costa Rica to the UK; HE Mauricio Rodríguez-Múnera, Ambassador of Colombia to the UK)

Chair: *Gian Luca Gardini*

17.00 - 18:00 Dissecting Latin American Trading Blocs
Presentation of the book *Latin American Foreign Policies*, by Gian Luca Gardini and Peter Lambert (Eds.)

Chair: *Maxine Molyneux*

Venue:

Institute of Advanced Legal Studies (IALS)
Charles Clore House
17 Russell Square
London
WC1B 5DR

© Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London
2nd Floor, South Block, Senate House, Malet Street, London, WC1E 7HU
tel.: +44 (0)20 7862 8870 | fax: +44 (0)20 7862 8886 | e-mail: americas@sas.ac.uk

BLOQUES COMERCIALES LATINOAMERICANOS:
ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

GIAN LUCA GARDINI

Catedrático de Relaciones Internacionales y Política
Latinoamericana, Universidad de Bath

Doscientos años de independencia y búsqueda de unidad no le depararon a América Latina un único proyecto político o comercial de alcance continental. En un continente donde la retórica hiperbólica sobre la integración prevalece en el nivel discursivo, en la práctica, la heterogeneidad y la fragmentación más que la convergencia caracterizan las políticas latinoamericanas en materia de comercio e integración. Esto se refleja en la existencia de una multiplicidad de bloques comerciales, o aspirantes a ello. Una característica sobresaliente de estos supuestos bloques es la brecha que existe entre su objeto declarado y sus logros concretos, al igual que las superposiciones de normas y adhesiones. Parecen coexistir la realidad y la utopía. Se hace necesario que desentrañemos de manera sistemática los conceptos definitorios que empleamos. Primero analizaremos las nociones de “latinoamericano”, “bloque comercial”, y “realidad y utopía”, que definen esta sección de debate. Luego, nos referiremos a cuatro cuestiones que tienen un alto impacto en los regímenes y agrupamientos comerciales latinoamericanos. Por último, se plantearán los tres interrogantes fundamentales que dan marco a esta Sección Especial.

¿Qué es un bloque comercial “latinoamericano”? El concepto mismo de América Latina está hoy puesto en discusión (Gardini, 2010). Si bien persisten los intentos de integración regional, surgen también tendencias contrarias. La creciente gravitación política de México, América Central y el Caribe en la órbita de Estados Unidos de América, el cada vez mayor rol regional y global de Brasil, la imperiosa búsqueda de muchos gobiernos sudamericanos de un orden internacional más autónomo y multipolar parecen estar desintegrando a América del Norte, América Central y América del Sur, y encaminarse a definir a esta última como una posible nueva región en sí misma (Instituto Rio Branco *et al.*, 2000). Además, ¿dónde encaja México? Es parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los obviamente no latinoamericanos Estados Unidos y Canadá y, a la vez, promotor de la

recientemente constituida y muy latinoamericana Alianza del Pacífico -orientada al comercio- con Perú, Colombia y Chile. Además, si Estados Unidos participa en un acuerdo comercial con uno o varios países latinoamericanos, ¿Puede ese acuerdo considerarse latinoamericano? Cualquiera sea el caso, ¿Cuál es el elemento discriminante? ¿La exclusividad? ¿La pertinencia? Por último, ¿Las alianzas comerciales organizadas por temas de interés en las que participan algunos países latinoamericanos, como el Grupo de Cairns de las potencias agrícolas o el G-20 de los países en desarrollo -dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, deben ser consideradas como formas de bloques comerciales latinoamericanos? A los fines de la presente sección, un bloque comercial latinoamericano debe reunir las siguientes condiciones: (a) circunscribirse geográficamente a las Américas (lo que excluye, por ejemplo, agrupamientos dentro de la OMC) y (b) al menos el 50% de sus miembros deben ser estados latinoamericanos (lo que excluye el TLCAN pero incluye otros acuerdos de libre comercio - ALC).

¿A qué nos referimos por “bloque comercial”? Mientras que algunos esquemas como el MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen una clara dimensión comercial, algunos agrupamientos latinoamericanos más recientes, como el ALBA, la UNASUR o la inminente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han privilegiado la dimensión política por sobre la económica (y la comercial) y, así, se encuadran dentro del regionalismo *post*-neoliberal (Sanahuja, 2009). En esta sección el foco está puesto en los agrupamientos con una dimensión comercial operativa, que incluyen, por ejemplo, el ALBA y su Tratado de Comercio de los Pueblos pero excluye por ahora a la UNASUR, donde la dimensión comercial aún no se concretó.

¿A qué nos referimos por “realidad y utopía”? A lo largo de los años, el regionalismo y más específicamente los acuerdos comerciales en América Latina se han caracterizado por la existencia de una doble brecha entre las palabras y los hechos (Vaillant, 2010). Se da una *primera brecha* entre lo que los políticos declaran o los medios informan y lo que en realidad se debate y acuerda en el nivel técnico. Hay además una *segunda brecha* entre lo acordado en el nivel técnico y lo que de hecho se aplica o rige en la práctica. Esta peculiaridad trasciende la esfera del comercio. Resulta por ende importante distinguir entre lo que ocurre en la realidad y las aspiraciones o manifestaciones declamatorias.

Principalmente cuatro problemas afectan hoy al comercio en América Latina: la divergencia política, la fragmentación de los esquemas de integración, los límites del regionalismo y el regreso de la política al centro de la escena. *Primero*, los países latinoamericanos son incapaces de alcanzar un mínimo común denominador de convergencia de políticas acerca de tres puntos fundamentales que impactan poderosamente en las estrategias comerciales: la relación con Estados Unidos, el papel de Brasil y el modelo de desarrollo a seguir (Gardini, 2011a). *Segundo*, los proyectos de integración regional que deberían apuntalar la unidad de intenciones en el terreno del comercio reproducen la heterogeneidad del actual panorama político y económico latinoamericano, lo que trae aparejados la fragmentación de esfuerzos, la dispersión de recursos, la superposición de adhesiones a bloques y los conflictos de normas y metas. El efecto "spaghetti bowl" (término usado para denominar la intrincada trama de acuerdos comerciales regionales) es una posibilidad real (Bhagwati, 1995). *Tercero*, el comercio intrarregional puede haber llegado a un punto más allá del cual será muy difícil avanzar. Los socios políticos y económicos extrarregionales (China), los agrupamientos (BRIC, G-20) y los foros multilaterales (OMC) se vuelven cada vez más importantes para el comercio regional; las potencias emergentes y China en particular parecen inclinarse por el bilateralismo; las asimetrías estructurales -como la presencia de potencias con ambiguas credenciales de liderazgo regional- parecen obstaculizar más que alentar la cooperación regional. En términos generales, el resto del mundo está más interesado en lo que los países latinoamericanos tienen para vender individualmente que en lo que América Latina en su conjunto tiene para ofrecer. *Cuarto*, el renovado acento que algunos gobiernos latinoamericanos ponen en la ideología, el regreso de la política al centro de la escena -que prácticamente se opone a la economía en lugar de complementarla- y el uso de la integración regional y su dimensión comercial como una errática táctica de gobierno en lugar de una estrategia nacional estable han politizado la cuestión del comercio y obstaculizado aun más los consensos en ese respecto.

Esta Sección Especial y sus artículos acerca de bloques o regímenes comerciales específicos están estructurados en torno a tres interrogantes principales:

1. ¿Cuáles son las bases de sustentación política y económica de los bloques comerciales que funcionan actualmente en América Latina?

2. ¿Hasta qué punto las discrepancias entre las intenciones y los hechos son una característica de los bloques comerciales latinoamericanos y afectan sus resultados y logros?
3. ¿Es posible evaluar los beneficios reales de los bloques comerciales latinoamericanos para sus respectivos habitantes?

El objeto de esta Sección Especial es vincular la teoría con la práctica, la política con las políticas y ofrecer una perspectiva desde la ciencia política y las relaciones internacionales acerca de la *integración y el comercio*, una trama crucial para América Latina.



MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

MAHRUKH DOCTOR

*Catedrática de Economía Política,
Universidad de Hull.*

El objeto del MERCOSUR, según lo expresa su instrumento constitutivo, el Tratado de Asunción de 1991, era el "desarrollo económico con justicia social". A los ojos de sus fundadores, la motivación esencial desde el punto de vista normativo fue consolidar los procesos de apertura económica que se registraban en cada país signatario pero también, implícitamente, dar respaldo a las cuestiones políticas y de seguridad subyacentes en ese momento (es decir, la democratización y la reducción de la competencia militar en la región). Desde su inicio, fue un proceso con una fuerte injerencia estatal y recurrió a la diplomacia presidencial para la definición de sus prioridades y su agenda (Malamud, 2005). En 2011, el MERCOSUR celebró su vigésimo aniversario y puso de relieve una cantidad de logros, incluido un considerable aumento del comercio intrarregional de US\$ 5.000 millones en 1991 a US\$ 40.000 millones en 2010, niveles récord de inversión extranjera directa (intra y extrarregional), con entradas por más de US\$ 400.000 millones en los últimos 20 años y, lo que tal vez sea más importante, el invaluable premio de vivir en un vecindario pacífico y democrático.

Este artículo explora cuatro aspectos: las motivaciones y metas de cada miembro; los desafíos claves que la región enfrenta; las discrepancias entre los acuerdos formales y la práctica; y algunas lecciones de la integración del MERCOSUR.

La iniciativa de integración económica paulatina fue ambiciosa en cuanto a su alcance, si se la compara con otros proyectos de integración de países en desarrollo, y en términos temporales, si se la compara con la mayoría de los restantes procesos de regionalismo, el europeo inclusive. Se propuso concluir la transición de zona de libre comercio a unión aduanera para el año 1995 e incluso llegar a convertirse en un mercado común hacia 2006. De haber cumplido satisfactoriamente la mayor parte de este cronograma, habría necesitado menos de la mitad del tiempo que la Unión Europea tardó en alcanzar el mismo objetivo. En lugar de ello, el incumplimiento de estos plazos se ha vuelto el blanco de numerosas críticas. Visto con realismo, esto no fue ninguna sorpresa, dadas las inveteradas asimetrías estructurales del MERCOSUR y el impacto de los periódicos conflictos internos y externos.

Cada miembro tenía diversos motivos y propósitos específicos para sumarse al proyecto. Brasil, el mayor de los socios (75% del producto interno bruto - PIB del MERCOSUR), hizo hincapié en los beneficios políticos por sobre los económicos. Ve al MERCOSUR como una oportunidad para obtener reconocimiento por su liderazgo regional y, lo que es más importante, como un instrumento para manejar sus complejas relaciones con Argentina. La visión que Brasil tiene de sí mismo a más largo plazo como un "actor global" implica que considera al MERCOSUR como un trampolín para acrecentar su influencia internacional. Argentina ve fundamentalmente los beneficios del regionalismo a corto y mediano plazo, en términos de un mayor acceso al mercado brasileño pero, más recientemente, como un medio para evitar quedar rezagada (o ignorada) en el ascenso global de Brasil. En los primeros años, Paraguay veía al MERCOSUR principalmente como un respaldo a su nueva y frágil democracia. En términos más generales, Uruguay y Paraguay han puesto mayoritariamente el énfasis en el acceso a los mercados de los dos socios más grandes del bloque y entienden el regionalismo como una oportunidad para atraer inversiones a través del desarrollo de la integración productiva regional. La desproporción entre los objetivos políticos y la mentalidad global de Brasil, por un lado, y el panorama y los objetivos más

bien económicos de los tres socios menores, por el otro, condujo inevitablemente a la decepción.

Una combinación de prioridades cambiantes, expectativas desacertadas y asimetrías regionales provocó que el proceso de regionalismo tuviese numerosas carencias. Las asimetrías tienen que ver con el tamaño, el nivel de desarrollo y dependencia, la competitividad, las capacidades y los regímenes de política económica (Blyde *et al.*, 2008; SIA, 2009). Las falencias del proceso de regionalismo son consecuencia de períodos frecuentes de escaso crecimiento y volatilidad económica, instituciones regionales débiles (principalmente las de resolución de controversias) y la insistencia (fundamentalmente de Brasil) en mantener una gobernanza regional puramente intergubernamental. En conjunto, estas cuestiones han acentuado las tensiones regionales en materia de políticas, exacerbado la incertidumbre empresaria y minado la credibilidad de las políticas.

Los problemas antes mencionados contribuyeron a la existencia de numerosas lagunas entre la retórica y la práctica del regionalismo en el Cono Sur (Cason, 2011; Gardini, 2011b). En 2009, más del 50% de los acuerdos del MERCOSUR no habían sido incorporados a las correspondientes legislaciones nacionales, lo que generó gran inseguridad jurídica. Y lo que es más notorio, si bien el MERCOSUR fue pensado como una unión aduanera a partir de 1995, sólo en la Cumbre de San Juan, en 2010, logró acordar un procedimiento aduanero unificado y poner fin a la doble imposición de las importaciones al momento de trasponer las fronteras intrarregionales. Se estableció que la implementación de estos acuerdos comenzará en 2012, pero si el historial de incumplimiento de los compromisos regionales es indicativo de algo, todavía es demasiado temprano para celebrar una implementación puntual y sin sobresaltos. Las deficiencias o debilidades institucionales incluyen el recurso repetido a la politización de las cuestiones (por ejemplo, las dificultades relacionadas con la concreción de la adhesión de Venezuela -paralizada durante años en el Congreso paraguayo- y la controversia entre Argentina y Uruguay por la radicación de la planta de celulosa son buenos ejemplos). Las reacciones *ad hoc* ante factores coyunturales son otro problema que amenaza las expectativas de profundización de la integración regional (por citar un ejemplo, las recientes rencillas comerciales y acusaciones mutuas entre Argentina y Brasil en relación con las licencias de importación no automáticas). Desde 2005, los

socios menores se sienten cada vez más frustrados con el MERCOSUR.

Estas consideraciones pueden dar lugar a que nos preguntemos si vale la pena procurar el regionalismo en el MERCOSUR. Si bien puede haber alcanzado los límites del comercio intrarregional, queda todavía mucho espacio para una intensificación de la integración productiva y de las inversiones transfronterizas (ABDI, 2010). Sin embargo, todavía más significativo es el hecho de que los beneficios políticos derivados del regionalismo están lejos de haberse agotado. Los acontecimientos de la escena internacional sugieren que nuevas áreas de cooperación en materia de seguridad podrían beneficiarse de la instauración de disciplinas regionales colectivas (por ejemplo, el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la proliferación nuclear, el cambio climático, la seguridad energética). Además, la cooperación regional podría ofrecer protección contra potenciales impactos adversos resultantes del proceso de reacomodamiento del equilibrio global. Por cierto, la cooperación no necesariamente implica estructuras formales de regionalismo. Otro interrogante relacionado es si el MERCOSUR es un concepto de regionalismo lo suficientemente amplio para encarar estos desafíos. ¿Podría un concepto espacial sudamericano más abarcador -como se puso de manifiesto en la reciente iniciativa de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)- constituir un criterio más apropiado para el logro de la integración de la infraestructura regional, cooperación en materia de defensa y mayores flujos de comercio e inversión regionales?

Las experiencias del MERCOSUR contienen varias enseñanzas para otros países en desarrollo y para la marcha del propio bloque. *Primero*, la importancia de implementar normas consensuadas y establecer mecanismos de resolución de controversias adecuados. Para consolidar un esquema de integración basado en normas es necesario prestar atención a la calidad y la observancia de las normas. *Segundo*, las perspectivas de integración a largo plazo no pueden descansar en procesos estado-céntricos dirigidos exclusivamente por las prioridades presidenciales. Es necesario realizar un esfuerzo sistemático por incluir a los sectores empresarial y laboral para institucionalizar las condiciones de la interacción transfronteriza y apoyar el desarrollo de una identidad regional. Por el modo en que las cosas han evolucionado en el MERCOSUR en los últimos años (clases de español en Brasil, escuelas de samba y *capoeira* en Argentina, inversiones del tipo maquila

en Paraguay, turismo en Uruguay), es posible que la supervivencia e institucionalización del regionalismo pase más por lo que las sociedades demandan o requieren que por lo que los gobiernos imponen.



LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

JOHN CRABTREE

*Investigador Asociado del Centro Latinoamericano,
Universidad de Oxford.*

La Comunidad Andina tiene una historia relativamente larga, que se retrotrae a 1969, y un supuestamente alto nivel de institucionalización. Sin embargo, el esquema se ha visto asediado a lo largo de los años por fracturas y desavenencias internas. De los seis estados miembro originales, sólo cuatro -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- conservan la condición de miembros plenos. Chile abandonó el Pacto Andino en 1976 (aunque se ha reincorporado como estado asociado) a raíz de la existencia de profundas diferencias acerca de la liberalización del comercio. Venezuela, que se había incorporado en 1973, también lo hizo en 2006 como consecuencia de la celebración de acuerdos de liberalización del comercio entre los estados miembro y Estados Unidos.

En su concepción original, el Pacto Andino fue parte esencial de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de las décadas de 1960 y 1970 (Casas Grajea, 2001). Pretendió establecer un arancel externo alto para proteger a la industria de la competencia extranjera e impuso límites a la inversión extranjera y la repatriación de utilidades. El abandono de la ISI en la década de 1980 trajo aparejado un replanteo integral. El Protocolo de Quito de 1987 dejó sin efecto los impedimentos a la inversión extranjera y, en 1989, los estados miembro eliminaron las barreras a la liberalización del comercio. Estas medidas eran similares a las que los estados miembro ya estaban adoptando internamente. La Declaración de Caracas de 1991 se atrevió aún más al erradicar el legado de nacionalismo económico: autorizó la libre repatriación de utilidades por parte de los inversores extranjeros y determinó la igualdad de tributación de las empresas extranjeras

y las nacionales. La idea fue perfeccionar la región andina como una zona de libre comercio, con vistas al establecimiento de una unión aduanera y, con el tiempo, un mercado común (Salgado Peñaherrera, 1995).

Pero el proceso de liberalización del comercio regional se vio agobiado por los conflictos surgidos entre los estados miembro, en particular en relación con el ritmo de reducción de los aranceles comunes y la creación de listas de excepciones para los sectores y mercados sensibles. Los países adoptaron políticas de liberalización del comercio individuales con diferentes grados de intensidad. Los desacuerdos en relación con éste y otros asuntos condujeron a un estancamiento temporario del proceso después de que Perú anunciara en abril de 1997 su decisión de abandonar por completo la CAN. Si bien esta amenaza nunca se materializó, desencadenó -concurrentemente con la incapacidad de los países de ajustarse a los plazos fijados por la CAN- un creciente problema de credibilidad en las instituciones del esquema regional. Hasta la creación de un arancel externo común demostró ser una meta esquiva.

La concreción de una integración regional más profunda y la coordinación de políticas se vieron permanentemente jaqueadas por la *realpolitik* regional y los conflictos entre los estados miembro acerca de cuestiones que no eran pertinentes. A mediados de la década de 1970, Perú y Chile estuvieron cerca de llegar a la guerra a consecuencia de un conflicto limítrofe. En 1996, también Perú y Ecuador se enfrentaron en una breve contienda en relación con su frontera común. Las relaciones entre Colombia y Venezuela se tensaron seriamente durante las presidencias de Álvaro Uribe y Hugo Chávez. En 2008, se produjeron fricciones entre Ecuador y Colombia como consecuencia de la incursión de Colombia en la frontera norte de Ecuador y las recriminaciones acerca del supuesto apoyo de Quito a las FARC. Las relaciones entre Perú y Bolivia también se han visto complicadas últimamente, sobre todo por las diferencias entre los Presidentes García, de Perú, y Morales, de Bolivia, acerca de la conveniencia del libre comercio.

Tal vez el mayor reto para la CAN haya consistido en cómo orquestar una postura unificada de los miembros ante la liberalización del comercio con interlocutores ajenos a la región, en especial Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Éste ha demostrado ser un serio escollo, especialmente en los últimos cinco años, ya que se produjeron profundos desacuerdos acerca de los efectos de la liberalización del comercio y la inversión en los países individualmente. Ecuador y Bolivia se han

mostrado mucho más reticentes que Perú y Colombia a procurar la liberalización y abandonar su autonomía en un mundo globalizado; para ellos esas metas se convirtieron en artículo de fe. Bolivia y Ecuador expresaron su fuerte oposición a que los estados miembro negociaran acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (Sanahuja, 2007). Finalmente, Perú y Colombia negociaron sus propios acuerdos bilaterales con Washington, sin tener en consideración las objeciones de los demás miembros, hecho por el cual Venezuela abandonó la CAN. El ALC entre Perú y Estados Unidos fue ratificado por ambos países en 2007, mientras que el ALC con Colombia todavía no había sido ratificado por Estados Unidos al momento de redactar este artículo.

Las negociaciones entre los miembros de la CAN y la UE provocaron tensiones similares, aunque Venezuela no haya participado de las mismas. Colombia y Perú, presididos entonces por Uribe y García respectivamente, abogaban por las políticas de libre mercado y de crecimiento impulsado por las exportaciones y acordaron liberalizar el comercio y las inversiones con la UE. Bolivia se opuso a la liberalización del comercio en general, pero particularmente a los derechos de propiedad intelectual. Por su parte, Ecuador adoptó una postura más ambivalente y finalmente decidió excluirse de las negociaciones con la UE. Tanto Bolivia como Ecuador criticaron a la UE por intentar socavar la unidad de la CAN al acordar negociar directamente con Perú y Colombia. Por su parte, la UE sostuvo que había tenido la intención de negociar un acuerdo común pero no había tenido éxito debido a la existencia de diferencias irreconciliables entre los estados miembro de la CAN.

Las negociaciones entre la CAN y el resto de América del Sur se retomaron luego del fracaso del proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y reflejan las metas de la política exterior brasileña en la región (Cienfuegos, 2006). En 1998 se estableció un marco para las negociaciones, que fue replanteado en 2000. El proceso culminó con la firma de un acuerdo de complementariedad en 2003. Sin embargo, los esfuerzos por integrar la CAN y el MERCOSUR han demostrado ser muy problemáticos en la práctica, dada la complejidad de los intereses en juego, la falta de claridad acerca de los resultados deseados (particularmente en los países de la CAN), los temores de que la liberalización del comercio con Brasil acabaría con las industrias locales, la ausencia de un mandato de negociación preciso dentro de la CAN y

la falta de convergencia de las prioridades de política exterior entre los países participantes.

¿Hacia dónde va la CAN de aquí en más? Después de más de 40 años sigue vigente a pesar de la deserción de algunos estados miembro y la existencia de conflictos entre otros. Ha dado origen a algunas instituciones importantes para América Latina en su conjunto, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino (ahora Latinoamericano) de Reservas (FLAR). El comercio intrarregional ha crecido considerablemente (Adkisson, 2003) y la CAN ha colaborado exitosamente en los esfuerzos por imponer una agenda de mejoramiento de la infraestructura física en una región fragmentada desde el punto de vista geográfico (Acosta *et al.*, 2006). Los mercados preferenciales han sido la salvación de algunos sectores específicos (por ejemplo, los productores de soja en Bolivia, que exportan a Perú y Colombia). No obstante ello, la CAN ha defraudado una y otra vez las quizás exageradas expectativas depositadas en ella y, en consecuencia, ha visto minada su credibilidad. Además, no ha sido capaz de reunir el poder institucional necesario para lograr que los estados miembro respeten e implementen sus prioridades. A la hora de la verdad, repetidamente se ha hecho caso omiso de las decisiones de la CAN.



AMÉRICA CENTRAL: EL MCCA Y EL CAFTA-DR

JOSÉ RAÚL PERALES

*Catedrático de la Elliott School of International
Affairs, George Washington University.*

A pesar de contar con un mercado común regional cuya base de sustentación institucional y cimientos jurídicos se encontraron alguna vez entre los más ambiciosos del hemisferio, la historia contemporánea de Centroamérica se ha caracterizado por su fragmentación. Al igual que gran parte de América Latina, no pudo superar los obstáculos políticos para crear una auténtica región económica: los países miembro abandonaron los protocolos del mercado común (Mercado Común Centroamericano

- MCCA) concebidos para perfeccionar las normas y crear economías de escala. Es usual que los intereses nacionales prevalezcan sobre los regionales, incluso si la región ha logrado insertarse en la economía global a través de la celebración de acuerdos de libre comercio con socios claves. A partir de que los países lograron diversificar sus economías y estar en mejores condiciones para desarrollarse y especializarse en segmentos productivos, los avances sólo han servido para acentuar las divisiones intrarregionales.

Sin embargo, sería un error reflexionar acerca de la situación de la integración centroamericana exclusivamente a partir MCCA. El tamaño relativamente pequeño y la apertura económica de Centroamérica determinaron que, en una economía globalizada en la que múltiples regiones compiten por captar inversiones y recursos, la "integración" se diese a través de instrumentos no tradicionales. Algunos de éstos se ubican por fuera del clásico sistema latinoamericano de instituciones regionales; de hecho, puede ser que ni siquiera sean "regionales" *per se*, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR). Los nuevos instrumentos y espacios para conseguir la integración son, por una parte, menos institucionales en el sentido organizacional del término (refiriéndose a las burocracias regionales que han actuado como breches frente a la mayoría de los esfuerzos de integración, incluso el propio MCCA centroamericano) y, por otra, son más institucionales en el sentido de "las reglas del juego" (es decir, reglas claras con compromisos creíbles que dieron por resultado una coordinación más efectiva). La naturaleza de estos avances en Centroamérica es prueba de la existencia de nuevas tendencias "minimalistas" en la integración latinoamericana, centradas en el logro de objetivos específicos (BID, 2011).

En Centroamérica la expresión más significativa de la nueva integración es el CAFTA-DR. Abrir mercados a través de un régimen único implica abrir un nuevo canal para atraer inversiones del mayor socio comercial de la región; ello se debe a que las empresas de sectores claves como el textil o el de bienes de consumo elaboran planes de negocios sobre la base de proyectos regionales más que nacionales, lo que da por resultado economías de escala más ágiles y de alcance regional. Esas inversiones, por cierto, sólo pueden ocurrir si se cuenta con una infraestructura comercial adecuada, que incluya puertos, sistemas viales y procedimientos aduaneros expeditivos. En

este sentido, el CAFTA-DR está acompañado de una iniciativa de facilitación del comercio cuyo objeto es fortalecer la infraestructura comercial de la región. Se trata de la primera iniciativa de ese tipo en un acuerdo comercial latinoamericano que apunta a resolver los tradicionales cuellos de botella de infraestructura, facilitando el movimiento de mercancías y servicios en toda la región en relación con socios comerciales claves y, de este modo, apoyar la regionalización económica. Junto con el Proyecto Mesoamérica -una importante iniciativa para el desarrollo de la infraestructura en Centroamérica- están creando efectivamente bienes públicos centroamericanos y, por consiguiente, una nueva forma de integración en esta región.

En este sentido, el CAFTA-DR debe considerarse un instrumento latinoamericano de integración global, aun cuando la base jurídica del acuerdo incluya a un país ubicado "fuera" de la región. La dificultad para la integración latinoamericana en una época de mercados globalizados radica en que algunas definiciones del concepto de región están cambiando o volviéndose completamente obsoletas. En el caso de las economías centroamericanas cuyas fortunas se entrecruzan con Estados Unidos, deben considerarse los millones de migrantes centroamericanos cuyas remesas constituyen la mayor fuente de ingresos generados en el extranjero para países como El Salvador; por ende, la noción de integración regional es casi impensable sin un marco legal que aproveche y dinamice el potencial de su interdependencia de Estados Unidos. Los países centroamericanos han luchado por concretar el CAFTA-DR con este objetivo en mente (Banco Mundial, 2006; Perales, 2010).

Además, en un sentido jurídico, el CAFTA-DR se amolda a un esquema regional de integración latinoamericana. El acuerdo comprende un conjunto de obligaciones multilaterales que no admiten excepciones. En otras palabras, además de liberalizar el comercio con Estados Unidos, el CAFTA-DR también lo hace entre los países centroamericanos y la República Dominicana para todas las líneas arancelarias, con lo cual se verifica efectivamente la libre circulación de bienes y servicios del MCCA. La voluntad política detrás del CAFTA-DR a su vez creó una oportunidad dentro del MCCA para fortalecer y consolidar la unión aduanera, un proyecto que todavía enfrenta tremendos obstáculos.

El conjunto de obligaciones multilaterales del CAFTA-DR incluye un mecanismo de sanciones que amplía y fortalece las disposiciones del MCCA en caso de

incumplimiento del compromiso de libre circulación de bienes. En el pasado, la mayoría de las controversias comerciales entre los países centroamericanos se resolvían a través de reuniones entre los funcionarios de los países, que terminaban en soluciones de compromiso o deserciones. En el marco del CAFTA-DR, los mecanismos de observancia regionales están institucionalizados a través de un robusto conjunto de normas que obligan a los países en un pie de igualdad con el coloso regional. El reciente caso de violación de derechos laborales en Guatemala -primera vez que Estados Unidos emplean el mecanismo de resolución de controversias de un ALC- es un excelente ejemplo del nuevo marco de observancia y sanciones de la integración regional centroamericana. Curiosamente, al reclamar la aplicación de sanciones a Guatemala, Estados Unidos podrían estar exhibiendo uno de los más importantes instrumentos que se necesitan para que la regionalización sea exitosa: liderazgo en la provisión de bienes públicos (observancia de las normas), que el esquema centroamericano -como muchos otros en América Latina- jamás consiguió de manera acabada.

Si bien los esfuerzos de integración regional por lo general se movilizan a través de incentivos positivos, a menudo los dilemas relacionados con una aversión común pueden constituir una fuerza igualmente poderosa para la convergencia regional. El poderío del crimen organizado en Centroamérica y los instrumentos que se requieren para combatir ese flagelo exigen un nuevo nivel de cooperación -en realidad, coordinación- entre los países centroamericanos que va más allá de los mecanismos económicos de integración regional.

En este sentido, un dilema planteado por la aversión común podría convocar a los países centroamericanos en torno de nuevas iniciativas inspiradas en el proceso de integración; a la vez, éstos intentarían solucionar algunos de los problemas de acción colectiva y atomización en la formulación de políticas, lo que ha provocado el estancamiento de la integración centroamericana. Una de esas iniciativas consiste en reunir a la inteligencia, los recursos policiales y otros instrumentos de seguridad nacionales para hacer frente al crimen transnacional a través de una institución *cuasi-OTAN* (SICA, 2011). Una iniciativa colectiva sin precedentes en materia de seguridad como lo es ésta permitirá demostrar cuán ágiles pueden ser las instituciones regionales centroamericanas para reformar y combatir problemas comunes urgentes. Sin embargo, a pesar de las promesas de apuntalar los esfuerzos en materia de seguridad regional, éstos

distan mucho de convertirse en el tipo de accionar integrado que las instituciones regionales imaginan. Además, el peso de las políticas internas polarizadas y la corrupción política y policial limitan el grado de integración centroamericana que pueden impulsar tales iniciativas.



EL ALBA-TCP

THOMAS MUHR

*Investigador Asociado de Desarrollo Global,
Universidad de Bristol.*

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) fue fundada por Cuba y Venezuela en 2004. Luego se adhirieron Antigua y Barbuda, Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas. Hay un grupo de países que participan en calidad de observadores, como Haití, Paraguay, Granada y la República Dominicana. La composición del bloque muestra que hasta hoy la iniciativa atrajo a las economías menos avanzadas que persiguen una transformación estructural orientada al establecimiento de una economía basada en la producción y que agrega valor en sectores estratégicos. Esto ocurre dentro del marco del objetivo de un "socialismo del siglo XXI" que se rige por los principios de la solidaridad, la cooperación, la complementariedad, la reciprocidad y la sostenibilidad.

El ALBA-TCP incluye estos principios, que claramente difieren de los de la economía de mercado, reconoce las asimetrías internacionales y reemplaza la ventaja comparativa ortodoxa (determinada por la ubicación) por la "ventaja cooperativa" a través de la revitalización de la idea de un nuevo orden económico internacional (Muhr, 2010; Al Attar y Miller, 2010). Las ambiciones socialistas se reflejan en la estructura orgánica del ALBA, que establece un régimen de gobernanza que descansa en dos pilares, donde las instituciones de la democracia representativa liberal coexisten con la institucionalización de la democracia directa marxista: *por un lado*, el estado, conducido por el Consejo de Presidentes y los consejos de ministros subordinados (político, social y económico), comisiones y grupos de trabajo y, *por el*

otro lado, el Consejo de Movimientos Sociales, cuyas atribuciones incluyen el desarrollo y la supervisión de la implementación de las políticas socioeconómicas y la creación de capítulos nacionales en los estados miembro del ALBA-TCP para integrar las sociedades organizadas política y económicamente (ALBA-TCP, 2009). Si bien el Consejo de Movimientos Sociales mantiene contacto directo con el Consejo de Presidentes, este último es la máxima instancia decisoria.

Las dimensiones del ALBA-TCP -cultura, educación y conocimiento, energía, medioambiente, finanzas, industria y comercio, al igual que la esfera jurídica, militar, política e ideológica, socio-humanitaria- funcionan de manera integral y holística. Se considera que la economía está al servicio del desarrollo humano y regional con el objeto de reducir las asimetrías generadas por el desarrollo tradicional. Inspirados ideológicamente en la patria grande de Bolívar, las empresas grannacionales (cadenas y redes de producción y distribución regionales) binacionales y multinacionales y los proyectos grannacionales (programas de acción) actúan penetrando todas las dimensiones del desarrollo mencionadas. Las empresas grannacionales y los proyectos grannacionales, que también pueden incorporar a las empresas y organizaciones privadas, surgen en oposición al concepto de corporaciones multinacionales y transnacionales y pueden actuar *de jure* fuera de la región del ALBA-TCP, es decir, América Latina y el Caribe (ALC) en su totalidad (Muhr, 2011).

Un área de integración clave es la energética. A través de la estrategia de Petroamérica -compuesta por Petrocaribe, Petroandina y Petrosur-, la República Bolivariana de Venezuela redistribuye sus recursos petroleros mediante, *primero*, la eliminación de intermediarios a lo largo de la cadena de valor, ya que la participación está limitada a las compañías estatales que se crean en los países que carecen de infraestructura adecuada; *segundo*, la posibilidad de pago en especie y servicios; y, *tercero*, un esquema de financiación que incluye un período de gracia de dos años, una tasa de interés anual del 1% o 2%, y un mecanismo de pago diferido de entre 5% y 70% del monto facturado a lo largo de 17 a 25 años, según el precio mundial del petróleo. Por ejemplo, a un precio por barril de US\$ 100,00-149,99, el 60% de la totalidad de la factura del petróleo de un país califica para su pago a lo largo de 25 años (Muhr, 2010). Con respecto a Petrocaribe, que fue fundada en 2005 y cuenta con 18 miembros, de una oferta de

petróleo de US\$ 6.900 millones de 2009, US\$ 1.400 millones fueron ahorros tangibles para los socios y US\$ 2.900 millones correspondieron pagos diferidos (Ramírez, 2009). Para el año 2010, el Fondo Caribe ALBA-TCP había asignado US\$ 179 millones a 85 proyectos sociales y socio-productivos en doce estados de Centroamérica y el Caribe (Petrocaribe, 2010).

Los primeros efectos observables del comercio del ALBA-TCP son alentadores aunque precisan ser evaluados con cautela. Las exportaciones intra-ALBA-TCP (el bloque de ocho socios) aumentaron de US\$ 5.000 millones en el período 2000-2004 (pre-ALBA) a US\$ 9.000 millones en 2005-2009. Las importaciones venezolanas provenientes de los países del ALBA-TCP crecieron un 90,7% entre 2006 y 2009. Sin embargo, en total representaron sólo el 4,9% de las importaciones del país en el primer semestre de 2010, mientras que el 28% provino de Estados Unidos, el 11% de China, el 10% de Brasil, el 6% de Colombia y el 4,7% de México (Aponte-García, 2011). A pesar de las actuales limitaciones estructurales (los bienes que el ALBA-TCP comercializa son productos primarios y bienes que requieren escaso uso de tecnología, como alimentos y bebidas), los combustibles y lubricantes aparecen menos dominantes que lo que se presume a menudo (Aponte-García, 2011).

Es factible que la cooperación e integración en el ALBA-TCP se intensifique dado que las geografías de la cooperación en materia de comercio, inversión y desarrollo en ALC, al igual que en el plano global, están en un proceso de reconfiguración. En ALC, esto es en parte producto tanto de la activa política de Venezuela/ALBA-TCP como de la crisis financiera y económica a nivel global. Como ejemplo puede citarse el caso de Nicaragua. Entre 2008 y 2009, las exportaciones de origen nicaragüense a todas las regiones del mundo cayeron entre un 6,6% y un 37,5%, mientras que las exportaciones a Venezuela crecieron casi un 300% (BCN, 2010). Si bien el volumen del comercio es relativamente pequeño en términos absolutos (US\$ 249 millones, contra US\$ 566 a Estados Unidos en 2010) (BCN, 2011a), esta reorientación debe evaluarse en relación con la cooperación oficial para el desarrollo de Venezuela/ALBA-TCP, que en 2010 ascendió a US\$ 500 millones (41,9% del total de entradas financieras a Nicaragua) (BCN, 2011b). Esta cooperación ha permitido el restablecimiento de iniciativas de asistencia médica y educación básica gratuitas, al igual que de alimentación, vivienda y otros programas sociales y de generación de ingresos, a través de los cuales entre

2005 y 2009 la pobreza extrema se redujo en un 7,5% y la pobreza extrema rural, en un 12,3% (FIDEG, 2010).

El ALBA-TCP construye una economía política regional desarrollista que tiene a la solidaridad y la cooperación, en lugar de la competencia y la maximización de las ganancias, como sus principios rectores. El objetivo es aumentar la independencia de ALC, dentro de la concepción de la cooperación Sur-Sur, acentuada por la creación del SUCRE, la unidad de cuenta común. La economía alternativa emergente vincula lo social con lo económico, implícito en las nociones de democracia directa y participativa en el modelo de gobernanza del ALBA-TCP. A pesar de las limitaciones estructurales, tanto en lo que respecta a los tipos de economías (dependencias de recursos naturales y de las exportaciones agrícolas) y el interrogante que todavía no tiene respuesta acerca de cómo la "sociedad organizada" ejercerá el poder directo en la estructura del ALBA-TCP, los indicadores sociales y económicos disponibles indican que existen beneficios sociales reales para los habitantes comunes en lugar de las tradicionales elites económicas. Como sugiere el caso de Nicaragua, en el contexto de la crisis financiera y económica global, es dable esperar que se acreciente la importancia del ALBA-TCP para las economías pequeñas y subdesarrolladas.



ACUERDOS COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

KENNETH C. SHADLEN

Catedrático de Estudios del Desarrollo en la London School of Economics.

Desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, Estados Unidos ha negociado y suscripto acuerdos comerciales regionales y bilaterales (en adelante, ACRB) con Chile, cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y la República Dominicana (CAFTA-DR), Panamá, Colombia y Perú.

Una característica importante de los ACRB es que tienen que ver sólo parcialmente con el comercio. Es

decir que además de crear nuevas disciplinas sobre instrumentos de políticas que afectan el acceso a los mercados, como los aranceles y las subvenciones, estos acuerdos contienen también capítulos acerca de una amplia variedad de aspectos de políticas “relacionados con el comercio”, entre los que se incluyen la reglamentación de las inversiones, servicios, propiedad intelectual y contratación pública. Por lo tanto, los ACRB no sólo tienen que ver con la coordinación de las políticas nacionales que impactan en el flujo transfronterizo de bienes, sino también con la coordinación de políticas regulatorias que constituyen el núcleo mismo de las economías nacionales (Haggard, 1995). La razón por la que esta distinción es importante radica en que la incorporación de obligaciones adicionales en aspectos relacionados con el comercio (el paso a la armonización regulatoria) significa que el costo del acceso a los mercados que se obtiene a través de los ACRB no es menor (Shadlen, 2005). Entonces, ¿cómo se explica la creación de ACRB en las Américas?

Abordo este interrogante colocando el foco en las preferencias de los países de ALC. Visto que Estados Unidos manifestaron su voluntad de negociar ACRB con cualquier país que estuviese dispuesto a emprender las amplias reformas económicas que conllevan esos acuerdos (Zoellick, 2002), la pregunta es por qué algunos países de ALC aprovechan la oportunidad y otros no lo hacen. Cualquier explicación del fenómeno de los ACRB debe satisfacer dos criterios. *Primero*, la explicación debe ser capaz de justificar no sólo la propagación de los ACRB sino también los límites a esta propagación. Después de todo, si bien la proliferación de estos acuerdos ha sido notable, no ha sido inexorable; varios países han demostrado poco o ningún interés. *Segundo*, la explicación debe ser dinámica, en el sentido de dar cuenta de los cambios en las preferencias de los países. Al fin y al cabo, algunos países que mostraron escaso interés por negociar ACRB con Estados Unidos se convirtieron más tarde en entusiastas defensores de dichos acuerdos.

Presento una explicación basada en dos factores: la estructura de las actuales relaciones comerciales y la dinámica de la competencia con los vecinos.

LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ACTUALES

Los países de ALC ya cuentan con acceso preferencial al mercado estadounidense a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y

programas relacionados con el SGP tales como la Iniciativa de Preferencias de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Preferences Act* - CBTPA) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (*Andean Trade Preferences Act* - ATPA). Sin embargo, la limitación de este acceso a los mercados es que carece de estabilidad. Estos esquemas preferenciales son concesiones unilaterales que Estados Unidos otorga. Se conceden -y se pueden suspender- a discreción del país que confiere las preferencias. Estos países no sólo exigen un sinnúmero de requisitos y condiciones a cumplir sino que además establecen procesos ambiguos y politizados para determinar si se reúnen los requisitos para el otorgamiento de las preferencias y si los países cumplen las condiciones.

Por el contrario, los ACRB no son concesiones sino acuerdos recíprocos. No pueden ser modificados arbitraria o caprichosamente por una de las partes. Es cierto que estos acuerdos pueden modificarse unilateralmente, pero la diferencia fundamental radica en que mientras modificar unilateralmente el contenido y la aplicación de los SGP es completamente legal y se ajusta a lo establecido en los programas, modificar unilateralmente el contenido o la aplicación de un ACRB constituye una violación del acuerdo. De este modo, los ACRB aseguran estabilidad, permiten que los países en desarrollo sustituyan el acceso a los mercados -que depende de la antojadiza política de Estados Unidos en materia de SGP- por un acceso a los mercados seguro y estable. Los ACRB no necesariamente mejoran el acceso a los mercados en el sentido de conceder a los países menores aranceles para más bienes pero sí consolidan y estabilizan el acceso preferencial a los mercados que los países ya poseen, y que de otro modo podrían perder.

Para determinar la vulnerabilidad de los países a la política de SGP y su posible voluntad de conseguir acceso preferencial a los mercados con un ACRB, examino la “dependencia comercial de la política”, que defino como una porción de las exportaciones mundiales totales de un país que está constituida por exportaciones que ingresan a Estados Unidos en virtud de programas preferenciales concesionales, discrecionales y susceptibles de ser suspendidos. La relación entre los niveles de dependencia comercial de la política y los niveles de entusiasmo por los ACRB es sugestiva: los países con mayor índice de dependencia comercial de la política parecen más ansiosos por establecer ACRB con Estados Unidos (Shadlen, 2008; Manger y Shadlen, 2011).

COMPETENCIA

La decisión de suscribir un ACRB con Estados Unidos o no hacerlo no se toma de manera aislada. Por el contrario, los países deciden en el contexto de las decisiones de otros países. Puede ocurrir que los formuladores de políticas en el país X prefieran no suscribir un ACRB con Estados Unidos, pero que los vecinos de X -países con los que X compite por inversión extranjera y cuota de mercado- decidan celebrar esos acuerdos. Por lo tanto, la cuestión para los funcionarios de X no consiste simplemente en decidir si suscriben o no suscriben un ACRB con Estados Unidos sino, más bien, si (a) suscriben un acuerdo, o (b) no suscriben un acuerdo sabiendo que es factible que los vecinos lo hagan. La posibilidad cambia los incentivos porque los costos de no participar pueden resultar excesivos cuando los países vecinos están negociando acceso preferencial a los mercados. Los funcionarios saben que están optando entre celebrar un ACRB o mantener el *status quo*, pero que hay altas probabilidades de que los países vecinos suscriban ACRB con Estados Unidos y ellos queden afuera (Gruber, 2000).

Algunos acontecimientos ocurridos en la región ilustran la dinámica del “temor a la exclusión” que hace que los países modifiquen sus decisiones. Cuando Colombia convino negociar un ACRB con Estados Unidos, se terminó el *status quo* para Perú. El gobierno peruano había mostrado escaso interés en un ACRB con Estados Unidos pero, como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas estaba pronta a quedar sin efecto -lo que significaba que Perú perdería su acceso preferencial al mercado estadounidense, mientras que eso no le ocurriría a Colombia-, los costos de no acordar con Estados Unidos eran de repente más altos que antes del anuncio de Colombia. No es de sorprender que Perú haya cambiado su “opción” de política y que Perú, como Colombia, haya finalmente suscripto un ACRB con Estados Unidos. Del mismo modo, República Dominicana estaba poco interesada en un ACRB, pero se vio forzada a actuar debido al inicio de las negociaciones del CAFTA, ante la amenaza de que el acceso de la República Dominicana al mercado estadounidense pasara a depender de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y así ser vulnerable a las incertidumbres de la política de Estados Unidos. De pronto, adherir al CAFTA o negociar un acuerdo separado se volvió una cuestión de alta prioridad, cambio que se vio reflejado en la decisión de designar al jefe máximo de las negociaciones comerciales del país como Embajador ante Estados Unidos (Financial Times, 2006).

En conclusión, se analizaron dos factores que afectan las preferencias de los países de ALC en cuanto a negociar ACRB con Estados Unidos: la estructura de las relaciones comerciales existentes y la competencia de los países vecinos. Obviamente, no todos los cambios de decisiones que ocurren en la región pueden explicarse por la dependencia comercial de la política y la competencia. Chile decidió negociar un ACRB en la década de 1990 cuando su nivel de dependencia comercial de las políticas no era excepcional y ninguno de sus vecinos o sus competidores estaban negociando. Ecuador dio por acabadas las negociaciones a pesar de que sus vecinos estaban negociando. Uruguay coqueteó con un ACRB a pesar de su baja dependencia comercial de las políticas. Sin embargo, si bien hay excepciones, la dependencia comercial de las políticas y la competencia son instrumentos que sirven para entender la propagación -y la no propagación- de los ACRB en las Américas.



CONCLUSIONES

MAURICIO RODRÍGUEZ MÚNERA

Embajador de Colombia ante el Reino Unido.

El objeto de esta Sección Especial fue aportar temas de reflexión para los académicos y los formuladores de políticas que se ocupan de los temas relacionados con el comercio y los bloques comerciales en América Latina. Este análisis no tuvo por fin dar respuestas definitivas o recetas sino, más bien, plantear interrogantes y promover el debate acerca de tres cuestiones críticas para los grupos comerciales de América Latina, a saber: la diversidad de los objetivos y filosofías que constituyen su base de sustentación, la brecha entre la retórica y la práctica y el beneficio para aquéllos a quienes estos bloques representan. Un debate académico, que se valga de la evidencia y el análisis empírico, siempre es útil para la definición de las políticas más favorables en cualquier país. En estos comentarios de cierre intentaré vincular el debate teórico con sus implicaciones prácticas y tomaré a mi propio país, Colombia, como ejemplo que resuma las principales cuestiones en juego.

Los principales hallazgos de este análisis muestran que, efectivamente, la diversidad de opciones y bloques comerciales por los que pueden optar los países latinoamericanos a veces hace difícil su compatibilización y complica aún más la búsqueda de la unidad latinoamericana. No resulta evidente que los intereses comerciales y la integración regional, como se la entiende tradicionalmente, coincidan. La variedad de bloques comerciales tiende a reflejar una multiplicidad de criterios y posiciones nacionales con respecto a los temas del comercio, por una parte, y a los proyectos de integración, por la otra. Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Europa hacen aun más complejo el panorama. La distancia entre las intenciones y la realidad práctica es evidente en todos los bloques analizados, lo que constituye un buen indicador de un campo de posible acción para los responsables de formular políticas: la reducción de esa brecha. Los beneficios que los bloques comerciales vigentes han deparado a sus comunidades no deben subestimarse y van mucho más allá del comercio. Pero estos logros muchas veces se han visto minimizados ya sea por expectativas excesivas y la retórica en torno de las posibilidades y los beneficios del comercio y la integración o porque el comercio y la internación no parecieron abordar o mucho menos solucionar los viejos problemas de la marginalización, la pobreza o la desigualdad. Pero, ¿debería el comercio en sí ocuparse de eso? ¿O es el comercio más bien un instrumento que sirve para generar los recursos para encarar esas tareas?

Estoy convencido de los beneficios del comercio. Creo que el libre comercio es bueno para el desarrollo social y económico de cualquier país. Sé que éste es un punto controvertido y respeto absolutamente a los que sostienen otras opiniones. Sin embargo, pienso que el libre comercio tiene un impacto neto positivo en términos de crecimiento y distribución del ingreso, en la generación del empleo y en la mejora de la recaudación fiscal que permite invertir en las prioridades sociales. Es por eso que, por ejemplo, estamos conectando a Colombia con el resto del mundo, a veces a través de bloques, a veces a través de acuerdos individuales. Creo que lo estamos haciendo con buenos resultados. Sin embargo, esto confirma que los intereses comerciales de un país y la adhesión a uno o más bloques comerciales pueden coincidir o no. Aquí puede ser necesario que revisemos las categorías mentales que empleamos para reflexionar acerca del comercio, los bloques comerciales, el comercio y el desarrollo y la integración regional.

También creo que el comercio, ya sea que se realice a través de bloques o no, no debería estar ideologizado. Colombia no ha tenido en cuenta los aspectos ideológicos o políticos en relación con el comercio. Queremos ser pragmáticos. Queremos tener tantos socios comerciales como sea posible, con los máximos volúmenes de exportaciones e importaciones que sean posibles. Creemos que aprovechando nuestras ventajas competitivas, tanto las naturales como las creadas, nuestro país se beneficiará del comercio. Nuestro primer socio comercial es Estados Unidos y Venezuela es el segundo. Tienen modelos económicos y políticos completamente distintos. China crece muy rápidamente y en cinco años será nuestro segundo socio comercial. Como dijo hace poco nuestro ministro de economía Juan Carlos Echeverry (2011a): *“la monogamia es buena para el matrimonio pero no para el comercio”*. Celso Amorin (2011), ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, también afirmó que *“en el comercio internacional, la monogamia no es una virtud; tienes que tener todas las parejas que puedas, porque cuanto más diversificado, mejor”*. La evolución del comercio en Colombia durante los últimos veinte años es prueba de que este criterio pragmático y no ideológico funciona. Ésta es, creo yo, una enseñanza muy pertinente: el pragmatismo en el comercio -y más generalmente en la política internacional- es una virtud. El mundo académico y los profesionales del comercio están de acuerdo al respecto (Gardini y Lambert, 2011c).

El pragmatismo también aparece como indispensable para la concreción de la integración regional, con relación al comercio y a otros campos también. Colombia quiere fortalecer los vínculos con sus vecinos. Por momentos no ha sido fácil, pero marchamos en esa dirección. Mi idea es que un día América Latina funcione como un bloque único. Es un pensamiento idealista, pero tengo la esperanza de que nos volvamos más pragmáticos y dejemos de lado nuestras diferencias políticas e ideológicas. Son diferencias que respeto absolutamente e invito a los demás a respetar las decisiones de cualquier país y de mi propio país en relación a cómo tratar las variables políticas, económicas y sociales. Negociar como bloque es mucho mejor que negociar cada país por separado. La postura de América Latina sería mucho más fuerte, y nuestras posibilidades de obtener mejores resultados serían mayores. Creo que la UNASUR, que nació como una iniciativa esencialmente política, también se convertirá en el motor de la integración económica de América Latina

Si bien creo que el libre comercio es positivo, también debemos ser cautos en la manera en que negociamos los acuerdos y los bloques. Debemos asegurarnos de obtener un trato justo, de obtener un beneficio. Asimismo, los derechos de los habitantes de nuestros países deben estar protegidos y los gobiernos latinoamericanos, una vez que se entablan las negociaciones, deben cerciorarse de que todas las comunidades, empresas y sectores económicos en riesgo, los que podrían verse afectados por la apertura comercial, tengan una oportunidad para aumentar su competitividad o encarar otras actividades económicas.

No es cuestión de simplemente dejarlos librados a las fuerzas del mercado liberalizado. Los gobiernos tienen la obligación de prepararlos para que la plena vigencia de los acuerdos. Por eso, es necesario que tengamos cuidado con las asimetrías, los tiempos y muchas otras cuestiones. Como destacó el Ministro Echeverry, la doctrina de la "riqueza de las naciones" de Adam Smith estaba acompañada del imperativo filosófico de la "moralidad de las naciones" (Echeverry, 2011b). Debemos tener muy en cuenta esta conexión al momento de sopesar, adherir o implementar los acuerdos comerciales y los bloques comerciales. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, GINA; GERMÁN CALFAT Y RENATO FLÓRES. 2006. "Trade and Infrastructure in the Andean Community", en: *CEPAL Review N° 90*. Diciembre.

ADKISSON, RICHARD V. 2003. "The Andean Group: Institutional Evolution, Intra-regional Trade and Economic Development", en: *Journal of Economic Issues*, 37(2), Junio.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). 2010. *Complementaridade Produtiva entre Brasil e Argentina: oportunidades de negócios conjuntos para promover a integração*. Série Cadernos da Industria ABDI. Brasília.

AL ATTAR, M. Y R. MILLER. 2010. "Towards an Emancipatory International Law: The Bolivarian Reconstruction", en: *Third World Quarterly*, 31(3).

ALBA-TCP. 2009. *Estructura y funcionamiento ALBA-TCP*. La Habana. Diciembre, 14.

AMORIM, CELSO. 2011. Citado en "Brazil's Commitment to polygamy", *The Globe and Mail*. 17 de mayo. Última visita: 17 de agosto de 2011.

APONTE-GARCÍA, M. 2011. "Intra-Regional Trade and Grandnational Enterprises in the Bolivarian Alliance", en: *International Journal of Cuban Studies*, 3(2/3).

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (BCN). 2010. *Memoria Anual*. Managua: BCN.

----- 2011a. *Informe Anual 2010*. Managua: BCN.

----- 2011b. *Informe de Cooperación Oficial Externa 2010*. Managua: BCN.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2011. *Investing in Integration: The Returns from Software-Hardware Complementarities*. Sector de Integración y Comercio IDB-TN-265. Washington, DC: BID.

BANCO MUNDIAL. 2006. *CAFTA-DR: Challenges and Opportunities for Central America*. Washington, DC: Banco Mundial.

BHAGWATI, JAGDISH. 1995. *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements*. Departamento de Economía, Serie Discussion Papers N° 726. Columbia University.

BLYDE, J.; P. GIORDANO, Y E. FERNÁNDEZ-ARIAS. 2008. *Deepening Integration in MERCOSUR: Dealing with Disparities*, Washington, DC: BID.

CASAS GRAGEA, ANGEL MARÍA. 2001. "La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo", en: *Revista de Fomento Social* N° 56.

CASON, J. 2011. *The Political Economy of Integration: The experience of MERCOSUR*. Londres: Routledge.

CIENFUEGOS, MANUEL. 2006. "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in) viable?" *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

ECHEVERRY, JUAN CARLOS. 2011a. Citado en Nirad Tewarie, "A case for Polygamy", en: *The Trinidad Guardian*. 1 de mayo. Última visita: 17 de agosto de 2011.

----- . 2011b. Presentación en la III Conferencia de Asobolsa-Bolsa Valores de Colombia. Cartagena de Indias. 11 de agosto.

THE ECONOMIST. 2010. "So near and yet so far". Informe especial sobre América Latina. 9 de septiembre.

FINANCIAL TIMES. 2006. "DR-CAFTA: Negotiation Opens Opportunities". 10 de marzo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESAFÍO ECONÓMICO GLOBAL (FIDEG). 2010. *Encuesta de hogares para la medición de la pobreza en Nicaragua FIDEG 2009*.

GARDINI, GIAN LUCA. 2010. "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional", en: *Relaciones Internacionales* N° 15. Octubre.

----- . 2011a. "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", en: Gardini, Gian Luca y Peter W. Lambert (Eds), *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

----- . 2011b. "MERCOSUR: What you see is not (always) what you get", en: *European Law Journal*, 11(5).

----- y Peter W. Lambert (Eds). 2011c. *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

GRUBER, LLOYD. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

HAGGARD, STEPHAN. 1995. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, DC.: Brookings Institution.

INSTITUTO RIO BRANCO, IEPES, IPEA Y BID. 2000. "Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano". Brasilia: 31 de julio - 2 de agosto.

MALAMUD, A. 2005. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination", en: *Latin American Research Review*, 40(1).

MANGER, MARK S. Y KENNETH C. SHADLEN. 2011. "Political Trade Dependence and RTA Formation". Artículo elaborado para la 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association. Seattle, WA. 1-4 de septiembre.

MUHR, T. 2010. "Counter-Hegemonic Regionalism and Higher Education for All: Venezuela and the ALBA", en: *Globalisation, Societies and Education*, 8(1).

----- 2011. *Venezuela and the ALBA: Counter-Hegemony, Geographies of Integration and Development, and Higher Education for All*. Saarbrücken: VDM.

PERALES, JOSÉ RAÚL (Ed.). 2010. *A New Trade Policy for the United States: Lessons from Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

PETROCARIBE. 2010. *Petrocaribe Hoy* 1(4). Septiembre.

RAMÍREZ, R. 2009. *Ministro Rafael Ramírez VI Cumbre de PETROCARIBE Consejo Ministerial*.

SALGADO PEÑAHERRERA, GERMÁNICO. 1995. *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2007. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en: *Pensamiento Iberoamericano* N° 0. Febrero.

----- 2009. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N° 7.

SHADLEN, KENNETH C. 2005. "Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements", en: *Review of International Political Economy* 12(5).

----- 2008. "Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas", en: *Journal of Development Studies* 44(1).

SIA. 2009. *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and MERCOSUR: MERCOSUR Integration*. Última visita: 11 de agosto de 2011.

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). 2011. *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: SICA.

VAILLANT, MARCEL. 2010. Entrevista a Gian Luca Gardini. Montevideo: 9 de julio.

ZOELICK, ROBERT. 2002. "Unleashing the Trade Winds", en: *The Economist*. 7 de diciembre.

