







Revista
Venezolana

ESTUDIOS

INTERNACIONALES

Escuela de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

1er. Semestre 2006



Caracas - Venezuela - Valencia
2007

**Revista Venezolana
de Estudios Internacionales**
FaCES – UCV

Autoridades

Universidad Central de Venezuela

Rector

Antonio Paris

Vicerrector Académico

Eleazar Narvaez

Vicerrector Administrativo

Elizabeth Marval

Secretaría

Cecilia García Arocha

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Decano

Victor Rago

Coordinador Académico

Fulvia Nieves

Coordinador Administrativo

Raúl Arias

Coordinador de Extensión

Victor Abreu

Escuela de Estudios Internacionales

Director

Mervin Rodríguez

Coordinador Académico

Dalia Lozada

Comité Editorial de la Revista

Coordinador Editorial

Félix G. Arellano

Equipo Editorial

Floraida Gil, Ninoska Alamo,

Luis Quintana

Comité

Seny Hernández, Mirna Yonis,

Edgar Otafvora

© Copyright 2007

Vadell Hermanos Editores, C.A.

Valencia: Calle Montes de Oca, Edif. Tacarigua, Piso 6

Teléfonos: (0241) 858.5969 - 858.5945 (Fax)

Caracas: Peligro a Pele el Ojo, Edif. Golden, Sótano

Teléfonos: (0212) 572.3108 - 572.5243

E-mail: edvadell1@cantv.net - edvadell@telcel.net

Pág. web: www.vadellhermanos.com

Hecho el depósito de Ley

Depósito Legal: pp200602DC2594

ISSN: 18567924

Diseño, Diagramación y Portada:

Janet Salgado M.

Impresión:

Editorial Melvin, C.A.

Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

CONTENIDO

Presentación	7
América Latina: Estrategias de negociación y acuerdos comerciales	9
<i>Miguel Rodríguez</i>	
Integración y Tratamiento de las Asimetrías: Lecciones de la Unión Europea	49
<i>Manuela Torres</i>	
Dilemas de los Procesos de Integración Sudamericana y Opciones para Venezuela	69
<i>Rita Giacalone</i>	
La política en la Integración	89
<i>Elsa Cardozo</i>	
Los Aportes del Pensamiento Integracionista Latinoamericano al Desarrollo de América Latina	101
<i>Edgardo Ramírez</i>	
Entorno fragementario y de complejidad de la integración de la Comunidad Andina y del Mercosur	119
<i>Franklin Molina</i>	
La salida de Venezuela de la Comunidad Andina y su ingreso al MERCOSUR (Visión Comercial)	141
<i>Eduardo Porcarelli</i>	



PRESENTACIÓN

En la historia reciente de la Escuela de Estudios Internacionales se abren y se cierran capítulos, florece lo importante y se extingue lo anacrónico, emergen nuevas tendencias y liderazgos y se disipan otras por obsolescencia, se consolidan proyectos y se minimizan las voces agoreras. El desarrollo institucional transcurre y progresa entre ese ir y venir (mucho más avanzar y muchísimo menos regresar), entre confrontar y cooperar, entre debatir y negociar, entre adelantar y detener. Como toda organización, la Escuela genera una dinámica que le imprime su rasgo distintivo. Ese matiz particular, indivisible e irrenunciable que la identifica como el espacio del equilibrio y la flexibilidad, el pluralismo y la ecuanimidad, la tolerancia y la solución de controversias, la equidad y la solidaridad.

Apelando siempre a ese patrimonio que le ha legado su propia historia sobre la base de la experiencia de una comunidad proactiva y la conciencia de profesionales y estudiantes multidisciplinarios, diversos y con autonomía y amplitud de criterios, nos reencontramos en acciones que habíamos emprendido y, que por circunstancias desfavorables, habíamos postergado. Hoy retomamos un curso vital en nuestra trayectoria: la reaparición de la REVISTA VENEZOLANA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES.

Con ello aspiramos cumplir con el compromiso académico, intelectual y social que hemos contraído con nuestra comunidad, con la universidad y con el país. Si bien es cierto que muy pocas escuelas de la UCV tienen su propia revista, no por ello cabría la excusa de suspender nuestra publicación. Por el contrario, ahora es cuando más vigencia tiene la idea de editar esta revista, de crear un espacio para el libre intercambio de propuestas y de generar opinión.

Este número, dedicado al tema de la Integración, ha sido cuidadosamente elaborado, con el debido arbitraje y aprovechando el tiempo para su maduración. Con este reencuentro, la Escuela expresa su agradecimiento al Equipo Editorial y a todos los que colaboraron en hacer posible esta nueva puesta en marcha, los articulistas, los árbitros, los asistentes en su confección, traductores, correctores de estilo, a los editores y, por supuesto, a todos aquellos que pacientemente nos han sabido esperar.

¡Feliz regreso a casa para la REVEI!!!

MERVIN RODRIGUEZ



AMÉRICA LATINA:

Estrategias de Negociación y Acuerdos Comerciales

Miguel Rodríguez Mendoza

RESUMEN

En este ensayo reflexionamos sobre la evolución de las estrategias de negociación comercial de América Latina durante los últimos años. La aplicación de esta estrategia no ha sido un proceso lineal, pero tiene rasgos comunes en los distintos países que se tratan de ordenar en forma secuencial. Ha habido altos y bajos en este proceso. También se examina el impacto de la apertura económica en la reactivación de los esfuerzos de integración regional, especialmente a nivel subregional, destacando los logros alcanzados, pero también las dificultades y limitaciones que se han encontrado para avanzar hacia etapas más avanzadas de integración. Igualmente se focaliza en la participación de los países de América Latina en el sistema GATT/OMC y en la importancia del mismo para mejorar la participación de la región en la economía. Finalmente, abordamos, brevemente las negociaciones del ALCA, y presentamos algunas consideraciones de política sobre las estrategias de negociación comercial, los asuntos pendientes en materia de integración regional y la necesidad de articular coherentemente las distintas iniciativas comerciales de los países de la región.

SUMMARY

In this essay we reflect on the evolution of trade negotiation strategies in Latin America in recent years. The application of these strategies has not followed a linear process, but certain traits are common to different countries, and we will try to put them in sequential order, with its ups and downs. We will also examine the impact of the economic opening on the reactivation of regional integration efforts, especially at a subregional level emphasizing not only the achievements, but also the difficulties and limitations encountered while trying to move on to more advanced stages of integration. At the same time we focus on the participation of Latin American countries in the GATT/WTO system and on its importance in improving the region's participation in the economy. Finally, we deal briefly with the negotiations of the FTAA and we present some policy considerations regarding commercial negotiation strategies, pending issues in the area of regional integration and the need to coherently articulate the different trade strategies among the countries in the region.

PALABRAS CLAVES

NEGOCIACIONES COMERCIALES, INTEGRACIÓN ECONÓMICA, COMPETITIVIDAD

I. Introducción

Las políticas de apertura económica impulsadas en América Latina a partir de principios de los años 80, han tenido un impacto duradero en las estrategias de negociación comercial de los países de la región. Economías que hasta entonces se habían mantenido altamente protegidas, tratando de fomentar su industrialización en base a las políticas de sustitución de importaciones, fueron progresivamente expuestas a la competencia internacional. Se rebajaron significativamente los niveles arancelarios y se simplificó el manejo de la política comercial, reduciendo la dispersión arancelaria y eliminando, en gran medida, las restricciones no arancelarias.¹

Otras acciones, en el ámbito fiscal y monetario, principalmente, complementaron las medidas de apertura o liberalización «unilateral» del comercio, contribuyendo a fomentar una mayor competitividad de los países de la región. En este nuevo escenario, con economías cada vez más orientadas «hacia fuera», las estrategias de inserción internacional de América Latina dieron un giro espectacular. En el ámbito regional, los esquemas de integración existentes cobraron un renovado vigor, alcanzando en poco tiempo varios de sus objetivos iniciales, especialmente en relación con la liberalización del comercio recíproco. También se establecieron nuevos acuerdos, como Mercosur y se amplió la red y la cobertura de los convenios comerciales entre países de la región, principalmente en el marco de ALADI.

En el ámbito multilateral, los numerosos países latinoamericanos que se habían mantenido al margen del sistema de comercio, como México y Venezuela, negociaron su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido por sus siglas en inglés, GATT, durante la segunda mitad de los años 80; otros países, especialmente de Centro América y la región andina, harían poco después lo mismo. Cuando el GATT dio paso en 1994 a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países de la región no dudaron en renovar su participación en

¹ Este proceso ha sido analizado ampliamente. Ver, entre otros, Inter-American Development Bank, *Latin America After a Decade of Reforms, Economic and Social Progress in Latin America, 1977 Report*, Washington, DC; y, Lora, Eduardo, *Las Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001

el sistema multilateral de comercio y se incorporaron masivamente a la nueva organización. Hoy en día, todos los países de América Latina son miembros de la OMC y su actuación en el ámbito multilateral se ha convertido en un elemento crítico de sus estrategias de negociación comercial.

Muy pronto, otras iniciativas vendrían a complementar estos esfuerzos. A principios de los años 90, México sorprendió a los observadores mas avisados al anunciar el inicio de negociaciones con Estados Unidos para concertar un acuerdo de libre comercio entre los dos países. A estas negociaciones se incorporó poco después Canadá. Dos años más tarde, los tres países suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC ó NAFTA), primer acuerdo de este tipo entre países industrializados y en desarrollo. El ejemplo del TLCAN sirvió de inspiración, poco después, para el lanzamiento de una iniciativa de integración hemisférica de gran envergadura: el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyos trabajos preparatorios se iniciaron en 1995. Aunque las negociaciones del ALCA, en las que participan 34 países de la región (todos los países de América Latina y el Caribe, excepto Cuba), debían completarse hacia finales del 2004, el proceso se encuentra estancado desde hace varios años y sus perspectivas son inciertas.

No obstante, en parte como resultado del estancamiento en las negociaciones del ALCA, pero - más significativamente - como producto de estrategias deliberadas de negociación comercial, numerosos países de la región comenzaron a negociar acuerdos bilaterales de largo alcance con sus socios comerciales más importantes. El camino hacia este «nuevo» bilateralismo comenzó a ser transitado resueltamente, en una primera etapa, por México, país que poco después de haber concluido las negociaciones del TLCAN entabló negociaciones bilaterales con la Unión Europea, Japón y otros. Le siguió Chile, el cual tal vez por no participar en ninguno de los esquemas de integración regional existentes, puso en práctica una ambiciosa estrategia de negociaciones bilaterales que algunos han llamado regionalismo «aditivo».² Mercosur, por su parte, inició negociaciones con la Unión Europea. Más recientemente, se convirtieron a este «nuevo» bilateralismo los países de América Central y algunos países andinos, negociando acuerdos de libre comercio de amplio alcance con Estados Unidos.

² Harrison, Glenn W., Rutherford, Thomas F. y Tarr, David G., Trade Policy Options for Chile: The importance of Market Access, The World Bank, Washington DC., March 2001

Este activismo negociador ha tenido dos efectos importantes y complementarios en las estrategias comerciales de los países de la región. Por una parte, estos son acuerdos que les ofrecen a estos países un más amplio y más seguro acceso a sus principales mercados, esto es, los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea. Por ello, no sorprende que una de las razones para negociarlos sea la de consolidar, en un instrumento jurídicamente obligatorio como los TLC, las preferencias comerciales unilaterales (y precarias, por las consideraciones políticas que muchas veces las acompañan) de las que disfrutaban en aquellos mercados. La ampliación de mercados y la apertura de sus propios mercados a la competencia de sus socios más desarrollados deberían también traducirse en mejoras en la competitividad, producto del esfuerzo interno que deberán hacer los países de la región para ajustarse a las nuevas condiciones de la competencia internacional. El otro efecto importante de los acuerdos comerciales es que contribuyen a consolidar las políticas de apertura implantadas por los países de la región. No hay duda que el tejido de normas, obligaciones y compromisos que se incluyen en los acuerdos comerciales, si bien pueden en algunos casos ser susceptibles de confusión para los operadores económicos, como por ejemplo en el caso de las normas de origen, hace mucho más difícil revertir el sentido y orientación de las políticas comerciales actuales.

Habría que destacar también que las actuales estrategias de negociación comercial no son sustitutivas. Los países no han abandonado sus esfuerzos de integración regional para privilegiar el enfoque hemisférico, ni dejado de lado las negociaciones multilaterales para avanzar en sus acuerdos bilaterales. Se trata de estrategias complementarias de negociación, que están obligadas a coexistir debido a la naturaleza misma de los intereses comerciales de la región y a su búsqueda de una mayor y mejor participación en la economía mundial. Si bien los esquemas de integración pueden servir de estímulo a los intercambios recíprocos, los países de la región aspiran también a conquistar para sus bienes y servicios mercados más amplios, tanto a nivel hemisférico como global. La ampliación y seguridad de acceso a estos mercados es el denominador común de sus estrategias de negociación comercial y éstas tienen, por diseño y necesidad, un carácter múltiple.

En este sentido, el principal desafío para los países de la región es el de utilizar estas múltiples estrategias de negociación de una forma óptima, concentrando sus esfuerzos en los principales asuntos de su interés, promoviéndolos adecuadamente en los ámbitos susceptibles de generar resultados satisfactorios y cuidándose de mantener posiciones coherentes y

complementarias en las distintas negociaciones en que participan. Considérese, por ejemplo, el tema agrícola. No hay duda que la eliminación de restricciones al comercio agrícola entre países de la región es algo positivo y merece proseguirse a nivel regional o subregional, como se ha hecho en algunos acuerdos de integración, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sin embargo, para algunos países latinoamericanos, importantes exportadores de productos agropecuarios, la liberalización del comercio agrícola sólo tiene sentido si la misma es producto de negociaciones multilaterales –en la Ronda Doha– pues éste es el único ámbito en que la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, principales responsables de las distorsiones existentes en los mercados mundiales de productos agrícolas, podrían aceptar compromisos significativos, capaces de eliminar dichas distorsiones. Reflexiones semejantes pueden hacerse sobre otros temas que son normalmente incluidos en los acuerdos comerciales, como se discute más adelante, en la Sección V de este trabajo.

Las secciones II a IV trazan la evolución de las estrategias de negociación comercial de América Latina durante los últimos 15 años. La aplicación de esta estrategia no ha sido un proceso lineal, pero tiene rasgos comunes en los distintos países que se tratan de ordenar en forma secuencial. Ha habido altos y bajos en este proceso. El mismo no ha sido siempre explicado adecuadamente por sus ejecutores, ni entendido por sus destinatarios. Unos gobiernos, comprometidos con la apertura, han sido sustituidos por otros, menos entusiastas. Se han introducido correctivos menores, pero las orientaciones esenciales de las políticas económicas se han mantenido, por lo esencial, inalteradas, y las negociaciones y acuerdos comerciales adelantados desde entonces han contribuido a su consolidación.

En la Sección II se examina el impacto de la apertura económica en la reactivación de los esfuerzos de integración regional, especialmente a nivel subregional, destacando los logros alcanzados, pero también las dificultades y limitaciones que se han encontrado para avanzar hacia etapas más avanzadas de integración. La Sección III se focaliza en la participación de los países de América Latina en el sistema GATT/OMC y en la importancia del mismo para mejorar la participación de la región en la economía. La participación en el sistema multilateral de comercio le abre a los países de la región espacios de negociación con países desarrollados y en desarrollo de otras latitudes y les ofrece un marco jurídico, incluidos mecanismos muy efectivos para tratar las controversias comerciales, más propicio para la consecución y protección de sus objetivos comerciales. La Sección IV se refiere a las negociaciones del ALCA, a su evolución

reciente y al desarrollo del «nuevo» bilateralismo. El capítulo concluye, en la Sección V con algunas consideraciones de política sobre las estrategias de negociación comercial, los asuntos pendientes en materia de integración regional y la necesidad de articular coherentemente las distintas iniciativas comerciales de los países de la región.

II. DE LA LIBERALIZACIÓN UNILATERAL A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

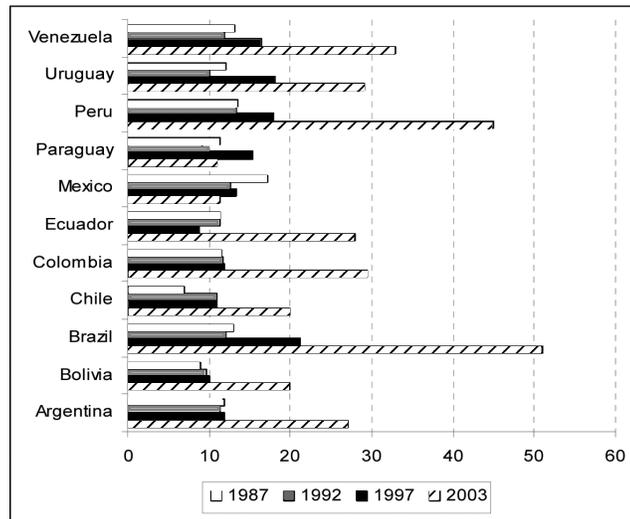
La crisis del endeudamiento de los años 80 y las restricciones externas que la acompañaron pusieron de manifiesto las limitaciones de las políticas existentes en la mayoría, si no en todos los países de la región. En respuesta a aquellas dificultades, a veces por diseño propio, pero más frecuentemente como resultado de los programas de ajuste y las políticas de apertura impulsadas desde los organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los países de la región abandonaron sus estrategias de sustitución de importaciones y comenzaron a insertarse en forma diferente en la economía mundial. Los tiempos de la apertura variaron según los países, pero, en general, es hacia mediados de los años 80 del siglo pasado que ocurre el tránsito hacia los nuevos enfoques.

En esta primera etapa, las medidas de liberalización del comercio son de corte unilateral. No son el resultado de negociaciones internacionales o regionales, sino acciones puestas en práctica por los países para hacer frente a sus restricciones externas – ocasionadas, en gran medida, por la pérdida de acceso al financiamiento externo y la recesión económica por la que atravesaba la región en ese entonces. No es este el lugar para hacer un análisis exhaustivo del comportamiento económico de la región en ese período, ni para evaluar el impacto que tuvieron estas políticas. Esto se ha hecho en numerosos estudios.³ Sin embargo, es importante destacar que las medidas de liberalización comercial adoptadas en ese período se han mantenido prácticamente sin cambios desde entonces, no obstante las distintas percepciones de muchos gobiernos y de segmentos de la sociedad civil acerca de las bondades de estas medidas. Como se puede observar en el Gráfico 2.1, los países rebajaron drásticamente sus niveles arancelarios y redujeron la dispersión en sus aranceles y estos niveles,

³ Ver, entre otros, Kuczynski, P.P. y Williamson, J., Editores, *After the Washington Consensus*, Institute for International Economics, Washington DC, 2003

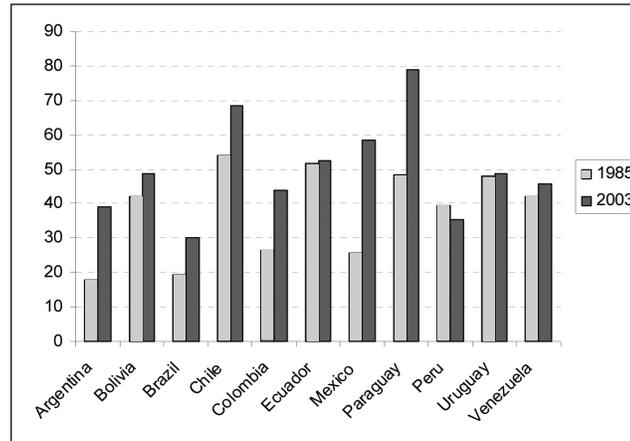
tres lustros después de haber sido adoptados, se mantienen prácticamente inalterados. De forma consistente con estas políticas, los coeficientes de apertura de la región se han incrementado considerablemente (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.1. Niveles arancelarios promedio en países de América Latina (%).



Fuente: OMC.

Gráfico 2.2. Coeficientes de apertura ($X+M/PIB$) en América Latina.



Fuente: Banco Mundial, 2005.

La política comercial dio, pues, un vuelco importante y las economías de la región comenzaron a abrirse gradualmente. Pero no se trataba solamente de abrir las economías y estimular, de esa manera, una mayor competitividad industrial. La apertura implicaba un cambio de enfoque en la manera de visualizar el desarrollo. Mientras que las estrategias imperantes hasta entonces se dirigían a fomentar la industrialización al amparo de elevadas barreras arancelarias y numerosas restricciones cuantitativas, las nuevas estrategias se proponían estimular el desarrollo mediante una mayor y mejor participación en la economía mundial. El crecimiento de las exportaciones y, por ende, la conquista de nuevos mercados pasó a revestir un sentido estratégico. Ya no se trataba de protegerse frente a las importaciones, sino de estimular el sector exportador y la competitividad de las economías. En ese contexto, no es por azar que la atención de los países se vuelca rápidamente hacia los mercados de sus vecinos. Había llegado la hora de la integración regional.

Los esfuerzos para integrar las economías de la región no son, por supuesto, nuevos. Estos datan, al menos, de mediados del siglo XX cuando se comenzó la construcción de un área de libre comercio entre los países de América del Sur (y México) – la ALALC, luego transformada en ALADI – y un mercado común entre los países de América Central – el MCCA, aún vigente. Sin embargo, estos esquemas – y los que le siguieron, como el Grupo Andino, hoy CAN – adolecían por entonces de las mismas fallas que las estrategias de desarrollo imperantes a nivel nacional. La integración económica reprodujo, a escala regional, las estrategias de sustitución de importaciones que adelantaban los países a nivel nacional. Al igual que en éstos, se pretendió promover la integración «hacia adentro», al interior de una barrera proteccionista, y estimular los proyectos de integración industrial a escala regional ó subregional, como en el caso de la «programación industrial» del Grupo Andino. Como era de esperarse, la integración avanzó poco en ese período inicial. Las economías de la región estaban cerradas no sólo frente al resto del mundo, sino también en relación con sus socios regionales. Es más, dadas las similitudes de sus estructuras productivas, los países de la región ofrecían mas resistencias para abrirse hacia sus vecinos que hacia el resto del mundo.

Como ya se ha señalado, esto cambió a principios de los años 90, cuando se produjo una importante reactivación de algunos de los esquemas de integración existentes, como el Grupo Andino y el MCCA y se establecieron otros, como el Mercosur. Estos nuevos esfuerzos por fomentar una mayor integración entre los países de la región fueron mucho más efectivos que los anteriores. Se eliminaron aranceles y medidas

no arancelarias, el comercio al interior de las subregiones creció rápidamente y las relaciones entre los agentes económicos de los distintos países se fortalecieron significativamente. Las políticas de apertura propiciaron en efecto un nuevo tipo de integración, que alguno comenzaron a llamar «nuevo» regionalismo y otros regionalismo «abierto».⁴ Ambos términos describen acertadamente las características de la integración regional de la última etapa del siglo pasado: un proceso que es parte de una estrategia más amplia de integración en la economía mundial y que se basa tanto en la apertura hacia el interior de los esquemas regionales como frente al resto del mundo, abandonado así las limitaciones de los esquemas anteriores.

En pocos años se avanzó más que en las tres décadas primeras décadas de esfuerzos de integración. Así, por ejemplo, los países andinos (con exclusión del Perú) establecieron a partir de 1993 una zona de libre comercio en la que prácticamente todas las restricciones arancelarias al comercio recíproco fueron eliminadas. Perú se sumó a la misma, progresivamente, a partir de 1997.⁵ Los países centroamericanos, una vez superada la inestabilidad política que vivió la región durante los años 80, se abocaron a la reconstrucción de sus esquemas de integración y en poco tiempo se logró la eliminación de barreras al comercio entre los miembros del MCCA, con la excepción de algunos productos, como azúcar y café. Mercosur, por su parte, fue establecido en 1991 y sus países miembros – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – se fijaron un ambicioso calendario de desgravación arancelaria que, con varias excepciones, fue ejecutado hacia 1994.

Simultáneamente, los países miembros de estos esquemas de integración comenzaron a negociar entre sí y con otros países de la región, en el marco de ALADI, una serie de acuerdos comerciales, llamados de «complementación económica», pero que en realidad son, en su mayoría, acuerdos de liberalización total o parcial del comercio entre los países participantes. Chile y México, dos países que no participan en ningún esquema subregional de integración fueron particularmente activos en este terreno y tejieron redes de acuerdos comerciales con la participación de prácticamente todos los países de la región (ver Cuadro 2.1). Estos

⁴ BID, Mas allá de las fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2002, Washington DC

⁵ La incorporación del Perú a la zona andina de libre comercio ha sido, sin embargo, un proceso lento que todavía no ha concluido. Un porcentaje relativamente importante de las exportaciones de Colombia, Ecuador y Venezuela se encuentra aún sometido al pago de aranceles. Esto debería cambiar a finales del 2005, cuando está prevista la liberalización plena del comercio entre el Perú y los demás países andinos.

acuerdos, junto con los avances a nivel subregional, han contribuido reducir significativamente las restricciones al comercio regional, al punto que se ha estimado que en virtud de estos acuerdos cerca del 90 por ciento de los intercambios entre los países de la región estaría libre de gravámenes hacia el año 2007 (ALADI, 2005).

Cuadro 2.1. Acuerdos de libre comercio entre países de América Latina

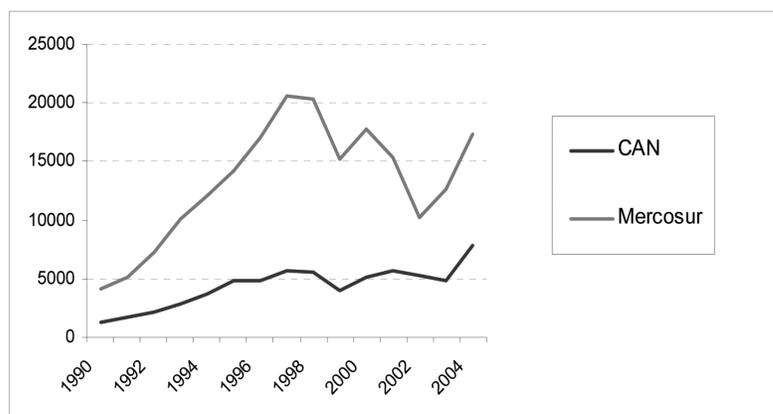
Acuerdos de Libre Comercio	Año de Suscripción
Chile-México	1992
Chile-Venezuela	1993
Chile-Colombia	1994
Chile-Ecuador	1995
México-Bolivia	1995
México-Costa Rica	1995
México-Colombia-Venezuela (G-3)	1995
Chile-MERCOSUR	1996
MERCOSUR-Bolivia	1996
Chile-Perú	1998
México-Nicaragua	1998
República Dominicana-MCCA	1998
República Dominicana-CARICOM	1998
Chile-MCCA	2001
México-El Salvador-Guatemala-Honduras	2001
Panamá-MCCA	2002
MERCOSUR-Perú	2003
MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela	2004
Costa Rica-CARICOM	2004

Fuente: SICE, OEA

Aunque los esquemas subregionales de integración, como la CAN y el Mercosur, cuyo objetivo declarado es el de transformarse en uniones aduaneras, han tenido menos éxito en el establecimiento de una estructura arancelaria común y en el desarrollo de una política comercial común – condiciones básicas de las uniones aduaneras -, lo cierto es que los avances en materia de liberalización del comercio recíproco no pueden

soslayarse. La consecuencia inmediata de la apertura del comercio al interior de los esquemas subregionales fue un crecimiento sin precedentes de los flujos comerciales recíprocos. Como se puede observar en el Gráfico 2.3, el comercio entre los países andinos ha crecido en los últimos 15 años a tasas sin precedente (aunque con algunos altibajos) y, ciertamente a tasas mucho más elevadas que las de su comercio total. Las exportaciones intra-andinas, que apenas superaban el millar de dólares en 1990 alcanzaron en 2004 la suma de US\$ 7.5 mil millones, luego de haber declinado significativamente en los dos años inmediatamente anteriores. En el Mercosur, la evolución del comercio entre sus miembros sigue una tendencia similar, con elevadas tasas de crecimiento en la primera parte de la década de los 90, seguidas de una fuerte contracción al final de la misma y una importante recuperación en años recientes.

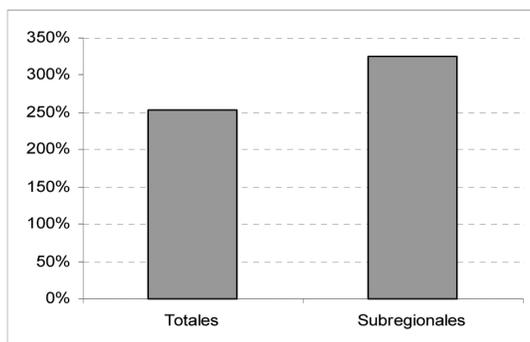
Gráfico 2.3. Evolución del Comercio Intra-regional, 1980-1994.



Fuente: CEPAL, 2004.

Para el conjunto de América Latina, las exportaciones al mercado regional como porcentaje de las exportaciones totales se incrementaron significativamente, en particular desde principios de los años 90 (ver Gráfico 2.4). Aunque a finales de esa década se observó una cierta desaceleración del comercio intrarregional, el mismo se ha recuperado recientemente y se mantiene, en todo caso, a niveles muy superiores a los alcanzados, por ejemplo en la década de los años 80.

Gráfico 2.4. Crecimiento de las exportaciones de América Latina (%). 1990-2004



Fuente: CEPAL, 2004.

La «nueva» integración latinoamericana produjo, pues, un importante crecimiento de las corrientes comerciales entre los países de la región, principalmente al interior de los esquemas subregionales de integración, pues las relaciones comerciales entre los distintos grupos regionales no se afianzaron con igual intensidad. Este dinamismo comercial estuvo acompañado, sobre todo durante la primera etapa, de una participación activa de los sectores empresariales, que hasta entonces se habían mantenido un tanto al margen de los esfuerzos de integración impulsados por sus gobiernos. La integración se presentaba por ese entonces como una iniciativa capaz de impulsar un nuevo tipo de inserción de los países en la economía mundial, a lo que contribuía la constatación de que, a diferencia de los intercambios con los principales países industrializados, en los que prevalecían los productos básicos, en el comercio regional el peso estaba en el sector industrial, con las exportaciones de manufacturas representando aproximadamente la mitad de los intercambios a mediados de la década de los ochenta (ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Participación de las manufacturas en las exportaciones subregionales

Región	1980	1986	1992	1998	2000
CAN	29.5	47.5	45.5	56	46.5
MERCOSUR	40.7	33.7	49.3	55.8	55.7
México (NAFTA)	9.2	52.8	74.7	85.1	84.5
América Latina	46.3	50.7	57.9	60.8	55.9

Fuente: BID (2002).

Además, el hecho de que la «nueva» integración latinoamericana se diera en momentos en que los países también se estaban abriendo hacia el resto del mundo, redujo también el riesgo de desviación del comercio (BID 2002). En esta materia, sin embargo, las posiciones son divergentes y los estudios realizados son poco concluyentes. Se trata de un viejo debate, iniciado por la contribución de Jacob Viner (1950) a la teoría de las uniones aduaneras y reactivado en años recientes ante el aumento considerable en el número de acuerdos regionales y el interés académico de autores como Bhagwati y Panagariya (1996) y Winters (2000) que tienden a privilegiar el enfoque multilateral. En general, la mayoría de los análisis empíricos llevados a cabo para evaluar el efecto de las recientes iniciativas latinoamericanas de integración llegan a la conclusión de que estos esfuerzos no han generado mayores distorsiones en el comercio de los países miembros o los no miembros (BID, 2002).

Sin embargo, este cuadro básicamente positivo de los esfuerzos regionales de integración debe ser matizado por, al menos, tres consideraciones importantes. Primero, las relaciones económicas se han fortalecido entre los países miembros de los esquemas subregionales de integración, pero no con los países de otros esquemas. En otras palabras, las transacciones entre países de la CAN y países de Mercosur ó de éstos con los del MCCA continúan siendo muy frágiles y aquí habría que incluir también las relaciones comerciales de Chile y México con otros países de la región (ver Cuadro 2.3). Esto puede ser debido, en parte, a la inexistencia de un proyecto de integración de alcance regional, con credibilidad y apoyo político suficientemente fuerte e instituciones sólidas, capaz de interesar y movilizar a los sectores empresariales de la región, sin cuyo concurso, como lo ha demostrado la experiencia de estos últimos años, es difícil producir resultados concretos.

Cuadro 2.3. Principales corrientes comerciales en América Latina.

Región/País		CAN	MERCOSUR	Chile	México
CAN	Valor	-	1273	786	912
	(% de exportaciones al mundo)	-	2.33	1.44	1.67
MERCOSUR	Valor	3786	-	5370	3629
	(% de exportaciones al mundo)	3.57	-	5.06	3.42
Chile	Valor	1070	1760	-	125
	(% de exportaciones al mundo)	4.97	8.18	-	0.58
México	Valor	1167	758	321	-
	(% de exportaciones al mundo)	0.71	0.46	0.19	-

Fuente: Centro de Economía Internacional y ALADI.

La segunda consideración es que no obstante los esfuerzos realizados hasta ahora, los mercados regionales no han tenido el dinamismo que se esperaba y continúan representando apenas una fracción de la actividad económica de los distintos países, aunque con diversos matices. Tómese el caso del Mercosur, por ejemplo, y obsérvese cómo a pesar del crecimiento del comercio recíproco, el mercado subregional apenas representa el 13 por ciento de las exportaciones totales de sus miembros (luego de haber alcanzado, a finales de los años 90 más del 25 por ciento). O el caso del mercado de la CAN, el cual si bien ha duplicado su importancia para el comercio de los países miembros, apenas representa el 10 por ciento de sus exportaciones totales. Además, al observar con cierto detenimiento las corrientes comerciales al interior de los grupos regionales, destaca el hecho de que son por lo general los países más grandes los que dominan los intercambios recíprocos. Por ejemplo, en el Mercosur las exportaciones de Brasil y Argentina representan, en conjunto, el 90 por ciento de las exportaciones intrasubregionales. En la CAN, este papel lo desempeñan Colombia y Venezuela, pues entre ambos son responsables del 72 por ciento de las exportaciones de los países andinos a la subregión (CEPAL, 2005). Sin embargo, para los países mencionados las exportaciones a sus vecinos son apenas una fracción menor de su comercio total. Es el caso de Brasil y Venezuela, entre otros, cuyas exportaciones hacia sus respectivos mercados subregionales representan el 9,4 por ciento y el 6,3 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones totales (CEPAL, 2005).⁶ No obstante, hay que señalar que para otros países, como Uruguay y Bolivia y, en general, los países centroamericanos, la situación es distinta, dado que su dependencia de los mercados subregionales es mucho mayor que la media en sus respectivos grupos. En todo caso, la conclusión que se impone es que una inserción efectiva de América Latina en la economía mundial exige esfuerzos que vayan más allá de las iniciativas regionales, aunque éstas sean parte integral de los mismos.

La tercera y última consideración es que desde finales de los años 90 se observa una cierta «fatiga» en materia de integración regional. El Mercosur todavía sufre de las secuelas de la crisis de finales de los años 90 y las devaluaciones de entonces. Se han sucedido los incumplimientos en las metas de la integración y el marco institucional, incluidos los mecanismos de solución de controversias, continúa muy frágil. Esto ha ocasionado una importante pérdida de credibilidad de Mercosur en los operadores económicos, que han comenzado a dudar de la estabilidad y consistencia

⁶ Aunque Venezuela se retiró de la CAN, sus compromisos en materia de liberalización del comercio con los países andinos se mantendrán por 5 años más (hasta 2011).

de este esquema de integración, que tantos logros obtuvo en su primera etapa. En la CAN, por distintas razones, el proceso de integración también atraviesa por dificultades, algunas de ellas asociadas a la turbulencia política en algunos países miembros y otras a la incertidumbre que genera, para el esquema subregional, el retiro de Venezuela y la negociación por parte de Colombia y Perú de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

Pareciera necesario, por lo tanto, repensar la integración, apoyarse en los logros alcanzados hasta ahora, especialmente en materia de liberalización del comercio recíproco y tratar de perfeccionar los mercados ampliados. La experiencia dentro y fuera de la región ha puesto de manifiesto que la eliminación de aranceles no elimina todos los obstáculos al comercio y que éstos – las diferentes normas técnicas, las trabas aduaneras, las limitaciones en el transporte por carreteras, etc. – son mucho más difíciles de corregir que las trabas arancelarias, más transparentes en su diseño e impacto. Hay que entender la integración regional como un esfuerzo de largo plazo y dotar a los esquemas existentes, ó a los que puedan resultar de una mayor articulación entre los mismos, en un esfuerzo de alcance regional, de un marco jurídico e institucional sólido. La credibilidad de la integración y la incorporación de los operadores económicos a la misma dependen del respeto a los compromisos asumidos, de la estabilidad de las iniciativas emprendidas y de la existencia de mecanismo de solución de controversias entre los participantes cuyas decisiones puedan ejecutarse efectivamente. Los esquemas actuales, unos en mayor medida que otros, adolecen de carencias importantes en ese sentido y las mismas deberían ser corregidas si se quiere avanzar con decisión hacia la construcción de un espacio económico libre de trabas al comercio y las inversiones entre los países de la región.

Por otra parte, resulta necesario impulsar acciones decididas en materia de cooperación regional. Después de todo, la integración y la cooperación regionales son dos caras de una misma moneda y no hay duda que las relaciones económicas entre los países de la región se facilitarían enormemente si, por ejemplo, se pudiese mejorar la infraestructura física y de servicios de apoyo al comercio y las inversiones, impulsando acciones como la propuesta Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP), así como otras iniciativas y propuestas en el ámbito energético.

III. LA PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Aunque varios países de la región se cuentan entre los miembros fundadores del sistema multilateral de comercio y se incorporaron al GATT desde sus inicios, a finales de los años 40, muchos otros se mantuvieron al margen. Esta situación cambió progresivamente, aunque con mucha lentitud, durante las primeras décadas del GATT y dio un giro espectacular a mediados de los años 90, cuando todos los países de América Latina y el Caribe se incorporaron a la recientemente establecida Organización Mundial de Comercio (OMC).

i. Del GATT a la OMC

Los únicos países de la región que formaron parte del GATT desde sus inicios fueron Brasil, Chile y Cuba. En los años 50, otros cuatro países se incorporaron a la organización (Perú, Uruguay, Nicaragua y la República Dominicana). En 1967 se sumó a este grupo Argentina. En los años 70 ningún país lo hizo y es sólo a partir de la década de los 80 y, especialmente, durante la primera mitad de los años 90, coincidiendo con los cambios en las estrategias de desarrollo, que se produce una incorporación masiva de los países latinoamericanos al sistema multilateral de comercio. Cuando el GATT da paso a la OMC, en 1995, ya no existía ninguna duda que los países latinoamericanos formarían parte de la nueva organización. La mayoría de éstos son miembros originarios de la misma (esto es, formalizan su adhesión durante el primer año de existencia de la OMC). El resto se incorporó poco después. Hoy en día, todos los países de la región, incluidos los países del Caribe, excepto las Bahamas, son miembros de la OMC (ver Gráfico 2.4).

Cuadro 2.4. Ingreso de los países de América Latina al GATT y la OMC.

País	GATT	OMC
Argentina	1967	1995
Bolivia	1990	1995
Brasil	1948	1995
Chile	1949	1995
Colombia	1981	1995
Costa Rica	1990	1995
Cuba	1948	1995
República Dominicana	1950	1995

Ecuador	.	1996
El Salvador	1991	1995
Guatemala	1991	1995
Honduras	1994	1995
México	1986	1995
Nicaragua	1950	1995
Panamá	.	1997
Paraguay	1994	1995
Perú	1951	1995
Uruguay	1953	1995
Venezuela	1990	1995

Fuente: OMC

Es significativo el hecho de que la participación masiva de América Latina en la OMC se produce en momentos en que las condiciones de participación en el sistema multilateral de comercio se hacen más rigurosas y los países en desarrollo deben aceptar mayores compromisos para su pertenencia al mismo. En efecto el sistema que emerge de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (1986-1994), en la cual se conviene el establecimiento de la OMC, es muy distinto al que existía anteriormente. Su ámbito de competencia es más amplio, al incluir nuevos asuntos, como el comercio de servicios y la propiedad intelectual, y el respeto a la normativa multilateral se hace más exigente y riguroso debido, entre otras razones, al fortalecimiento de los mecanismos de solución de las controversias entre los países miembros.

El GATT, en cambio, limitaba su campo de acción al comercio de bienes y los países en desarrollo disfrutaban de una serie de privilegios que desaparecieron con el advenimiento de la OMC. En efecto, durante el período del GATT, este grupo de países estaba en la práctica excluido, en virtud de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, de los compromisos de liberalización comercial que se alcanzaban durante las distintas rondas de negociación.⁷ Se beneficiaba,

⁷ Las rondas de negociación fueron, desde los inicios del sistema multilateral de comercio, el marco en que se negociaban, generalmente entre pares de países, concesiones comerciales que luego se hacían extensivas a todos los países participantes en virtud de la cláusula NMF. La Ronda Uruguay fue la última celebrada bajo la égida del GATT, y la Ronda Doha, actualmente en curso, es la primera conducida en el marco de la OMC.

sin embargo, de estas medidas de liberalización debido a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF), uno de los pilares del GATT (y también de la OMC, por supuesto), según la cual las concesiones negociadas entre los países miembros debían extenderse, de manera automática y sin condiciones, a todos los demás países miembros. Este estado de cosas convenía a países que, por lo general, mantenían sus economías cerradas a la competencia internacional, como era el caso de los países latinoamericanos en el período anterior a las reformas de los años 80. Poco a poco se hizo evidente, sin embargo, que esta situación tenía también costos importantes. La poca disposición de los países en desarrollo a asumir compromisos en las negociaciones del GATT, implicaba que sus intereses comerciales no eran atendidos adecuadamente y esto, explica, al menos parcialmente, el porqué sectores de gran importancia para estos países, como la agricultura, los textiles, los productos tropicales y otros, se mantenían al margen del sistema ó eran objeto de medidas más modestas de liberalización, como ha sido destacado por varios analistas.⁸

Todo esto cambia con el establecimiento de la OMC. Por una parte, como ya se indicó, el ámbito de competencia de la nueva organización es significativamente más amplio que el del GATT. Se incluyeron en la OMC normas sobre la propiedad intelectual y acuerdos para la liberalización del comercio de servicios y se fortalecieron considerablemente los mecanismos para la solución de controversias entre los países miembros de la OMC. Además, se incorporaron a la OMC – aunque tímida y progresivamente – áreas más tradicionales, como la agricultura y el comercio de textiles, cuyo sometimiento a las disciplinas multilaterales había sido resistido fuertemente por numerosos países, principalmente países industrializados. En contrapartida, los países en desarrollo debieron aceptar obligaciones comparables a las de los países desarrollados, aunque con lapsos de tiempo más amplios para su aplicación y algunos otros elementos de flexibilidad.

Para los países latinoamericanos, este conjunto de nuevas obligaciones incluyó varios compromisos importantes. En primer lugar, los países aceptaron la consolidación del universo de sus aranceles, esto es, el establecimiento de topes máximos por encima de los cuales no pueden elevar sus aranceles sin negociar, con los países de la OMC afectados, concesiones equivalentes. Aunque la consolidación arancelaria se hizo a niveles superiores a los aranceles aplicados – alrededor del 35 por ciento para la mayoría de los países de la región, aunque el promedio de sus aranceles aplicados es de aproximadamente 12 por ciento – este compromiso representó

⁸ Ver, por ejemplo, Michalopoulos, C., *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the WTO*, mimeo

una ruptura importante con el pasado y puso de manifiesto la resolución de los países de mantener la orientación de sus políticas de apertura comercial (ver Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Aranceles Consolidados y Aplicados en países seleccionados de América Latina, 2002.

País	Aranceles	
	Consolidados	Aplicados
Argentina	31.9	11.8
Bolivia	40	9
Brasil	31.4	13
Chile	25.1	7
Colombia	42.9	11.6
Ecuador	21.7	11.3
México	34.9	17.2
Paraguay	33.5	11.3
Perú	30.1	13.5
Uruguay	31.7	12
Venezuela	33.8	13.2

Fuente: WTO CTS.

En segundo lugar, los países de la región, al igual que otros países en desarrollo, se comprometieron a ejecutar su política comercial en conformidad con las disciplinas multilaterales de la OMC y éstas cubren una amplia variedad de materias, tales como el otorgamiento de subvenciones a las exportaciones, las políticas de inversión relacionadas con el comercio, las disciplinas sanitarias y fitosanitarias y la aplicación de derechos compensatorios y antidumping. Aunque la mayoría de estos asuntos estaban reglamentados por el GATT, las disciplinas correspondientes estaban agrupadas en los llamados Códigos de la Ronda Tokio, los cuales no habían sido aceptados por los países en desarrollo y, por lo tanto, solo obligaban a los países desarrollados que los habían negociado y suscrito. De hecho, es la transformación de estos códigos, de membresía limitada, en disciplinas de obligatorio cumplimiento por todos los países, lo que realmente hace a la OMC diferente del GATT.⁹

⁹ Naturalmente esto no es lo único. Como ya se indicó, el ámbito de competencia de la OMC es más amplio que el del GATT y sus mecanismos de solución de controversias son más

La participación en la OMC contribuye de manera significativa, por lo tanto, a la consolidación de las reformas económicas y la apertura de los países latinoamericanos. En la OMC estos cuentan, además, con un marco jurídico estable para ampliar sus mercados, promover sus intereses comerciales y hacer valer sus derechos. Esto último se refleja en el uso que han hecho los países de la región de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, los cuales han sido utilizados tanto para resolver diferencias entre sí, como para cuestionar y lograr el desmantelamiento de medidas o acciones de países industrializados que afectan sus intereses comerciales. Así, desde el establecimiento de la OMC, los países de la región han iniciado procedimientos para resolver diferencias comerciales en 75 oportunidades¹⁰ y en varias ocasiones éstas se han entablado en contra de otros países latinoamericanos.

Un caso notable en cuanto a la utilización efectiva de los mecanismos de controversias de la OMC ha sido Brasil. Es el país latinoamericano que ha estado más involucrado en litigios, tanto como demandante como demandado. Ha iniciado 22 demandas en la OMC y ha sido objeto de quejas por parte de otros países en 13 oportunidades. Brasil ha sido, asimismo, responsable de algunos de los casos más publicitados y de mayor importancia por su potencial impacto en las negociaciones en curso en la OMC, como son los casos del algodón y el azúcar. En ambos casos, Brasil logró un éxito notable. Los paneles establecidos para ventilar estos asuntos y el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) declararon inconsistentes con la OMC algunas medidas de la Unión Europea con respecto a las exportaciones de azúcar, y de Estados Unidos con respecto a las subvenciones al algodón. Otros países de la región que son muy activos en la utilización de estos mecanismos son Argentina, Chile y México.

La efectividad de la OMC para los países latinoamericanos se pondrá a prueba nuevamente una vez que se completen las negociaciones en curso, agrupadas en lo que se conoce como Programa de Doha para el Desarrollo. Son negociaciones muy ambiciosas en las que está el juego el futuro de la OMC como institución capaz de continuar impulsando la liberalización y el crecimiento de los intercambios mundiales. Estas negociaciones

efectivos. Sin embargo, es la transformación de las disciplinas de los códigos de la Ronda Tokio en obligaciones que también se aplican a los países en desarrollo lo que ha llevado a la percepción de que la OMC representa una carga, a veces exagerada, para muchos países en desarrollo, especialmente los más pequeños y vulnerables y esta percepción la que está a la base de las dificultades que se han presentado para avanzar en las negociaciones multilaterales.

¹⁰ El total de controversias iniciadas en la OMC desde su establecimiento en 1995 a la fecha (octubre de 2005) es de 333. No todas estas controversias llegan al final de los procedimientos, pues las partes logran en muchos casos un acuerdo aceptable antes de los pronunciamientos de los grupos especiales que las examinan.

tratan, por una parte, de la ampliación de los mercados de productos agrícolas, bienes industriales y servicios. Por otra parte, se trata de perfeccionar las disciplinas de la OMC, a fin de hacerlas más cónsonas con las realidades del comercio internacional y de los miembros de la OMC, muy dispares en términos de tamaño económico, participación en el comercio internacional y capacidad productiva. De allí que las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico constituyan el núcleo de estas negociaciones.

Los países de América Latina se cuentan entre los más activos participantes en las negociaciones de la Ronda Doha. Sus intereses ofensivos se articulan en torno a los temas de agricultura y acceso a mercados para los bienes industriales, así como en la búsqueda de mayores disciplinas en la utilización de procedimientos antidumping y en algunos asuntos relacionados con el comercio de servicios, como la ampliación de los compromisos relativos a la movilidad de personas (Modo 4 de prestación de servicios). Pero sería erróneo considerar que los países de la región tienen posiciones coincidentes en todos los temas. En las mismas áreas de agricultura y bienes industriales, varios países de la región sostienen posiciones más bien defensivas, bien sea porque son países importadores netos de alimentos y temen un aumento muy drástico en los precios de algunos productos agrícolas, bien sea porque temen perder el acceso preferencial y privilegiado que tiene en algunos mercados. En general, los países de la región tienen una actitud más bien cautelosa cuando se trata de abrir sus mercados agrícolas ó industriales y resisten, junto con muchos otros países en desarrollo, los planteamientos de los países industrializados en ese sentido.

En realidad estas diferencias en las posiciones de los países latinoamericanos no son un caso único. Se dan también en otros grupos regionales que otrora se presentaban unidos en sus planteamientos. Hay una nueva dinámica en las negociaciones comerciales multilaterales que es, al menos en parte, resultado de los cambios que se han operado en la geografía del comercio mundial. Los asuntos que hasta hace poco tiempo revestían un carácter eminentemente Norte-Sur, como la exigencia de mayores preferencias comerciales o el comercio de textiles o la aplicación de medidas antidumping, van adquiriendo, paulatinamente, connotaciones diferentes para muchos países en desarrollo. Muchos de estos países se oponen ahora a la extensión o ampliación de las preferencias comerciales – sobre todo si no se cuentan entre sus beneficiarios. En lo que respecta al comercio de textiles, a medida que las restricciones en los países industrializados van desapareciendo, los países en desarrollo vuelcan sus miradas hacia otras latitudes, como el peso de China en el sector o la importancia potencial del mercado de la India. En materia antidumping, muchos países en desarrollo se han transformado en usuarios frecuentes de estos dispositivos,

con lo cual adoptan una postura en las negociaciones que difiere radicalmente con la de otros países en desarrollo que desearían poner un límite a estos mecanismos de protección. La apertura de los mercados de los países en desarrollo es de interés no solamente para los países industrializados, sino también para otros países en desarrollo y esto le imprime una dinámica particular a las negociaciones de Doha.

Dicho lo anterior, también es cierto que la participación de los países en desarrollo en las negociaciones de Doha es cualitativamente diferente a la de ocasiones anteriores y en ninguna región son estas afirmaciones tan valederas como en el caso de América Latina. Los países en desarrollo ejercieron una influencia importante en la definición del contenido y los objetivos de las negociaciones y, dado el número y calidad de las propuestas que han presentado en los distintos grupos de negociación, parecen dispuestos a jugar un papel igualmente importante en su desenlace. Además, participan en alianzas que ejercen mucha influencia en las negociaciones, como el llamado Grupo de los 20, muy activo en las negociaciones agrícolas. No hay duda, en todo caso, que los países de la región, en general, se beneficiarían significativamente si el sistema de comercio multilateral sale fortalecido de esta ronda de negociaciones, si se eliminan las distorsiones existentes en el comercio internacional de productos agrícolas y se logra un mayor acceso a los mercados, incluidos los mercados de los países en desarrollo, que cuentan con un importante potencial de crecimiento.

ii. Multilateralismo y regionalismo

El período de mayores logros en materia de integración regional, como se discutió en la sección precedente, ha coincidido con el período de mayor activismo de los países de América Latina en el sistema multilateral de comercio. En ese sentido el debate sobre multilateralismo y regionalismo, es decir, sobre la compatibilidad de los esfuerzos regionales y los multilaterales, no tiene mayores implicaciones prácticas. La experiencia de la región ha puesto de manifiesto que es posible – y tal vez deseable – participar activa y constructivamente en distintas instancias las negociaciones comerciales y utilizar los varios foros de negociación existentes de manera efectiva, promoviendo los intereses comerciales de la región allí donde son susceptibles de ser avanzados.

Sin embargo, no hay duda que la relación entre las iniciativas regionales y el sistema multilateral de comercio no es un asunto banal. Esta relación es objeto de grandes controversias a nivel académico y político y suscita no pocos debates entre los formuladores de la política comercial.

En el plano multilateral, el tema ha estado incluido, implícita o expresamente, en las últimas rondas de negociaciones comerciales y aunque se han tratado de establecer directrices para facilitar una mayor armonía entre las iniciativas regionales y las normas y obligaciones multilaterales, los resultados han sido más bien precarios.

La OMC – mejor dicho, los miembros de la OMC en su accionar colectivo – sólo han podido determinar en un caso¹¹ si los acuerdos notificados por los países miembros y analizados exhaustivamente en las instancias correspondientes – hoy en día el Comité de Acuerdos Comerciales – son o no compatibles con la normativa multilateral y se ajustan a lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT – el cual contiene las normas que rigen la formación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio. Esto no ha impedido, sin embargo, la proliferación de acuerdos regionales y América Latina ha sido una de las regiones más activas en la materia, como se discute a lo largo de este capítulo.

La celebración de acuerdos regionales, sean estos acuerdos para la formación de uniones aduaneras o acuerdos de libre comercio o simples acuerdos parciales para el otorgamiento de preferencias, no es un fenómeno contemporáneo. Tampoco lo es el hecho de que estos acuerdos sean susceptibles de controversias. Cuando el GATT se estaba negociando en Ginebra, a mediados del siglo pasado, una de las polémicas más importantes fue la generada por la insistencia del Reino Unido de mantener inalterado el sistema de preferencias comerciales que había establecido con sus colonias. Estados Unidos, alérgico por ese entonces a estos esquemas, abogaba por su eliminación. Al final se encontró un compromiso que permitía el mantenimiento, por un lapso determinado, de las mencionadas preferencias. Controversias semejantes se presentaron cuando se trató de definir las normas sobre la constitución de uniones aduaneras o áreas de libre comercio, esto es, las disposiciones que aún hoy se encuentran reflejadas en el Artículo XXIV del GATT.

La razón de estas controversias no es difícil de entender. Estos acuerdos «regionales», como se les denomina frecuentemente, son acuerdos preferenciales, esto es, se basan en el otorgamiento de preferencias comerciales entre sus participantes y excluyen de estos beneficios a los países que no forman parte de los acuerdos. Estos acuerdos son, por lo tanto, en principio, incompatibles con el sistema GATT/OMC, el cual está basado en la no discriminación y la aplicación irrestricta de la cláusula NMF, la

¹¹ Se trata del acuerdo sobre una unión aduanera entre la República Checa y la República de Eslovenia, luego de la división de Checoslovaquia.

cual estipula que los beneficios que se otorgan entre sí los países miembros, deben ser extendidos, incondicionalmente, a todos los demás miembros. Siguiendo esta lógica hasta sus últimas consecuencias no deberían existir, en principio, acuerdos regionales, pues éstos serían contrarios a la letra y el espíritu del sistema multilateral. Sin embargo, la situación se complica – y los debates emergen – porque la propia normativa multilateral no sólo autoriza estos acuerdos si se cumplen algunas reglas prescritas en la misma, sino que parece a veces estimular su existencia, en determinadas circunstancias.

De allí la complejidad de este asunto. La relación entre el regionalismo y el multilateralismo puede ser analizada al menos desde tres ángulos distintos. Desde un punto de vista jurídico-institucional, el tema principal sería el de determinar la medida en que los acuerdos regionales respetan las prescripciones establecidas en la normativa multilateral y, específicamente, las disposiciones del Artículo XXIV del GATT 1994 y del Artículo VI de Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, así como las normas relativas a los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, es decir, la Cláusula de Habilidadación, en los casos en que ésta sea plicable.¹² Asociado a esta «compatibilidad» está el tema de los mecanismos institucionales con los que cuenta el sistema para asegurar que la misma sea efectivamente respetada. Desde un punto de vista económico, el interés de los analistas es distinto. Aquí se trata de determinar el «costo» para los países y, por lo tanto, la medida en que los acuerdos comerciales conducen a la «creación» o «desviación» del comercio de los participantes o si los mismos contribuyen a fortalecer el multilateralismo o a debilitarlo.¹³ Finalmente, desde el punto de vista de la economía política, interesa determinar cual es el papel que desempeñan los acuerdos regionales en la estrategia de inserción en la economía global que adelantan los países.

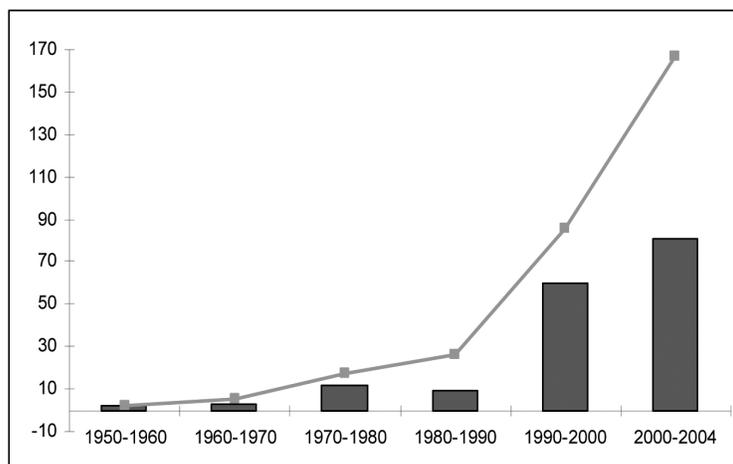
No es este el lugar para hacer un análisis exhaustivo de estos diferentes enfoques, pero es importante hacer algunas consideraciones en relación con los acuerdos regionales y su vinculación con el sistema multilateral de comercio. La primera de estas consideraciones es que el número de acuerdos regionales ha crecido significativamente en los últimos años. Como se puede observar en el Gráfico 2.5, el número de acuerdos

¹² La denominada Cláusula de Habilidadación fue adoptada al final de la Ronda Tokio, en 1979. En ella se «codifican» varias medidas adoptadas a favor de los países en desarrollo, como los esquemas de preferencias comerciales, y se autoriza la celebración de acuerdos comerciales para el otorgamiento de preferencias entre países en desarrollo.

¹³ Viner, J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1950; y, Bhagwati, J. y Panagariya, A., *The Economics of Preferential Trade Agreements*, America Enterprise Institute, Washington DC, 1996.

regionales notificados a la OMC – y no todos lo son – creció exponencialmente durante la última década, alcanzando una cifra a principios de 2005 de alrededor de 200 (si se toman en cuenta los cerca de 20 acuerdos que están siendo negociados actualmente).¹⁴

Gráfico 2.5. Acuerdos regionales notificados al GATT/OMC (1947-2005)



Fuente: OMC

La segunda consideración es que prácticamente todos los países de la OMC, desarrollados y en desarrollo, han negociado este tipo de acuerdos. Este es un hecho relativamente nuevo. Hasta principios de los años 90, Estados Unidos, por ejemplo, había privilegiado exclusivamente al sistema multilateral de comercio para el manejo de sus relaciones comerciales. Este país, hoy en día se cuenta entre los más entusiastas defensores – y practicantes- de los acuerdos regionales. Japón, Hong Kong, Singapur, Corea y otros países asiáticos que también se habían mantenido al margen del regionalismo, hoy lo practican activamente. De hecho, el Sudeste asiático es una de las regiones en donde las iniciativas regionales han comenzado a implantarse con mucha fuerza, y algunas de estas iniciativas gravitan alrededor de China, Japón y Corea, que son las economías más grandes de la región. Para los países europeos y los latinoamericanos, naturalmente, la práctica del regionalismo es de más vieja data y la Unión Europea (UE) es sin duda la entidad que históricamente ha sido

¹⁴ Crawford, Jo-Ann and Fiorentino, Roberto V., *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO, Discussion Paper No.8, 2005

más activa en la materia, no solo mediante sus sucesivas ampliaciones (de 6 países en sus inicios a 25 miembros en la actualidad), sino también mediante la amplia red de acuerdos de libre comercio (ó uniones aduaneras, como en el caso de Turkía) que ha suscrito con sus países vecinos.

Finalmente, habría que destacar que para los países en desarrollo los acuerdos regionales representan ciertas ventajas indudables y tienen también costos potenciales. Entre las ventajas podrían citarse la consolidación de las reformas económicas – como ha ocurrido en América Latina - y el avance gradual hacia la liberalización comercial, en la medida en que muchas veces resulta más aceptable políticamente abrirse a los mercados vecinos que hacerlo unilateralmente o, incluso, en el marco multilateral. No obstante, la proliferación de acuerdos comerciales puede complicar excesivamente la ejecución de la política comercial, por ejemplo mediante la adopción de múltiples normas de origen y, cuando se trata de acuerdos con países industrializados, adoptar compromisos que pueden ir más lejos que los existentes a nivel multilateral, sin que resulte evidente que esto sea conveniente.

En todo caso, los acuerdos regionales forman parte integral del tejido actual de relaciones comercial internacionales y este hecho no cambiará en el futuro previsible. Debería, por lo tanto, encontrarse la manera de que estos acuerdos coexistieran con el sistema multilateral de comercio en forma armónica. Para que esto ocurra se hace necesario que el sistema multilateral recupere su dinamismo. Si la parálisis que se ha observado en los últimos años en las negociaciones multilaterales continúa y la OMC no se adapta a las nuevas realidades del comercio mundial y atiende debidamente las necesidades de sus miembros, especialmente los países en desarrollo más vulnerables, los acuerdos regionales comenzaran a ser considerados ya no como complemento, sino como alternativas al sistema multilateral. De allí la importancia de clarificar, con un sentido práctico, la relación entre regionalismo y multilateralismo y establecer un marco propicio para que esta se desenvuelva constructivamente. Habría que comenzar a discutir, no solamente sobre el «costo» de los acuerdos regionales para los países, sino del «costo» de una ruptura del sistema multilateral, especialmente para los países en desarrollo. Este es un asunto de relevancia para los países de América Latina, comprometidos como están con el sistema multilateral y con sus acuerdos regionales.

IV. DEL ALCA AL «NUEVO» BILATERALISMO

A mediados de los años 90 se lanzó la más ambiciosa iniciativa de integración hemisférica jamás intentada. En una reunión cumbre celebrada en Miami, en diciembre de 1994, los 34 jefes de estado o de gobierno

de los países miembros de la OEA decidieron iniciar los trabajos preparatorios para la conformación de una zona continental de libre comercio – el Área de Libre Comercio de las Américas ó ALCA. Estos trabajos se iniciaron poco después, en una reunión de ministros de comercio que tuvo lugar en Denver, Colorado, a mediados de 1995, desencadenando un proceso que habría de consumir, durante los próximos años, una suma enorme de voluntades, trabajos analíticos y discusiones técnicas entre los países participantes.

El ALCA se fundamentaba en ciertas premisas básicas. En primer lugar, la necesidad de consolidar el carácter democrático de las sociedades latinoamericanas. Por primera vez, los países de la región contaban con regimenes producto de elecciones. Algunos de estos distaban, sin embargo, de estar arraigados, especialmente en el caso de los países de América Central. En segundo lugar, el ALCA aparecía como una consecuencia lógica de las políticas de apertura puestas en práctica por los países de la región y de las estrategias de inserción en la economía mundial que resultaban de las mismas. Un acuerdo que involucrase a todos los países de la región le daría mayor credibilidad y consistencia a las políticas de apertura. Finalmente, el ALCA podía ser el marco propicio para movilizar los recursos humanos y materiales que la región requería para su desarrollo.

El ALCA se ha interpretado como un acuerdo recíproco entre, por una parte, Estados Unidos (y Canadá) y, por otra parte, los países latinoamericanos y del Caribe. La realidad es que el ALCA, tal como se concibió inicialmente, implicaba la apertura recíproca de todas las economías involucradas. Así, no era sólo el comercio de Costa Rica con Estados Unidos ó el de Estados Unidos con Bolivia el que sería liberado de restricciones, sino también el de Bolivia con Costa Rica y el de Argentina con México y así sucesivamente, con lo cual se estaba en presencia de un esfuerzo de liberalización del comercio y las inversiones de vasto alcance y consolidando un gran espacio económico, con más de 800 millones de personas, un PIB cercano a los 10 billones de dólares y una extraordinaria capacidad para el intercambio de bienes, servicios y tecnologías.

Para los países de la región, la celebración de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, si bien suscitaba temores debido a las asimetrías existentes a nivel hemisférico, ofrecía también la posibilidad de acceder al vasto y dinámico mercado de Estados Unidos en condiciones privilegiadas con respecto al resto del mundo. En el lanzamiento del ALCA también influyó la negociación del TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México. El impacto de este acuerdo en los países de la región fue de mucha significación. En primer lugar, porque puso de manifiesto que un

acuerdo de eliminación recíproca de las restricciones al comercio y las inversiones entre Estados Unidos y países de la región era posible y conveniente. Después de todo, continuar manejando las relaciones con Estados Unidos sobre la base de las concesiones unilaterales que este país estuviese dispuesto a ofrecer – tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o las preferencias comerciales unilaterales otorgadas a los países andinos en el ATPDEA – era una opción que resultaba cada vez menos atractiva para los países de la región, dadas las nuevas estrategias de desarrollo que éstos trataban de aplicar. Un acuerdo como el TLCAN le daría, sin duda, mayor estabilidad y seguridad a las relaciones comerciales con Estados Unidos.

En segundo lugar, el TLCAN se presentaba como un acuerdo moderno que incorporaba disciplinas no solamente con respecto al comercio de bienes y la reducción de aranceles – las áreas más tradicionales de las negociaciones comerciales internacionales – sino también sobre el comercio de servicios (que cubre una amplia gama de actividades económicas) y las inversiones, un tema hasta entonces tabú en las relaciones externas de los países latinoamericanos. La normativa del TLCAN – que cubría éstos y numerosos otros asuntos asociados al comercio – no podía sino resultar atractiva a un grupo de países empeñados en la modernización y la apertura de sus economías. De allí que resultara poco sorprendente que al momento de definir las áreas que serían cubiertas por las negociaciones del ALCA, el modelo a seguir fuese el del TLCAN.

Pero había algo más. Para México el sólo inicio de las negociaciones para un acuerdo con Estados Unidos había significado el comienzo de un incremento sin precedentes de inversiones extranjeras hacia ese país. En pocos años México pasó de ser un país abandonado por los inversionistas extranjeros a ser el país mimado por éstos. Además, como resultado del TLCAN, las relaciones comerciales con Estados Unidos se fortalecieron significativamente. Se ha estimado, por ejemplo, que entre 1993 y 2001, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México crecieron, en términos reales, en más del 190 por ciento.¹⁵ México se ha convertido en el segundo socio comercial de importancia para ese país y experimentado un crecimiento sin precedentes de su sector externo – las exportaciones de México representan hoy en día más de la mitad de las exportaciones totales de América Latina. Por estas razones, el TLC es un punto de referencia fundamental en el tejido de las negociaciones bilaterales y plurilaterales que se ha ido entablando en años recientes entre numerosos países de América Latina y Estados Unidos.

¹⁵ Hillberry, Russell H. y McDaniel, Christine A., A Decomposition of North American Trade Growth since NAFTA, U.S. International Trade Commission, Washington D.C., December 2002

El ALCA, sin embargo, languidece desde hace varios años y su futuro es muy incierto. El proceso preparatorio del ALCA, llevado a cabo en forma sostenida durante más de ocho años por los técnicos de los países participantes, no fue capaz de resistir las visiones discordantes de algunos de sus principales actores, principalmente Estados Unidos y Brasil. En la que debía ser la etapa final de las negociaciones, las posiciones divergentes de estos dos países en cuanto al contenido del ALCA y su relación con las negociaciones en la OMC llevaron al estancamiento del proceso. Estas diferencias se pusieron de manifiesto de manera particular a lo largo del año 2003, cuando Estados Unidos declaró formalmente que no estaba dispuesto a negociar en el marco del ALCA algunos asuntos que, en su opinión, debían ser tratados en el ámbito de la OMC, esto es, en las negociaciones de la Ronda Doha. Estos asuntos eran las ayudas internas a la agricultura, las subvenciones a las exportaciones agrícolas y las normas antidumping. La reacción de Brasil y los otros países de Mercosur a la postura de Estados Unidos no se hizo esperar. Para estos países el tema agrícola, más que cualquier otro, tiene la máxima prioridad. Liderados por Brasil, estos países plantearon, en consecuencia, excluir de las negociaciones del ALCA los temas de servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual, esto es, los temas considerados prioritarios por Estados Unidos, bajo el argumento de que los mismos debían ser tratados en el ámbito de la OMC, es decir, el mismo argumento que utilizó Estados Unidos.

La posición de Estados Unidos en cuanto a las ayudas internas y las subvenciones agrícolas no carecía de fundamento, pero resultó muy negativa para el ALCA. Es evidente que la eliminación de las distorsiones que afectan al comercio internacional de productos agrícolas sólo será efectiva en la medida en que todos los países responsables de estas distorsiones acuerden su desmantelamiento. Estos incluyen, principalmente, a los países de la Unión Europea y, en menor medida, Japón, Suiza y otros países industrializados, esto es, países que no participan en el proceso del ALCA y que están siendo presionados en la Ronda Doha para que modifiquen sus políticas agrícolas. La verdad es que si esto pudiera lograrse en el marco de la OMC, las negociaciones hemisféricas recibirían un impulso muy decisivo. Pero éste no ha sido el caso, pues el tema agrícola continúa siendo elusivo para los negociadores de la OMC.

Lo ocurrido después es bien conocido. Los países participantes en el ALCA negociaron un entendimiento que rompió los fundamentos a partir de los cuales el acuerdo se había estado construyendo. Se planteó la posibilidad de negociar un marco «mínimo» de compromisos comunes y dejar en libertad a los países interesados para que negocien entre sí acuerdos más

amplios. A partir de entonces se comenzaría a hablar de un ALCA «*light*» ó «*à-la-carte*», y el acuerdo habría perdido mucho de su empuje inicial. Se desdibujó el contenido hemisférico del proyecto, restándole lo que era tal vez su mayor atractivo, la construcción de un gran espacio económico, «de Alaska a Tierra del Fuego», libre de restricciones al comercio y las inversiones, capaz de imprimirle un impulso decisivo al desarrollo de los países de la región. No es que el ALCA fuese una panacea para todos los problemas de la región, pero tenía sin duda el potencial de movilizar recursos, en términos de comercio, inversiones y tecnologías, necesarios para impulsar la modernización de los países latinoamericanos.

Habría que preguntarse si existe aún la posibilidad de rescatar las negociaciones del ALCA de su crisis actual. Esta posibilidad ciertamente existe, pero no será fácil, dadas las percepciones políticas de algunos participantes, incluido Venezuela, con respecto a las bondades de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, como se puso de manifiesto en la Cumbre de Mar del Plata, en 2005. No obstante, se puede pensar en algunos escenarios posibles y tal vez el más factible sea aquel según el cual los países de Mercosur y los del Caribe emprendan en el futuro, con Estados Unidos (y Canadá), negociaciones bilaterales similares a las completadas por los países de América Central y en curso por los países andinos. Es evidente que si esto ocurre, parte de la tarea del ALCA – los vínculos entre el norte y el sur del hemisferio - estaría cumplida. La otra parte a completar sería la extensión de los compromisos negociados con Estados Unidos, tanto en el ámbito de la liberalización del comercio, como en materia normativa, a los otros países de la región, en un esfuerzo de regionalización de alcance hemisférico, de alcance similar al del ALCA. Seguramente existen otros escenarios posibles. Cualquiera de ellos exigirá, sin embargo, una fuerte dosis de voluntad política e imaginación para evitar caer en situaciones similares a las actuales.

A la hora actual, no hay duda que las dificultades en las negociaciones del ALCA y la percepción muy generalizada acerca de la virtual imposibilidad de completar las negociaciones hemisféricas según las pautas trazadas inicialmente, le han dado un renovado vigor a los entendimientos bilaterales con Estados Unidos. Los países de América Central y Estados Unidos suscribieron en 2004 el denominado CAFTA, al cual se incorporó poco después la República Dominicana. También lo han hecho dos países andinos, Colombia y Perú y no se sabe a ciencia cierta si Ecuador, país que también formaba parte de estas negociaciones, las reanudarán en un futuro cercano. Otros países de la región, como Panamá, adelantan también negociaciones con Estados Unidos y otros más han planteado formalmente su interés en concluir un acuerdo de libre comercio con ese país, como es el caso de los miembros de CARICOM (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Acuerdos Comerciales de países de América Latina con países industrializados.

Acuerdos de Libre Comercio	Año de Suscripción
México-Canadá-Estados Unidos (TLCAN)	1994
Chile-Canadá	1996
México-Unión Europea	1996
México-EFTA	2000
México-Israel	2000
Costa Rica-Canadá	2001
Chile Unión Europea	2002
Chile-Estados Unidos	2003
Chile-EFTA	2003
Chile – Corea	2003
Colombia-Estados Unidos	2006
Panamá-Taiwán	2003
Perú-Estados Unidos	2006
México-Japón	2004
MCCA-República Dominicana-Estados Unidos (CAFTA)	2004
Chile-Nueva Zelanda	2005

Fuente: SICE/OEA

Este «nuevo» bilateralismo, como es denominado aquí, es de largo alcance y complementa los esfuerzos desplegados a principios de la presente década por México, Chile y Costa Rica para negociar acuerdos de libre comercio con algunos países desarrollados, especialmente Estados Unidos y Canadá, en el hemisferio occidental, y la Unión Europea (aunque también Japón y otros, como se puede apreciar en el Cuadro 11). Tanto México como Chile cuentan ya con acuerdos con la UE; y los países de Mercosur se encuentran actualmente en un proceso de negociaciones con la UE que debía haberse completado, en principio, en octubre 2004, pero que ha sido postergado en repetidas ocasiones debido, principalmente, a diferencias entre los dos grupos con respecto al tratamiento del tema agrícola. Existe también un entendimiento entre la UE y la CAN y la UE y el MCCA para iniciar un proceso de consultas y discusiones que debe llevar al pronto inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación entre estas regiones. Los países de CARICOM, por su parte, han

convenido negociaciones para la liberalización de su comercio con la Unión Europea en el marco de los compromisos asumidos por los países ACP en el Acuerdo de Cotonou, suscrito en 2002 entre ambos grupos de países.

Lo que puede concluirse de esta considerable expansión de los acuerdos y las negociaciones comerciales de los países de América Latina con sus principales socios comerciales extra-regionales, es que una vez completados los programas de liberalización incluidos en los acuerdos suscritos (o en negociación) con Estados Unidos y la Unión Europea, lo esencial del comercio exterior de los países de la región tendrá lugar en un marco de libre comercio, puesto que Estados Unidos y la Unión Europea representan aproximadamente, en su conjunto, el destino para el 70 por ciento de las exportaciones de la región y el origen para la mitad de sus importaciones totales (en 2002). El 30 por ciento restante de las exportaciones se dirige, principalmente, hacia los mercados de otros países de América Latina, libres por lo general de restricciones, en virtud de los acuerdos de integración y libre comercio vigentes en la región.

V. ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL Y DESARROLLO

En la evolución del proceso de integración regional y las negociaciones comerciales, descrita en las secciones anteriores, se destaca el carácter múltiple de las estrategias de inserción internacional que han puesto en práctica los países de América Latina. Como se ha señalado, estas estrategias se articulan alrededor de tres ejes principales: la integración y los acuerdos regionales, los acuerdos comerciales con países desarrollados y en desarrollo de fuera de la región y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. Se trata de estrategias complementarias, no sustitutivas. Su lógica económica se sustenta en la necesidad de ampliar los mercados externos, estimular una mayor competitividad internacional y, en definitiva, propiciar un desarrollo económico más estable y duradero. Los acuerdos comerciales no son un objetivo en sí mismos ni ofrecen soluciones milagrosas a los problemas de la región. Son instrumentos para el logro de los objetivos mencionados.

La multiplicidad de las iniciativas en curso y el hecho de que éstas se desarrollan simultáneamente en distintos niveles, plantea a los países de la región desafíos de gran significación. La participación en los distintos acuerdos y negociaciones exige la movilización de importantes recursos humanos y materiales y requiere de análisis técnicos cada vez más sofisticados. La necesidad de asegurar un enfoque complementario entre las distintas iniciativas agrega complejidad a esta tarea. Aunque hasta la fecha la coexistencia de acuerdos regionales y extra-regionales no parece

haber ocasionado mayores perturbaciones en el manejo de la política comercial, no obstante algunos llamados de alerta acerca de la superposición de normas y compromisos, como en el caso de las normas de origen,¹⁶ esta situación puede estar cambiando. El futuro del MCCA después del CAFTA ó de la CAN, luego de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos y el retiro de Venezuela, no podrá asegurarse si sus países miembros no instrumentan las medidas necesarias para evitar que sus esquemas de integración se queden a la zaga. Lo mismo puede ocurrirles a los países de Mercosur cuando complete sus negociaciones con la UE. La tarea es urgente porque los compromisos asumidos en el marco del CAFTA, por ejemplo, o los TLC de Colombia y Perú van, en algunos casos, más lejos que los alcanzados a nivel subregional.

Se trata, en esencia, de asegurar la coherencia y complementariedad de las iniciativas en curso y sacar el mejor provecho de las mismas. Pero sería ingenuo pensar que esta coherencia se logra espontáneamente, un poco al azar, como si las acciones a nivel regional, bilateral o multilateral fuesen naturalmente compatibles. Considérese, por ejemplo, la situación de la CAN una vez que Colombia y Perú comiencen a instrumentar su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Aquí existe una fuente potencial de conflictos y también de oportunidades. Los TLC incluyen compromisos en algunas áreas, como en materia de inversiones extranjeras y compras gubernamentales, que van más lejos que los alcanzados a nivel andino, con lo cual algunos miembros de la CAN podrían estar ofreciendo concesiones a Estados Unidos que no han ofrecido a sus socios andinos. En otros temas, como la propiedad intelectual, se podría estar fracturando el régimen comunitario que existe en la materia.

Por otra parte, los TLC ofrecen la oportunidad para que CAN avance en su proceso de integración subregional. La negociación de este acuerdo ha generado un enorme interés en los agentes económicos de los países andinos participantes y llevado a una reflexión muy seria acerca del desafío que éste representa para economías relativamente pequeñas y vulnerables como las de Colombia y Perú. El esfuerzo interno que estos países deben llevar a cabo para adecuar sus economías a la apertura con Estados Unidos es de tal magnitud e importancia que no sería descabellado pensar que el mismo pudiese encontrar una cierta resonancia a nivel de la CAN. Después de todo, uno de los propósitos primordiales de la integración regional ha sido el de facilitar la inserción efectiva de los países latinoamericanos

¹⁶ Estevadeordal, A., Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?, *Economía*, Vol.5, Number 2, Brooking Institution Press, Washington DC, 2005.

en la economía mundial y un acuerdo con Estados Unidos es parte de la misma. La adecuación y perfeccionamiento de la normativa andina, el fortalecimiento de la infraestructura física y de servicios de apoyo al comercio subregional y la ampliación de la cooperación en materia de facilitación del comercio sería no sólo una manera de avanzar en el proceso de integración de la CAN en beneficio de todos sus miembros, sino también una forma de complementar en forma dinámica la «agenda interna» de los países que negociaron los TLC con Estados Unidos.

i. La integración regional: Una tarea pendiente

El tema de la coherencia, sin embargo, no puede limitarse al ámbito subregional. Todos los países latinoamericanos han negociado o están negociando acuerdos de libre comercio con países industrializados y/o en desarrollo de fuera de la región y todos toman parte activa en las negociaciones de la OMC. En todos estos procesos se asumen compromisos comerciales de mucha envergadura, los cuales en muchos casos son más profundos y contundentes, como ya se indicó, que los alcanzados en el ámbito regional o subregional. En este contexto, debería ser posible «repensar» la integración regional, so pena de que ésta se vea progresiva y tácitamente dejada a un lado. Aunque un proyecto de integración de alcance regional ha estado ausente de las iniciativas emprendidas desde principios de los años 90 – el ALCA respondía a una dinámica diferente – pareciera que las condiciones estarían dadas para comenzar a llenar se vacío.

Los esfuerzos de integración en la región no han logrado, hasta ahora, generar la dinámica económica esperada. Como se ha discutido en las secciones anteriores de este capítulo, los mercados subregionales constituyen todavía una fracción muy pequeña de las transacciones comerciales de los países. Tampoco han generado entre los agentes económicos la credibilidad necesaria para darles consistencia. Esto debería ser corregido para poder impulsar la integración regional hacia nuevos horizontes. El mercado regional es de mayor significación que los mercados segmentados de las subregiones, pero existe sólo en teoría. No solo subsisten numerosas restricciones a los intercambios regionales. También se carece de un marco normativo que le de sentido y orientación a la eliminación de estas restricciones y la infraestructura de apoyo al comercio y las inversiones es aún muy frágil. Así, parece necesario actuar tanto en el ámbito comercial como en el de la cooperación regional en materia de, entre otros, infraestructura y energía, en sintonía con varias iniciativas que ya están en curso (CEPAL 2005).

En materia comercial, un proyecto ambicioso de integración regional debería propender a la rápida eliminación de las restricciones al comercio recíproco y la adopción de un marco normativo moderno, que sea consistente con la compleja trama de acuerdos comerciales existentes. Las condiciones parecen dadas par una acción decidida en esa dirección. Según la Secretaria de ALADI, los acuerdos comerciales entre sus miembros deberían llevar, hacia el año 2007, a una liberalización de cerca del 90 por ciento del comercio recíproco. Existe, por lo tanto, una base importante a partir de la cual avanzar hacia esfuerzos más ambiciosos a escala regional. Seguramente, el comercio aún sometido a restricciones se da en aquellos rubros considerados sensibles en los distintos países. Pero muchos países de la región han estado dispuestos a liberalizar estos sectores en sus acuerdos con Estados Unidos y otros países industrializados –aunque a plazos relativamente largos – y sería difícil justificar que algo comparable no se hiciera en la región.

En verdad, de existir la necesaria voluntad política, los países latinoamericanos podrían, apoyándose en los logros de la integración subregional de estos últimos años y en sus estrategias de negociación comercial, poner en marcha una rápida liberalización del comercio al interior de la región. Una posibilidad sería la de adoptar una estrategia similar a la ejecutada al final de la II Guerra Mundial, destinada a promover el desmantelamiento de las numerosas restricciones al comercio que habían proliferado en el período de entreguerras. Esta estrategia dio origen al GATT y a la progresiva liberalización del comercio mundial en los años siguientes. En esa ocasión, los mecanismos que se utilizaron y que aún conservan su vigencia fueron la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida para extender los beneficios de la liberalización comercial, la «consolidación» de las concesiones otorgadas y la adopción de una normativa comercial que ofreciera un marco adecuado para el desarrollo de los intercambios comerciales. Con el paso del tiempo – y la expansión del comercio mundial – se hizo necesario establecer mecanismos efectivos de solución de controversias que garantizaran el cumplimiento de los compromisos adquiridos y éstos han encontrado su expresión más acabada en los dispositivos existentes en el marco de la OMC.

No sería absurdo pensar a la hora actual en el establecimiento de un «GATT» latinoamericano, que promoviese el rápido desarrollo de un área de libre comercio regional. Si el establecimiento de uniones aduaneras a nivel subregional a resultado difícil, como se discutió anteriormente, la liberalización de los intercambios ha encontrado relativamente menos escollos. Debería ser ahora posible impulsarla a nivel regional y un primer paso podría ser el de la extensión a todos los países de la región de las

concesiones que éstos se han otorgado recíprocamente en sus acuerdos subregionales, bilaterales o plurilaterales, mediante una aplicación incondicional de la cláusula NMF – como se hizo para el establecimiento del GATT. No se pueden subestimar las dificultades de una empresa de este tipo y los escollos que se presentaron en la negociación entre Mercosur y varios países de la CAN son un buen ejemplo de ello.¹⁷ Sin embargo, una iniciativa como la planteada, ambiciosa y, a la vez, exigente en sus propósitos, podría darle a la integración regional el impulso que requiere a la hora actual. Para ganar en credibilidad, la misma tendría que estar acompañada de la adopción de una normativa comercial moderna, incorporando efectivamente la normativa existente en la OMC – y la que resulte de la Ronda Doha – y, según resulte apropiado, la desarrollada en los acuerdos de libre comercio celebrados recientemente. Al mismo tiempo, será necesario poner en marcha mecanismos de solución de controversias que, al igual que en la OMC, garanticen el efectivo cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países.¹⁸

Naturalmente, la liberalización del comercio no puede ser el único eje articulador de un proyecto de integración de alcance regional. Debería ser, sin embargo, un eje central del mismo. La experiencia ha demostrado que la liberalización del comercio, cuando está acompañada de una decidida voluntad política de avanzar y consolidar estos esfuerzos, puede transformarse en un poderoso instrumento de movilización de los recursos empresariales, humanos y materiales de los países participantes. Estos esfuerzos se quedarían inconclusos, sin embargo, si no están acompañados de acciones decididas en otras áreas que están asociadas, directa o indirectamente al comercio, como el funcionamiento de las aduanas aéreas y marítimas, el tránsito aduanero, las normas técnicas y otros. Como se ha puesto de manifiesto en la experiencia europea, la construcción de un espacio económico integrado es un proceso lento y complejo, que exige la incursión concertada de los países participantes en áreas tradicionalmente sometidas a las jurisdicciones nacionales y las políticas internas y más resistentes, por lo tanto, a ser manejadas colectivamente.

¹⁷ A finales de 2004, los países de Mercosur y tres países de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) suscribieron un acuerdo comercial mediante el cual convinieron en la eliminación gradual de las restricciones al comercio recíproco en el marco de un programa de liberalización que será completado en un período máximo de 15 años. Bolivia y Perú, por su parte, habían concertado acuerdos semejantes con los países de Mercosur en 1996 y 2003, respectivamente.

¹⁸ No deja de ser significativo que los países latinoamericanos recurran cada vez más frecuentemente a la OMC para resolver sus diferencias comerciales, como se observó en la sección III de este capítulo. Este solo hecho pone de manifiesto la carencia de estos mecanismos a nivel latinoamericano y la necesidad de contar con los mismos en un esfuerzo de alcance regional.

Cabe, finalmente, destacar que un proyecto de esta naturaleza ofrecería un marco propicio para avanzar en varias de las iniciativas que han sido lanzadas en los últimos tiempos, como los proyectos IIRSA y Puebla Panamá, y los esfuerzos para fortalecer el potencial de cooperación regional en materia energética, con iniciativas como el anillo energético del Cono Sur, entre otros. Estas iniciativas, además de estar focalizadas en áreas en donde las necesidades y complementariedades de la región son evidentes, pueden darle a la integración regional un impulso decisivo. En este contexto, la movilización de recursos financieros y técnicos, con el concurso de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), aparece como un factor crítico del éxito de estas iniciativas.

ii. La armonía en las negociaciones y compromisos comerciales

Además de la necesidad de actuar a nivel regional, actualizando los proyectos de integración a las nuevas realidades del comercio y las negociaciones de los países latinoamericanos, es importante asegurar la consistencia y armonía entre los compromisos que se asumen en los distintos ámbitos de la negociación. De no hacerlo, se corre el riesgo de confundir a los operadores económicos y perder coherencia en la ejecución de la política comercial. Ya la simple acumulación de acuerdos comerciales, como ha ocurrido en los últimos 15 años, con socios diferentes y con programas de desgravación arancelaria diferentes los unos de los otros, plantea un reto de gran magnitud a las administraciones aduaneras y a los importadores y exportadores. Si a esto se agrega la adopción de compromisos diferentes en áreas como las normas de origen o los requisitos sanitarios o fitosanitarios o las normas técnicas, esta complejidad se puede hacer inmanejable.

No existe una fórmula única, de aplicación universal, que asegure la consistencia entre los compromisos que se adopten en distintas instancias de negociación. Parecería aconsejable, sin embargo, que los países trataran de asegurar, en la medida de lo posible, que los programas de liberalización del comercio a que se comprometen en los distintos acuerdos bilaterales o plurilaterales guarden entre sí una cierta armonía, esto, se estructuren siguiendo un patrón común en términos del contenido y los plazos de las distintas listas de desgravación arancelaria; y que, en lo que respecta a la normativa de los acuerdos, ésta incorpore, en las áreas reglamentadas multilateralmente, la normativa OMC, cuidándose de no ir más allá de ésta cuando ello no resulte indispensable para la marcha de los acuerdos. Después de todo las normas OMC han sido aceptadas por

todos los países latinoamericanos – y por aquellos con los que éstos negocian o han negociado acuerdos comerciales. Las normas de la OMC están orientadas, en general, a asegurar que las políticas y prácticas comerciales de los países miembros se ejecuten con la mayor transparencia y a que sus compromisos se respeten oportunamente y estas consideraciones son igualmente válidas en el marco de otros acuerdos comerciales, bilaterales o regionales.

Lo anterior facilitaría la comprensión y aprovechamiento de los acuerdos por parte de los operadores económicos y su ejecución por parte de los gobiernos. Aún así, quedarían asuntos pendientes. Por ejemplo, ¿qué debe hacerse con los asuntos no regulados por la OMC e incluidos en acuerdos recientes, como el tema del tratamiento de las inversiones de los países participantes? En el mismo sentido, ¿cómo justificar acuerdos adicionales en materias reguladas multilateralmente, como sería el caso de la propiedad intelectual? No hay puntos de referencia en estos asuntos y solo cabría esperar que los países actúen con la prudencia necesaria, evitando compromisos que puedan contradecirse entre sí y tratando de mantener, en los distintos ámbitos de negociación, posiciones similares. Dicho esto, es indudable que resulta más fácil para un país como Estados Unidos, que actúa como «hub» en el tejido de acuerdos de libre comercio a nivel hemisferio, mantener la coherencia de su estrategia de negociación, que para los países latinoamericanos, «spokes» en esta red de acuerdos, que carecen de una estrategia común de negociación.

iii. Las negociaciones en la OMC y los acuerdos regionales

Otro aspecto crítico de la coherencia en las distintas negociaciones está relacionado con el aprovechamiento adecuado de los foros de negociación. No todo es posible lograrlo en todas las negociaciones posibles. No hay duda que la liberalización del comercio entre dos países o entre un pequeño grupo de países es más fácilmente concertada y ejecutada que la liberalización comercial en el ámbito multilateral, en el que participan más de 150 países. En este último, por demás, no se trata por lo general de eliminar los obstáculos al comercio – aunque éste sea el objetivo a largo plazo -, sino de reducir los mismos, mientras que el propósito de los acuerdos regionales negociados en los últimos años por los países latinoamericanos es la liberalización plena del comercio entre los países participantes.

Dicho esto, el ámbito multilateral y las negociaciones comerciales en el marco de la OMC ofrecen la ocasión de alcanzar objetivos que no pueden ser alcanzados plenamente en los acuerdos regionales. Este es típicamente

el caso de las negociaciones agrícolas, tema de la mayor importancia para numerosos países latinoamericanos. Aunque los acuerdos regionales contemplen medidas de liberalización recíproca del comercio de productos agrícolas, éstas serán insuficientes para eliminar las distorsiones que afectan el comercio internacional de estos productos. Como ya se ha señalado, para que estas distorsiones desaparezcan tienen que modificarse sustancialmente las políticas de subvenciones a las exportaciones y a la producción que mantienen la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros países industrializados. Esto solo será posible en una negociación global, en el marco de la OMC – como las actuales negociaciones de la Ronda Doha - en la que el conjunto de concesiones que se negocien resulte lo suficientemente atractivo para que estos países introduzcan cambios de significación en sus actuales políticas agrícolas.

De la misma manera, sería muy difícil lograr que Estados Unidos ajustase su legislación antidumping en ausencia de un acuerdo multilateral. Este es otro asunto de mucha importancia para los países latinoamericanos, que son objeto frecuentemente de procedimientos antidumping, no solamente en Estados Unidos, sino también en otros países, incluidos países de la región. Existe la percepción, entre los congresistas y agentes económicos de Estados Unidos, de que los estatutos antidumping constituyen el único instrumento con el que cuenta ese país para protegerse frente a las prácticas comerciales desleales de otros países. Aunque en varias ocasiones se ha puesto de manifiesto que estos estatutos no son completamente consistentes con los acuerdos de la OMC, el cambio de los mismos ofrece muchas resistencias y tiene costos políticos que sólo podrían ser aceptables en el marco de un acuerdo de alcance multilateral. De allí la negativa de Estados Unidos de incluir este tema en las negociaciones de sus acuerdos regionales.

Para los países de la región resulta también importante aprovechar el ámbito multilateral para ampliar sus mercados y lograr un mayor y más seguro acceso a los mismos. Aunque países como Chile y México le han dado una proyección global a sus acuerdos comerciales, para la mayoría de los países latinoamericanos sus acuerdos comerciales tienen un alcance regional y, a lo sumo, continental. Las negociaciones multilaterales podrían ayudar a corregir esta situación, si las mismas se traducen en una disminución efectiva de la protección en sectores que aún se encuentran altamente protegidos, como el de textiles, así como en la eliminación de las crestas y la progresividad arancelaria – todos objetivos declarados de la Ronda Doha. Más significativo aún, las negociaciones multilaterales ofrecen la ocasión de abrir los mercados de otros países en desarrollo,

como China, India y África del Sur, además de los países del Sudeste asiático, todos ellos de un evidente dinamismo económico y con un potencial de cooperación con la región que aún no ha sido suficientemente explorado.

En general, de las negociaciones comerciales cabría esperar un perfeccionamiento de la normativa multilateral y mayor claridad con respecto a la relación entre los acuerdos regionales y los compromisos multilaterales. Como se ha discutido anteriormente, esta es una relación compleja, fuente de debates doctrinarios y está sometida a los cambios en las prioridades de la política comercial de los países. No se pueden hacer afirmaciones categóricas al respecto, pero no hay duda que un sistema de comercio multilateral sólido y en expansión facilita que los acuerdos regionales se negocien tomando plenamente en cuenta la normativa y respetando los compromisos multilaterales y que los acuerdos regionales ayudan al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en la medida en que sean entendidos como esfuerzos complementarios y no como alternativas a éste.

INTEGRACIÓN Y TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS:

Lecciones de la Unión Europea

Manuela Tórtora

RESUMEN

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) ofrece lecciones interesantes a los negociadores económicos y a los responsables de políticas de los países en desarrollo: por un lado, muestra resultados en gran medida exitosos a nivel intra-europeo, basados en el concepto de que la liberalización económica no aporta beneficios automáticos y equitativos para todos, y que por lo tanto hay que intervenir para corregir las asimetrías. Por otro lado, la UE ha aplicado el concepto de tratamiento de las asimetrías a sus relaciones con los países en desarrollo, pero gradúa el acceso a su mercado y su ayuda al desarrollo en función de una visión estratégica donde cada región geográfica o cada grupo de países recibe un trato diferente. Todas estas lecciones son relevantes para América Latina en estos momentos de crisis de sus procesos de integración y de posibles negociaciones con sus socios europeos.

Palabras claves:

Integración, regionalismo, desarrollo, Unión Europea, América Latina, asimetrías.

SUMMARY

The integration process of the European Union (EU) provides interesting lessons to developing countries' negotiators and policy makers: on the one hand, it shows results that are largely successful at the intra-European level, based on the concept that economic liberalization does not lead to automatic and equitable benefits to all, therefore requiring interventions to address the asymmetries. On the other hand, the EU has applied the concept of addressing asymmetries to its relations with developing countries, but it modulates the access to its market and the development aid according to a strategic vision where each geographic region or group of countries receives a different treatment. All these lessons are relevant for Latin America in the context of the current crises of its integration processes and possible negotiations with the European partners.

Key words:

Integration, regionalism, development, European Union, Latin America, asymmetries.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de los procesos de liberalización comercial y de integración económica es la fusión de dos o más economías, cuyos niveles de desarrollo y estructuras productivas no son forzosamente ni similares ni complementarios al iniciarse el proceso. Hay dos vías principales para superar las asimetrías y lograr una fusión equitativa, en la cual los costos y beneficios son compartidos entre todos los miembros del proceso: por un lado, una vía que podemos calificar de «intervencionista», donde los Estados miembros diseñan e implementan políticas destinadas a nivelar gradualmente los desequilibrios entre las economías involucradas en el proceso; y una vía de «laissez-faire» donde se espera que los ajustes sean producidos automáticamente por la apertura de los mercados a medida que avanzan la liberalización y la integración.

Desde sus inicios en 1957, la Unión Europea (UE), o sea el proceso de integración más ambicioso y más avanzado que se conoce hasta la fecha, ha optado por aplicar políticas muy cercanas a la primera vía, definiendo e incorporando en su marco legal el concepto de tratamiento de las asimetrías entre sus miembros. A partir de los años 80, a medida que el proceso europeo se fue consolidando y profundizando tanto hacia adentro (entre sus miembros) como hacia fuera (la UE pasa a ser un actor económico a nivel internacional), el concepto de tratamiento de las asimetrías fue aplicado de manera cada vez más sofisticada, con instrumentos de intervención variable en función de los objetivos a alcanzar.

Este artículo no pretende discutir los éxitos y fracasos del proceso europeo. Apunta más bien a aclarar cómo la UE ha puesto en práctica el concepto y las políticas correspondientes a las asimetrías a nivel intra-europeo y en sus relaciones con los países en desarrollo, con miras a identificar varias lecciones:

- (i) Las lecciones referidas a cómo se pueden diseñar y aplicar políticas «intervencionistas», pero compatibles con esquemas de economías de mercado¹⁹, para nivelar desequilibrios entre miembros, orientar o acompañar la integración, y reducir el riesgo de crisis y rupturas: estas lecciones son particularmente relevantes para los esquemas de integración entre países latinoamericanos (MERCOSUR y Comunidad Andina en particular), en los cuales el tema de la integración entre miembros con distintos niveles de desarrollo sigue sin resolverse satisfactoriamente.

¹⁹ «Market-friendly», según el término usual en inglés.

- (ii) Las lecciones referidas a cómo la UE extiende a sus relaciones con socios menos desarrollados el reconocimiento de que existen asimetrías, modulando la intensidad de su ayuda al desarrollo en función del valor estratégico y económico del país socio: estas lecciones se aplican a cualquier proceso de negociación comercial entre países en desarrollo y la UE.
- (iii) Las lecciones relativas a la cooperación internacional para el desarrollo – cómo debe ser diseñada y puesta en práctica: paradójicamente, cuando muchos creían que el tema de las diferencias de desarrollo Norte-Sur pertenecían al siglo XX, debemos constatar que desde que empezó el siglo XXI este tema ya ha demostrado ser uno de los más complejos y delicados de la agenda internacional, y seguirá siéndolo en los próximos años. Todas las negociaciones económicas y comerciales –multilaterales, regionales o bilaterales- actualmente en curso o aún por realizarse, van a enfrentar el problema de cómo abordar y solventar las asimetrías entre economías industrializadas y en desarrollo: este tema sigue apareciendo en forma recurrente, bien sea con la etiqueta de «trato especial y diferenciado» usual en las normas de comercio internacional²⁰, bien sea al hablar de instrumentos de «cooperación al desarrollo».

Después de analizar las políticas de la UE, las conclusiones de este artículo aportarán elementos de discusión y reflexión en torno a las lecciones que pueden desprenderse para los esquemas de integración entre países en desarrollo, para las negociaciones con la UE, y para el tema de la ayuda al desarrollo en la agenda internacional.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA UE

Paradójicamente, la literatura dedicada al tema de la apertura de las economías, el libre comercio y la integración no presta mucha atención a la manera en que el grupo de países cuya integración es la más avanzada, la UE, enfoca las asimetrías económicas y comerciales entre sus propios miembros. Los enfoques con los cuales se abordan hoy en día los temas

²⁰ En gran parte de la literatura dedicada a las negociaciones comerciales, así como en la mente de muchos negociadores, se tiende a confundir trato especial y diferenciado con tratamiento de las asimetrías. El primero se refiere únicamente a disposiciones insertas en los acuerdos de comercio que ofrecen preferencias en el acceso a mercados, períodos transitorios para la implementación de obligaciones, y excepciones a las normas. El segundo se refiere a políticas económicas (que pueden incluir preferencias entre sus instrumentos) dirigidas a rectificar las fallas de las estructuras productivas que producen asimetrías dentro del proceso de integración o liberalización.

del desarrollo a nivel nacional e internacional serían diferentes si fueran enmarcados en un marco conceptual similar al que se usa dentro del bloque europeo. El debate y las negociaciones comerciales entre países en desarrollo e industrializados no se centrarían en negociar preferencias y excepciones como única solución a los desniveles, ni en la búsqueda de categorías que otorgan regímenes comerciales discriminatorios, ni en «graduaciones» de beneficiarios relativamente más desarrollados que otros.

Si la experiencia de la UE fuera la referencia principal, la atención de los negociadores económicos internacionales se centraría más bien en identificar, en primer lugar, la naturaleza de la asimetría que resulta del proceso de liberalización, y en segundo lugar, la capacidad productiva requerida en el largo plazo para superar los atrasos y nivelar la relación económica desigual.

El enfoque que se aplica en el ámbito intra-europeo nos enseña que hay más probabilidades de éxito cuando las asimetrías entre miembros de un proceso de apertura o de integración son consideradas como debilidades estructurales, y cuando se apunta a resolver las limitaciones de la capacidad productiva de la economía o del sector productivo más débil. Si este enfoque prevaleciera en las negociaciones de libre comercio bilaterales o regionales, Norte-Sur o Sur-Sur, se pudieran incorporar al diseño de la apertura de mercados medidas de apoyo a los ajustes productivos necesarios para garantizar equidad en los beneficios de la apertura. Asimismo, si este enfoque prevaleciera a nivel de las negociaciones de comercio multilateral en curso en la OMC, se pudiera incorporar en los acuerdos de la OMC un trato especial y diferenciado para *todos* los países en desarrollo, ajustándolo a las distintas debilidades estructurales mediante medidas de asistencia financiera y técnica diseñadas en función de los niveles de desarrollo y en función de las necesidades de cada región o sector productivo.

El proceso europeo ilustra cómo políticas económicas y sociales integrales pueden ser diseñadas e implementadas para responder a asimetrías de varios tipos, acompañar la liberalización de los mercados, y desarrollar la competitividad. Esto no significa que todas las políticas intra-regionales que se han puesto en práctica en el proceso europeo fueron, ni siguen siendo, exitosas: el éxito se refiere a la formulación de un enfoque holístico y de largo plazo, que articula en forma coherente objetivos económicos y comerciales, financieros y tecnológicos, todos necesarios para que el proyecto de la UE siga avanzando. Y no cabe duda de que a pesar de algunos fracasos, el balance general de las políticas de la UE ha sido positivo para sus poblaciones en términos de calidad de vida. Aunque los

resultados de las políticas intra-europeas han sido a veces desiguales, a veces incluso negativos desde el punto de vista de la eficiencia económica, los resultados más significativos se refieren a los aportes desde el punto de vista de la formulación de políticas de desarrollo. El enfoque de la UE se basa en la hipótesis de que la apertura de economías entre países, regiones y sectores cuyos niveles de desarrollo son desiguales resultará en beneficios desiguales a menos que se pongan en práctica medidas de apoyo y de compensación. La historia del mercado único europeo es, desde un punto de vista general y a pesar de resultados mixtos, una historia exitosa que demuestra cómo hacer converger sectores y regiones fuertes y débiles. El espectacular progreso de Irlanda, España, y en menor medida, Portugal y Grecia, ilustra cuán efectivo puede ser un enfoque integral al abordar los déficit de desarrollo.

También es cierto que un balance de las políticas intra-europeas necesita dos importantes matices: por una parte estas políticas han sido, por lo general, exitosas gracias al impresionante volumen de recursos financieros que ha permitido su implementación durante largos períodos. Por otra parte, la disminución de las asimetrías entre los miembros de la UE ha sido una tarea relativamente fácil porque las diferencias estructurales que los dividen son relativamente pequeñas – en comparación con los desniveles que separan la UE y todas las economías en desarrollo. En otros términos, el tratamiento de las asimetrías entre la UE y sus socios en desarrollo es una tarea mucho más ardua que la nivelación alcanzada entre los miembros de la UE, cuyas estructuras productivas son relativamente más homogéneas.

Otro aspecto importante desde el punto de vista conceptual se refiere a los objetivos de dichas políticas: en el caso de la UE, se trata de apoyar el proceso de ajuste a los requerimientos económicos y jurídicos (muy sofisticados) impuestos por la participación y la adhesión al conjunto de normas comunitarias que se ha acumulado desde los años 50 («*acquis communautaire*»). Si bien el nivel de asimetrías es mucho mayor, la UE no pretende que sus socios en desarrollo cumplan con requisitos de mismo nivel.

Desde el punto de vista del diseño de políticas de desarrollo y de instrumentos de cooperación, el tema de las asimetrías seguirá siendo uno de los más complejos y sensibles de la agenda internacional, cualquiera que sea la ideología utilizada: más o menos neo-liberal y ortodoxa, o más o menos intervencionista y heterodoxa. Este tema seguirá apareciendo en las negociaciones económicas multilaterales, regionales o bilaterales independientemente de las alianzas políticas que sustentan acuerdos o esquemas de integración y de libre comercio – los de vieja data al igual que los

más novedosos. Vale la pena invertir más esfuerzos en analizar la experiencia y el enfoque de la UE, a objeto de identificar, por un lado, lo que puede ser replicado en otras latitudes para apoyar esquemas de integración estancados y procesos de desarrollo no sostenibles o cuyos resultados son limitados; y por otro lado, descartar lo que no es realista copiar porque las condiciones y los recursos disponibles son distintos.

El marco conceptual europeo ofrece una amplia gama de ejemplos de políticas sectoriales y regionales diseñadas en función de necesidades específicas, que han evolucionado, y se han vuelto cada vez más sofisticadas, a medida que el proceso europeo se fue profundizando. En efecto, la idea de solventar las asimetrías estructurales entre las economías de los miembros es un elemento esencial del proceso europeo desde sus inicios en los años cincuenta. Veamos en qué consisten las principales políticas «activas», y a veces incluso «intervencionistas», aplicadas en apoyo al desarrollo de sus miembros y de la liberalización de los mercados intra-europeos.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS INTRA-EUROPEAS

Las políticas destinadas a superar las diferencias en las capacidades productivas dentro del esquema europeo obedecen a un doble objetivo: por una parte, nivelar las economías y apoyar la cohesión dentro del espacio económico común, pero por otra parte – y esto es lo más importante – facilitar los ajustes requeridos por los nuevos países miembros al incorporarse al conjunto de compromisos que ha ido adquiriendo la UE a lo largo del proceso de integración (el «*acquis communautaire*»). Se trata de compromisos tanto económicos y comerciales (liberalización arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias, libre circulación de los factores de producción, medidas de estabilidad macroeconómica, coordinación de políticas monetarias e incluso moneda común para los países que ya adoptaron el euro, medidas fiscales, etc.) como jurídicos (unificación de normas nacionales, delegación de competencias nacionales a favor de los órganos supranacionales).

La Política Agrícola Común (PAC) forma parte de este amplio conjunto de medidas de desarrollo destinadas a los miembros de la UE. La PAC es la política de apoyo sectorial más sofisticada en comparación con los instrumentos diseñados para otros sectores económicos. La PAC es también la política más costosa en términos de recursos del presupuesto intra-comunitario, y es la que mayores impactos tiene a nivel internacional, ya

que distorsiona la competitividad de la agricultura europea en los mercados internacionales. Como señalan a menudo algunos negociadores de la OMC, representantes de países directamente afectados por la PAC, se trata de una política que otorga un trato especial y diferenciado a favor de la propia UE (cuya agricultura es muy poco competitiva) y en detrimento de los exportadores agrícolas de los países en desarrollo (cuyos niveles de competitividad son superiores).

Puesto que las obligaciones derivadas del proceso europeo son amplias y variadas para los países miembros, las políticas de apoyo también lo son: algunas políticas financieras apuntan a compensar o resolver desbalances en la capacidad productiva de determinadas regiones dentro de los países miembros (tales como el sur de Italia, ciertas regiones de España, Portugal, Grecia). Otras apuntan a apoyar sectores económicos específicos, afectados por la liberalización del comercio de bienes o servicios que se está llevando a cabo en ese sector. Otras medidas de financiamiento se refieren al desarrollo de la infraestructura física (transporte, telecomunicaciones), que es una condición *sine qua non* para lograr el incremento de los flujos de comercio. Varias políticas diseñadas tanto para el bloque europeo en su conjunto como para regiones o sectores específicos responden a las necesidades de desarrollo del capital humano – educación, tecnología, investigación. Tampoco faltan, en el amplio menú de instrumentos europeos, programas que atienden las necesidades de ajustar la capacidad administrativa e institucional de cada país miembro a las exigencias impuestas por el andamiaje legal europeo. Las pequeñas y medianas empresas europeas también reciben apoyos relacionados con la liberalización del comercio intra-europeo. Por último, existen medidas intra-europeas en materia de legislación laboral y empleo, aun cuando no haya una verdadera unificación del mercado del trabajo en el espacio de la UE.

Por lo general, estas políticas de apoyo y de desarrollo intra-europeas no se basan en categorías pre-determinadas de países beneficiarios, sino en la identificación de situaciones difíciles o de zonas geográficas vulnerables o afectadas por un aspecto de la liberalización y de la integración (zonas rurales o urbanas, zonas fronterizas, zonas costeras), cualquiera sea el tamaño y el nivel de desarrollo del país miembro que se beneficiará de esas políticas. Es así como países de características y niveles económicos distintos como Polonia, Malta, Alemania, Francia, Irlanda, pueden tener acceso a los programas de apoyo. La política de cohesión diseñada para el período 2006-2013 prevé medidas para las «regiones alejadas, las islas, las áreas montañosas y las regiones escasamente pobladas» de cualquier país miembro de la UE.

Es particularmente relevante notar que muchos de estos instrumentos destinados a cohesionar las economías europeas enfatizan la importancia de la interacción entre comercio, tecnología y financiamiento. En la visión del desarrollo del bloque europeo y en la puesta en práctica de las políticas intra-europeas, aparecen claramente dos ideas: por un lado, la idea que la capacidad y la competitividad productiva dependen de cómo se logre consolidar la interacción entre comercio, tecnología y financiamiento; por otro lado, la idea que esta interacción no se logra siguiendo un modelo único y predeterminado de acciones aplicables en cualquier circunstancia, sino mediante una identificación precisa de cuáles son los instrumentos adecuados para alcanzar, en cada caso, el objetivo de la cohesión.

Los fondos estructurales y de cohesión intra-europeos, los cuales se combinan y añaden a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, ilustran esta visión a la vez integral y ajustada a cada caso. Asimismo, los países candidatos a la adhesión a la UE disponen de instrumentos diseñados para facilitar las fases de pre y post-adhesión, o sea, para facilitar los ajustes económicos y sociales necesarios antes de la incorporación al bloque. En el período 2000-2006, el conjunto de políticas de apoyo al desarrollo de los diez nuevos miembros de la UE representó tres billones de euros para la fase de pre-adhesión de esos países, y 1.6 billones al año para la fase post-adhesión; a estos montos se añaden 21.8 billones de euros provenientes de los fondos estructurales europeos²¹.

Aun cuando los referenda del 2005 hayan, por ahora, paralizado la puesta en vigor del tratado que establece una nueva Constitución Europea, es interesante analizar cómo este texto se basa en las experiencias acumuladas desde 1957 en materia de políticas de desarrollo intraeuropeas, y de qué manera perfecciona tanto el marco conceptual de dichas políticas como su aplicación. No cabe duda de que la Constitución Europea es un texto de referencia que define cuál es la naturaleza política y económica del esquema de integración de la UE y cuáles son sus objetivos. La Constitución también permite medir las grandes diferencias de contenido, de instrumentos y de objetivos entre el proceso europeo y los acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales que proliferan en otras regiones del mundo.

La adopción de esta Constitución ha fracasado principalmente por razones vinculadas a las agendas nacionales de dos países miembros (Francia y Países Bajos, cuyos referenda dieron un resultado negativo). Es curioso ver que en estos dos países la opinión ha percibido la Constitución como un paso más hacia una liberalización económica acelerada – de allí los

²¹ Ver varios documentos en el sitio web de la UE y de la CE y el Diario Oficial de la UE, varios números.

votos «anti-globalización», en particular en Francia. Los electores europeos no parecen haber percibido esa Constitución como el producto natural de casi 50 años de integración económica. Tampoco parecen entender que el amplio conjunto de políticas intraeuropeas ha permitido el desarrollo de la UE, que sin ellas no hubiera alcanzado los niveles de bienestar que tiene el bloque hoy en día. Y menos aún perciben los electores (y gobernantes) europeos que hay enormes diferencias tanto en volúmenes de recursos como en calidad de políticas entre los instrumentos de desarrollo intra-europeos y los instrumentos que usa la UE para apoyar el desarrollo de economías fuera de su bloque.

Aunque no esté en vigor, es interesante notar que el texto de la Constitución Europea se basa en los mismos principios de «unidad, solidaridad y diversidad» y de tratamiento de las asimetrías que han inspirado las políticas aplicadas entre los países miembros desde el Tratado de Roma de 1957²². La Constitución es una referencia muy útil para los negociadores, ya que prevé cómo llevar a la práctica dichos principios, es decir: cómo se van a financiar y qué características generales deben tener los programas, investigaciones, mecanismos de seguimiento y evaluación que harán operativos esos principios.

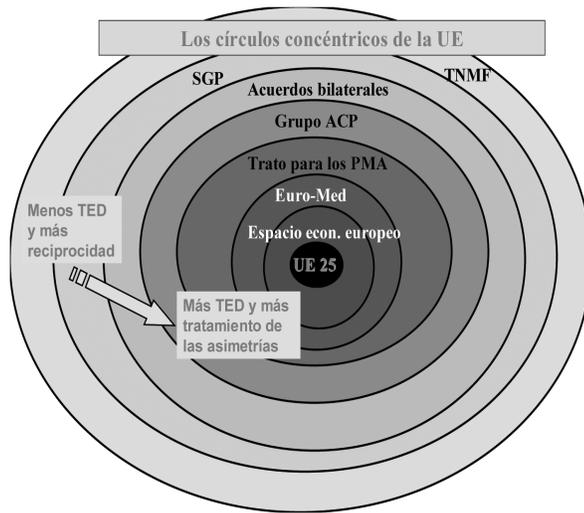
El 10 de febrero de 2004, las instancias de la UE aprobaron un presupuesto de 336.3 billones de euros para el período 2007-2013 destinado a apoyar la cohesión de la UE ampliada a 27 miembros (los 25 miembros actuales más dos candidatos: Bulgaria y Rumanía).

LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR DE LA UE

Veamos ahora cómo, en su política económica y comercial frente a terceros países²³, la UE ha aplicado su concepción del apoyo a la cohesión, al desarrollo y al tratamiento de las asimetrías: un esquema basado en círculos concéntricos permite tener una visión de conjunto de los distintos regímenes otorgados por la UE a sus socios económicos y comerciales.

²² Ver las Secciones 2 y 3 de la Constitución sobre «Ayudas otorgadas por los Estados», «Cohesión económica, social y territorial», «El Banco Europeo de Inversiones», y el Protocolo sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial»: *Diario Oficial de la Unión Europea*, C310, Vol.47, 16/12/2004.

²³ La política comercial de la UE es supra-nacional en virtud de la delegación de poderes otorgados a la Comisión Europea (CE), que implica que la CE negocia como una sola entidad en todos los procesos de negociación comercial. En cambio, otros aspectos de la política económica exterior de la UE, tales como la ayuda financiera y técnica al desarrollo, son implementados mediante políticas nacionales de cada uno de los miembros y mediante instrumentos comunitarios implementados por la Comisión gracias a su propio presupuesto (la ayuda al desarrollo de la UE tiene, por consiguiente, una dimensión bilateral basada en las políticas nacionales y una dimensión comunitaria de responsabilidad de la CE).



TNMF: Trato de la Nación Más Favorecida.

SGP: Sistema Generalizado de Preferencias.

ACP: Africa, Caribe, Pacífico.

TED: Trato especial y diferenciado.

Razones históricas explican cómo la UE, a lo largo de su evolución como bloque económico, ha progresivamente introducido diferencias cada vez más sofisticadas entre sus socios económicos, con base en determinados objetivos, criterios e indicadores. La categorización de los socios de la UE establece distintos niveles de trato especial y diferenciado (sobre todo en lo que respecta al régimen de las relaciones comerciales) y de tratamiento de las asimetrías que separan las economías europeas de las economías en desarrollo. Cada una de las categorías, representadas por los círculos, establece un determinado de trato especial y diferenciado o de preferencias comerciales, con mayor o menor grado de intensidad en las preferencias, en la reciprocidad y en los instrumentos de cooperación al desarrollo.

El conjunto de estos círculos concéntricos ilustra cómo varía la política económica exterior y el nivel de cohesión entre los miembros de la UE y sus socios: desde el «núcleo» del esquema que establece el régimen aplicable a los 25 miembros hasta los círculos más alejados que reúnen países a los cuales la UE aplica grados cada vez menores de ayuda y preferencias. El último círculo representa el grupo de países a los cuales la UE aplica el trato de la nación más favorecida (TNMF) según los acuerdos de la OMC, sin preferencias adicionales y sin aplicar ninguna medida de ayuda ni de asociación. En este círculo del TNMF se ubica el régimen comercial aplicado por la UE a los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Entre los dos círculos extremos (el del «núcleo» central del bloque UE y el del TNMF) se encuentran, empezando por el centro: los regímenes aplicados por la UE a los miembros del Espacio Económico

Europeo (Noruega, Islandia, y Liechtenstein) y a Suiza; luego se ubican los socios de la región mediterránea (mediante los acuerdos «Euro-Med»); los 77 países en desarrollo ex-colonias europeas de África, Caribe y Pacífico (ACP) que están actualmente negociando nuevos acuerdos de partenariado económico con la UE; las preferencias comerciales aplicables únicamente a los países de la categoría de los menos adelantados de la ONU (preferencias «todo menos las armas» para el libre acceso al mercado de la UE); los acuerdos de libre comercio bilaterales concluidos con México, Sudáfrica y Chile, además de las negociaciones para acuerdos «de asociación» con el MERCOSUR y con la Comunidad Andina; y por último, las preferencias otorgadas a todos los países en desarrollo mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE, que constituyen excepciones al TNMF.

Todos los países de América Latina se benefician del SGP (o de un SGP «plus» en virtud de preferencias tales como las del «SGP-Drogas» para algunos países andinos). República Dominicana, Cuba y Haití forman parte del grupo ACP, junto con todos los países del Caribe. Desde el punto de vista de la UE, esta categorización impide que un país en desarrollo ubicado en un círculo (por ejemplo el del SGP) se mueva hacia otro círculo (por ejemplo el de los acuerdos «Euro-Med»), ya que cada categoría responde a criterios estratégicos de tipo tanto político como económico determinados principalmente por consideraciones de cercanía geográfica.

Es utópico aspirar a modificar, mediante negociaciones bilaterales, regionales, o multilaterales, el trato otorgado por la UE a sus distintos socios en función de la lógica de esta estructura. El marco jurídico actual de la OMC ampara estas categorías preferenciales que representan excepciones al TNMF, otorgadas bien sea de conformidad con el artículo 24 (sobre los acuerdos regionales), bien sea con base a la legitimidad de las preferencias no recíprocas a favor de países en desarrollo. Un análisis de las implicaciones jurídicas de esta categorización establecida por la UE nos llevaría fuera del ámbito de este artículo. Notemos, sin embargo, que en los próximos años asistiremos a un número creciente de controversias comerciales debido a las discriminaciones que implica la categorización de la UE.

Lo más interesante desde el punto de vista de las relaciones entre países en desarrollo y UE es ver cómo la UE modula sus políticas de tratamiento de las asimetrías en cada uno de estos círculos, y cómo esas políticas se van diferenciando cada vez más de la ayuda al desarrollo intraeuropeo a medida que nos alejamos hacia los círculos más externos. El esquema de los círculos nos permite también apreciar con precisión las diferencias entre las medidas aplicadas por el esquema europeo para mantener

su homogeneidad y cohesión en comparación con las medidas aplicadas dentro de otros esquemas de integración tales como por ejemplo el MERCOSUR.

LOS ACUERDOS EURO-MED

Las relaciones especiales entre la UE y sus vecinos del Mediterráneo ya habían sido incluidas en el Tratado de Roma de 1957, mediante el artículo 238. Se puede afirmar que esta zona geográfica es la primera categoría «preferencial» con la cual la futura UE establece un trato económico *sui generis*, basado en el reconocimiento de las diferencias en el nivel de desarrollo entre los países europeos y los del Mediterráneo.²⁴ Se establecieron, entre otras disposiciones especiales, concesiones comerciales no recíprocas, particularmente para los productos agrícolas exportados por los países del Mediterráneo. En 1987, este trato fue mejorado mediante nuevas medidas de acceso al mercado europeo otorgadas a los países del Mediterráneo para compensar la competencia de las exportaciones agrícolas provenientes de los tres nuevos miembros (España, Grecia y Portugal). En 1992, el Consejo Europeo se refirió abiertamente a los intereses estratégicos de la UE en la región del Mediterráneo. El acceso preferencial aplicado a las exportaciones agrícolas de estos países fue ampliado aún más mediante nuevos calendarios de desgravación arancelaria y cuotas más generosas.

Las políticas que la UE aplica actualmente a sus socios del Mediterráneo fueron acordadas en 1995 en la Conferencia de Barcelona, que dio inicio al «partenariado» Euro-Mediterráneo. El objetivo es de establecer un Área de Libre Comercio en el 2010. Los acuerdos de Asociación bilaterales euro-mediterráneos constituyen un primer paso en esta dirección. Algunos de estos acuerdos prevén el libre acceso no-recíproco al mercado europeo para los productos «no sensibles» provenientes de los países del Mediterráneo, y la liberalización progresiva del acceso de otros productos.

El Acuerdo de Libre Comercio de Agadir, firmado en el 2003 entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez se complementa con un fondo de 4 millones de euros. Estos acuerdos apuntan a evolucionar hacia concesiones comerciales recíprocas. Incluyen cláusulas inspiradas por las políticas de «cohesión social» vigentes en la UE. Varias medidas de cooperación son diseñadas para apoyar la transición hacia el libre comercio: el programa MEDA ofrece cooperación no-reembolsable (5.3 billones de euros para el

²⁴ Originalmente, se trataba de Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez. En 1995, se añadieron Chipre, Israel, Malta, Turquía y la Autoridad Palestina.

período 2000-2006) y préstamos blandos del Banco Europeo de Inversiones (12.75 mil millones de euros) similares al programa PHARE destinado a apoyar la fase de pre-adhesión a la UE de los países de Europa oriental.

El régimen comercial y económico que rige las relaciones entre la UE y la cuenca del Mediterráneo, o sea sus vecinos en desarrollo más próximos, es casi tan favorable como el régimen previsto para el grupo ACP desde el punto de vista del acceso a mercados. Es un régimen integral ya que la liberalización comercial, que apunta a volverse gradualmente recíproca, es acompañada por instrumentos de financiamiento que reconocen las asimetrías entre el bloque de la UE y las economías del Mediterráneo. Llama la atención la inclusión, en los acuerdos con estos países, de instrumentos financieros y de cooperación al desarrollo inspirados de los mecanismos intra-europeos y de aquéllos destinados a los futuros miembros del esquema de integración de la UE – aun cuando el volumen de recursos financieros sea mucho menos importante. Llama también la atención la apertura gradual del mercado agrícola europeo para las exportaciones del Mediterráneo, aun cuando se trate de una competencia directa a la producción agrícola de la UE: en el caso de esta región, la UE reconoce que las exportaciones agrícolas son una clave de su desarrollo. Aún estamos lejos de la fecha en que la UE aplicará el mismo razonamiento a sus relaciones comerciales con otras regiones en desarrollo más remotas, y por lo tanto más alejadas de sus necesidades estratégicas.

Un régimen similar al que rige las relaciones entre la UE y sus vecinos del Mediterráneo sería ideal para ampliar las relaciones económicas entre América Latina y la UE, para establecer un contrapeso importante a las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos, y para establecer una cooperación europea al desarrollo latinoamericano mucho más efectiva que la que existe actualmente. Este debería ser el objetivo principal de los países latinoamericanos en sus procesos de negociación con la UE sobre temas de comercio, inversiones, tecnología y financiamiento. Sin embargo, hay que estar consciente que los motivos estratégicos que justifican la prioridad otorgada por la UE a los vecinos del Mediterráneo (principalmente frenar la inmigración proveniente de estos países, apoyar la seguridad del abastecimiento energético del Norte de África, y atender los intereses de las empresas europeas en esta región) no son ni inmediata ni automáticamente aplicables a las relaciones entre la UE y los países de América Latina, al menos en el corto y mediano plazo.

ASIMETRÍAS Y TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO ENTRE LA UE Y LOS PAÍSES ACP

Al igual que en el caso de los países del Mediterráneo, el trato que aplica la UE a las 79 ex-colonias de África, Caribe y Pacífico no es inmediatamente aplicable a las relaciones con otras regiones en desarrollo tales como América Latina. Sin embargo, se trata de un régimen comercial y de cooperación al desarrollo que merece ser conocido: primero, por su amplio impacto a nivel internacional, al establecer un régimen económico y comercial entre los miembros de la UE y los miembros del grupo ACP; en segundo lugar, porque este régimen responde a una visión integral, donde la liberalización comercial entre la UE y los países del grupo ACP se acompaña de medidas de inversión y apoyo a la capacidad productiva de las economías menos industrializadas.

Aun cuando no alcanza el nivel de sofisticación ni los volúmenes de financiamiento comparables a los instrumentos intra-UE, la política de la UE frente al grupo ACP contiene enseñanzas para todos los negociadores de temas económicos internacionales y para los responsables de esquemas de cooperación al desarrollo. En los próximos meses, el tema de las negociaciones entre América Latina y la UE se volverá a plantear con énfasis: es útil analizar cómo la UE enfoca sus relaciones económicas con sus ex-colonias, y medir la distancia entre la posición de la UE frente a los países ACP en comparación con su posición frente a América Latina.

El Acuerdo UE-ACP firmado en Cotonou en el 2002 prevé tanto preferencias comerciales como asistencia financiera para todos los países ACP, siguiendo un patrón heredado de los Convenios de Lomé que rigen las relaciones UE-ACP desde los años 60. Sin embargo, los instrumentos de cooperación en favor de los ACP han evolucionado: el Convenio de Lomé no sólo preveía ayuda financiera, préstamos blandos y preferencias para todos los países del grupo ACP en igualdad de condiciones, sino también mecanismos destinados a reducir la dependencia de las exportaciones de productos básicos y la inestabilidad provocada por las fluctuaciones de los precios de estos productos, así como cuotas de importación sin aranceles y con precios garantizados para determinados productos de exportación de los ACP.

Las preferencias comerciales contenidas en el antiguo Convenio de Lomé tienen vigencia hasta el 31 de diciembre del 2007²⁵. A partir de esa fecha, de conformidad con lo establecido por el Acuerdo de Cotonou de

²⁵ Estas preferencias son permanentes para los ACP que pertenecen a la categoría de los países menos adelantados.

2002, se introducirá un nuevo régimen UE-ACP basado en la reciprocidad mediante los nuevos Acuerdos de Partenariado Económico cuya negociación se está llevando a cabo actualmente en Bruselas. Por los momentos, el Acuerdo de Cotonou prevé dos mecanismos de financiamiento (donaciones e instrumentos de inversión) que representan un monto total, para el grupo ACP en su conjunto, de 25 billones de euros para el período 2000-2007.

La tarea principal de los negociadores de los países ACP consiste en concretar, mediante derechos y obligaciones incluidos en los nuevos acuerdos con la UE, los principios y objetivos en favor del desarrollo que estipula el texto de Cotonou: este acuerdo contiene muchas referencias generales, de buenas intenciones y poco operativas, a las necesidades de desarrollo de los ACP, tales como «estrategias integradas», «apoyo a las estrategias de desarrollo de los ACP» mediante enfoques «coherentes» (Art. 20.1); resolver «las limitaciones de la oferta y de la demanda» a objeto de «ampliar la competitividad de los Estados ACP» (Art.35.1); implementar un «trato especial y diferenciado para todos los países ACP [...] tomando en cuenta la vulnerabilidad de los países pequeños, sin litoral e insulares» (Art.35.3); tomar en cuenta «el impacto socio-económico de las medidas comerciales para los países ACP, su capacidad de adaptar y ajustar sus economías al proceso de liberalización [estableciendo un] grado de asimetría en los calendarios de liberalización» (Art.37.7).

En el momento de definir cómo se van a poner en práctica disposiciones bien intencionadas pero abstractas como las que prevé el acuerdo de Cotonou, o como las que suelen introducirse en las declaraciones que concluyen Cumbres políticas, los negociadores de los países ACP podrán comparar lo que les ofrece la UE con los instrumentos de desarrollo existentes a nivel intra-europeo²⁶ y en los acuerdos Euro-Med. Asimismo, los negociadores latinoamericanos podrán comparar lo que ofrece la UE a los 79 países ACP con lo que ofrece la UE en eventuales acuerdos económicos y comerciales «de asociación» (bilaterales o regionales) con países de América Latina. De antemano sabemos que difícilmente va a ser modificada la estructura general prevista en los «círculos concéntricos» que rigen la política económica exterior de la UE.

²⁶ Por ejemplo, la UE ha decidido otorgar una «compensación» de 8 billones de euros a los productores de azúcar europeos afectados por las reformas de este sector, mientras que la ayuda europea a los productores de azúcar del grupo ACP es de 40 millones de euros.

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN BILATERALES O REGIONALES

En las negociaciones con los países en desarrollo que no pertenecen ni al grupo de las ex-colonias ACP, ni a la categoría de los países menos adelantados, el objetivo principal de la UE es la reciprocidad. Los acuerdos bilaterales concluidos por la UE con México y Chile prevén la liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, pero en los sectores de agricultura y pesca la reciprocidad se aplica únicamente a una lista limitada de productos. Ambos acuerdos contienen cláusulas en materia de inversiones, competencia, derechos de propiedad intelectual (incluso indicaciones geográficas) y compras públicas. En el acuerdo con México, el acceso de la UE al mercado mexicano de servicios y de compras públicas es equivalente al acceso previsto en el NAFTA. El acuerdo UE-México establece un fondo de 16 millones de euros financiado en proporciones iguales por ambas partes.

El acuerdo de libre comercio concluido en el 2000 entre la UE y Sudáfrica se distingue de los acuerdos con México y Chile (que son esencialmente recíprocos) porque prevé un mayor grado de trato especial y diferenciado a favor de Sudáfrica. Por ejemplo, en lo que se refiere a la liberalización del comercio de bienes, Sudáfrica liberaliza su mercado para el 86% de sus importaciones a lo largo de un período de doce años, mientras que la UE otorga el acceso libre de aranceles a 95% de las exportaciones de Sudáfrica a lo largo de un período de diez años. Para los productos agrícolas, la liberalización es desigual y bastante más favorable a los productores europeos: la UE eliminará aranceles al 62% de los productos sudafricanos al final del período de diez años, mientras que Sudáfrica eliminará sus aranceles para 81 % de productos europeos a lo largo de doce años. El acuerdo UE-Sudáfrica contiene una innovación en materia de indicaciones geográficas: Sudáfrica acepta los requisitos europeos a cambio de un paquete de asistencia financiera (15 millones de euros) para los productores sudafricanos de vinos y alcohólicos. Por otra parte, la UE ofrece cooperación financiera a Sudáfrica en forma de donaciones y de préstamos por un monto total de 112.5 millones de euros entre 2000 y 2006. Las normas de origen autorizan la acumulación entre los 14 países miembros de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC). El acuerdo UE-Sudáfrica no contiene disposiciones en materia de servicios.

El tenor de la liberalización y del tratamiento de las asimetrías previsto en los acuerdos bilaterales entre la UE y México, Chile y Sudáfrica sirve de referencia para las futuras negociaciones entre la UE y otros países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos no pertenecientes a los ACP. El principal objetivo de la Comisión Europea en lo que respecta al futuro de las relaciones UE-América Latina es de establecer una red

de acuerdos de asociación (incluyendo acuerdos de libre comercio) con los países de la región, siguiendo un patrón similar a la red de acuerdos UE-ACP, pero con un menor grado de trato especial y diferenciado, y por supuesto, con un nivel menor de ayuda al desarrollo. Cabe notar que las instancias europeas, aunque sean favorables a nuevos acuerdos bilaterales, no han abandonado un objetivo tradicional de su política frente a América Latina: seguir apoyando los esquemas de integración intra-latinoamericanos tales como la Comunidad Andina de Naciones o el MERCOSUR, y concluir acuerdos bi-regionales. Pero cualquiera sea el formato, bilateral o bi-regional, la estructura general del trato otorgado por la UE a las asimetrías con los países de América Latina seguirá rigiéndose por la visión europea de los círculos concéntricos mencionada anteriormente.

La dimensión multilateral tiene un papel importante en los posibles acuerdos de asociación bilaterales o UE-CAN y UE-MERCOSUR: cuanto más se vislumbra el fracaso de la Ronda Doha de la OMC, más la UE aspirará a lograr sus objetivos comerciales a través de acuerdos de esta naturaleza negociados con base en agendas más ambiciosas que las de la Ronda («OMC plus»). En este sentido, no hay diferencias de fondo entre las aspiraciones de la UE y las de los Estados Unidos al lanzar negociaciones de comercio e inversión fuera del marco de la OMC.

EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS [SGP]

La diferencia principal entre los acuerdos bilaterales mencionados en la sección precedente y las preferencias unilaterales otorgadas por la UE a todos los países en desarrollo radica esencialmente en las disposiciones que no se refieren al acceso a mercados de bienes y servicios, sino en las disposiciones sobre inversiones, indicaciones geográficas, compras públicas, y sobre todo asistencia financiera y técnica que deberían, en principio, compensar las desigualdades estructurales frente a las economías europeas.

El nuevo SGP de la UE entró en vigencia el 1 de abril 2005. Incluye tres categorías de preferencias: (i) el nivel general de preferencias aplicables para todos los países en desarrollo ofrece acceso libre de aranceles para el 40% de los productos cubiertos, pero establece «techos» y criterios de graduación que excluyen a los grandes exportadores; (ii) las preferencias aplicables únicamente a los países menos adelantados (el esquema «todo menos las armas»), que prevén cero aranceles y exoneran de las cuotas; (iii) el «SGP plus» prevé acceso libre de aranceles para todos los productos provenientes de «países vulnerables con necesidades especiales de desarrollo» que cumplen con las obligaciones de 27 convenios internacionales sobre derechos humanos y derechos laborales, medio ambiente y «buena gobernabilidad».

En comparación con los SGP precedentes de la UE, no hay mayores cambios en cuanto a las normas de origen que determinan cuáles exportaciones de los países beneficiarios tienen acceso a estas preferencias europeas: más que las preferencias, son las normas de origen las que inciden sobre el grado de efectividad de un SGP para los exportadores de los países en desarrollo. Muchas normas de origen de este esquema preferencial (al igual que los anteriores) son diseñadas para evitar que las exportaciones que se benefician de las preferencias compitan directamente con los productores europeos potencialmente «vulnerables». Para que un esquema preferencial como un SGP constituya una ayuda efectiva para la capacidad exportadora de los países en desarrollo, es necesario que las normas de origen no se conviertan en barreras proteccionistas más o menos indirectas, que pueden mantener las asimetrías en lugar de compensarlas.

Aún es temprano para evaluar la aplicación de este nuevo SGP y su impacto sobre la capacidad exportadora de los países en desarrollo. Queda claro, sin embargo, que la UE sigue otorgando importancia a este instrumento en el conjunto de instrumentos que caracterizan su política económica y comercial frente a los países en desarrollo que no forman parte de sus socios prioritarios. El SGP de la UE – al igual que los SGP de otros países en desarrollo – no tiene un gran impacto económico y comercial en la medida en que sólo reduce los niveles arancelarios aplicables al comercio de bienes, pero no es acompañado de medidas de desarrollo industrial.

CONCLUSIONES

Es posible que dentro de diez o veinte años la cohesión de la UE se haya debilitado en comparación no sólo con el nivel de cohesión y de integración económica y política que tiene ahora, sino en comparación con las aspiraciones y expectativas que inspiraron el tratado de Roma de 1957 y los instrumentos constitutivos siguientes – incluso la fallida Constitución. En efecto, en materia de integración, sigue válido el principio frecuentemente citado de la «bicicleta»: hay que seguir avanzando para no caer. En el caso de la UE, se corre el riesgo de que la ampliación a nuevos miembros se haga en detrimento de la profundización del proceso de integración (como lo viene haciendo la UE desde principios de los noventa por razones estratégicas más que económicas). Sin embargo, la UE seguirá siendo un actor fundamental del escenario internacional de las próximas décadas.

¿Qué conclusiones se desprenden de los conceptos y de las políticas de la UE en materia de trato de las asimetrías, en primer lugar para la construcción de esquemas de integración, y en segundo lugar, para las relaciones entre la UE y los países de América Latina?

En lo que respecta a la construcción de la integración, cualquiera sea el futuro de la UE, quedan vigentes experiencias exitosas en materia de legislaciones e instituciones supranacionales, adaptación a nuevas tecnologías y formación de recursos humanos, inversiones públicas y desarrollo de infraestructuras, ajustes graduales y medidas compensatorias para los sectores vulnerables. La construcción europea se ha basado en la conciencia de que la integración es, por definición, un proyecto de largo plazo y un «bien público regional» (Peña, 2006) que pertenece a la categoría de las políticas de Estado y no de gobierno.

En lo que respecta a las relaciones entre la UE y los países de América Latina, es más importante que nunca tener claro qué tipo de «asociación» es factible y deseable, a la luz del trato aplicado por la UE a otros países o regiones en desarrollo, a objeto de no tener aspiraciones irrealistas. Pero es igualmente importante que los negociadores latinoamericanos no dejen que la UE pida a América Latina liberalizaciones de mercados que nunca se harían, a nivel intra-europeo, sin políticas de trato de las asimetrías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bilal, S. & Laporte G. (Sept. 2004). *How Did David Prepare to Talk to Goliath? South Africa's Experience of Trade Negotiating with the EU*. Discussion Paper No.53. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Commission Communication (2004), *Third Report on Economic and Social Cohesion : Proposals for Regional Policy After 2006*. COM(2004)107 final.
- European Economic and Social Committee (2004). *Opinion on Social Cohesion in Latin America and the Caribbean*. CESE 315/2004.
- Diario Oficial de la Unión Europea* (varios números).
- European Economic and Social Committee (Sept. 2005). *Opinion on the European Union Development Policy*. CESE 1072/05.
- Jaura, R. (2006, 3 April). *Europe: Doubts Arise Over May Summit*. Vienna, Inter Press Service.
- Le Naelou, A. (1999). « La politique communautaire de développement en Asie et en Amérique latine ». *Géo-économie de la coopération européenne*. Paris : Ed. Maison-Neuve et Larose.
- Peña, F. (2006, 2 de mayo). «Qué se puede esperar de los diálogos de Viena». *La Nación*.

Price Waterhouse Coopers (August 2002). *Clarifying the Definitions of EC Economic Cooperation with Third Countries. Final Report.* Brussels.

Tenier, J. (2004). «Les relations entre l'Amérique du Sud et l'Union européenne.» *Observatoire des Amériques*, No.7, Montréal: Université de Québec à Montréal.

Tortora, M. (2003). «Trato especial y diferenciado en las relaciones comerciales multilaterales: el esqueleto en el clóset». *La OMC y la Ronda de Doha: proteccionismo versus desarrollo?* M.C. Rosas (Coord.), México: Univ. Autónoma de México y SELA.

DILEMAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Sudamericana y opciones para Venezuela

Rita Giacalone

RESUMEN

En este trabajo buscamos dar respuesta a dos preguntas — ¿qué dilemas plantea la posición de Venezuela — ingreso como miembro pleno al Mercosur y retiro de la CAN — a estos procesos de integración sudamericana? y ¿qué opciones se le abren a partir de ellos? En este estudio se utilizan como punto de partida dos términos: dilema — argumento formado por dos proposiciones contradictorias que permiten que con cualquiera de ellas se llegue a idéntica conclusión (por extensión, se aplica a una elección entre dos caminos opuestos para alcanzar el mismo fin) — y opción — facultad y libertad de elegir, a fin de demostrar que no con cualquier proceso de integración y/o tratado comercial un país obtiene el mismo resultado y que las elecciones de orden económico y geopolítico que un gobierno hace, pueden aumentar o disminuir su facultad de elegir. El trabajo se divide en tres secciones. En la primera, revisamos la situación de los tres procesos de integración sudamericana, así como los dilemas que enfrentaron hasta hace poco; en la segunda, analizamos las posiciones asumidas por el gobierno venezolano frente a esos procesos; y, en la tercera sección, nos centramos en los cambios producidos recientemente en esos dilemas como resultado de la decisión venezolana de ingresar a uno y retirarse del otro, y esquematizamos las opciones de Venezuela.

Palabras Claves

Integración Sudamericana, Política Latinoamericana, Relaciones Internacionales.

SUMMARY

In this paper we try to find an answer to two questions: which dilemmas does Venezuela's position pose to the South American integration process by withdrawing from the CAN and becoming a full member of MERCOSUR? And which options are open as a result of these actions? Two terms are used as a starting point for this discussion; one of them is *Dilemma*: an argument formed by two contradictory proposals which would, at any rate, lead to an identical conclusion (in other words choosing

between two opposite ways to reach the same goals). The other term is *Option*, the ability and freedom to choose, in order to demonstrate that not just any integration process or commercial treaty would lead a country to obtain the same result, and that the economic and political choices a country makes, may increase or decrease its ability to choose. The paper is divided into three sections. In the first one we review the situation of three South American integration processes, as well as the dilemmas they have been facing; in the second part, we analyze the Venezuelan government's position regarding these processes and, in the third part we center on how these dilemmas have been recently changed as a result of Venezuela's decision to join MERCOSUR and withdraw from the CAN and we outline which options are open to Venezuela.

INTRODUCCION

La presencia simultánea de distintos procesos de integración subregional dentro del espacio sudamericano dió paso, a fines del año 2005, a la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que aspira a constituirse en una experiencia de integración regional a mediano o largo plazo. Sin embargo, durante esta fase de transición e incertidumbre acerca de la capacidad de la CSN para lograr su objetivo, coexisten todavía tres esquemas de integración – la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la CSN. Con este trasfondo, resulta imprescindible para todo país de la región aquilatar de qué forma ellos amplían las opciones abiertas para sus gobiernos.

Dentro de este contexto Venezuela, por un lapso de tiempo pareció ser el único país sudamericano que pretendía asumir la condición de miembro de los tres acuerdos en forma simultánea. Esto se deduce del hecho que el ingreso pleno al Mercosur obligaba a Venezuela a ingresar a la unión aduanera de ese grupo, abandonando la de la CAN, pero le permitía mantener la zona de libre comercio con esta última. Sin embargo, a principios del año 2006, finalmente el gobierno venezolano anunció su retiro de la CAN. En este trabajo buscamos dar respuesta a dos preguntas – ¿qué dilemas plantea la posición de Venezuela – ingreso como miembro pleno al Mercosur y retiro de la CAN – a estos procesos de integración sudamericana? y ¿qué opciones se le abren a partir de ellos?

En este estudio se utiliza como punto de partida dos términos: dilema – argumento formado por dos proposiciones contradictorias que permiten que con cualquiera de ellas se llegue a idéntica conclusión (por extensión, se aplica a una elección entre dos caminos opuestos para alcanzar el mismo fin) – y opción – facultad y libertad de elegir, a fin de demostrar

que no con cualquier proceso de integración y/o tratado comercial un país obtiene el mismo resultado y que las elecciones de orden económico y geopolítico que un gobierno hace, pueden aumentar o disminuir su facultad de elegir.

El trabajo se divide en tres secciones. En la primera, revisamos la situación de los tres procesos de integración sudamericana, así como los dilemas que enfrentaron hasta hace poco; en la segunda, analizamos las posiciones asumidas por el gobierno venezolano frente a esos procesos; y, en la tercera sección, nos centramos en los cambios producidos recientemente en esos dilemas como resultado de la decisión venezolana de ingresar a uno y retirarse del otro, y esquematizamos las opciones de Venezuela.

I. Los dilemas de los procesos de Integración de Sudamérica

En este momento en Sudamérica existen tres procesos de integración, dos subregionales – CAN y Mercosur – y uno regional – la CSN, que aspira a construir un espacio integrado común. Ellos coexisten con distintos acuerdos comerciales, tales como los TPA (tratados de preferencias arancelarias) entre distintos países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y los tratados de libre comercio (TLC) firmados por Chile, Colombia y Perú con EE.UU., por Chile con la Unión Europea (UE), por Colombia y Venezuela con México (Grupo de Los Tres, 1994) y por varios países con Canadá, así como los sistemas generales de preferencias (SGP), dentro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), otorgados por la UE y EE.UU. a distintos grupos de países²⁷. En esta presentación concentramos nuestro análisis, sin embargo, sólo en los procesos de integración.

Con respecto a la **CAN**, este proceso es el más antiguo de los tres y cuenta con la institucionalidad más desarrollada y la secretaría con un equipo técnico bien preparado. Pero este grupo de naciones se ha visto afectado a lo largo de su existencia por problemas de orden político que han limitado el logro de sus objetivos de integración. Modelado desde su origen, en 1969, según el ejemplo de la integración europea, sigue rigiéndose por instituciones intergubernamentales, con algunos elementos de

²⁷ Los TLC abarcan cuestiones relativas a inversiones y propiedad intelectual, además de las relacionadas con el comercio de bienes y servicios, y tienen, por lo tanto, un alcance mayor que los TPA. Los SGP son acuerdos preferenciales, de carácter temporal, otorgados unilateralmente por un país desarrollado a un grupo de países en desarrollo y, según disposiciones de la OMC, deben desaparecer para el año 2008.

supranacionalidad no siempre acatados por sus miembros, y se encuentra en una situación intermedia entre zona de libre comercio y unión aduanera²⁸, debido a altibajos políticos (salida de Chile e ingreso de Venezuela en los años setenta, impacto de la crisis de la deuda externa en los ochenta, enfrentamientos limítrofes entre Colombia y Venezuela y entre Perú y Ecuador en los noventa). Recién está saliendo de los efectos que tuvo la decisión del entonces Grupo Andino (GRAN, hoy CAN) de suspender la participación de Perú en el proceso debido al autogolpe del presidente Alberto Fujimori (1992), ya que, terminado el *impasse* político, Perú no se reintegró a las obligaciones comerciales del mismo hasta enero (2006), cuando ha vuelto a insertarse en la zona andina de libre comercio.

La importancia de los desacuerdos políticos en su desarrollo puede observarse en el hecho de que fue sólo cuando existió mayor coincidencia entre sus gobiernos cuando se produjeron avances en la integración. Como ejemplo puede señalarse el acuerdo bilateral Colombia-Venezuela de 1992, para poner en funcionamiento la zona de libre comercio entre ellos y eliminar a corto plazo las listas de excepciones, frente a la decisión del resto de los gobiernos de dar marcha atrás respecto a lo acordado en el Acta de Barahona (1991). Esta decisión colombo-venezolana, a la cual se sumaría Bolivia ese mismo año y Ecuador en 1993, fue el embrión de la unión aduanera imperfecta²⁹ que existe y es atribuible al hecho de que los presidentes de Colombia, César Gaviria, y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, compartían un mismo proyecto político-económico que incluía entre sus premisas la apertura comercial selectiva³⁰. En los últimos años, los desacuerdos políticos hicieron que en algunas decisiones debiera hablarse de una CAN de tres miembros (Colombia, Ecuador y Perú), con Venezuela y Bolivia tomando caminos propios, prefigurando lo que algunos denominan «una salida anunciada».

El hecho de que los desacuerdos políticos sean una constante en la historia de la CAN hace también que, a pesar del aumento de las exportaciones intrarregionales con mayor valor agregado³¹, fueran corrientes en

²⁸ El arancel externo común cubre sólo un 62 % del universo arancelario y no es aplicado por Perú, Rico Frontaura, 2004: 9.

²⁹ En La Paz (1990) se acordó un nuevo arancel externo común, más bajo y con menor número de niveles, para 1995, pero sólo lo adoptaron Colombia, Ecuador y Venezuela, Baumann et al., 2002: 31.

³⁰ La coincidencia al respecto con el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, explica igualmente la negociación del TLC del Grupo de Los Tres (G-3) entre Colombia, México y Venezuela, Giacalone, 1999.

³¹ Las exportaciones intracomunitarias pasaron del 4 al 10 % entre 1990 y 2000 y el 58 % de las mismas corresponde a manufacturas con mayor valor agregado, frente a apenas un 13 % de ellas en sus exportaciones extrarregionales, estadísticas oficiales de la CAN en Arellano, 2003-2004: 8.

el discurso y en la práctica política de sus miembros las expresiones negativas respecto al acuerdo (Arellano, 2003-2004: 6). Otro aspecto destacable es que, a lo largo de su historia, las instituciones de la CAN se ampliaron en cantidad, tamaño y vínculos, mientras su profundidad se fue diluyendo (Bustamante, 2003-2004: 16). Los dos aspectos se explican por el escaso esfuerzo invertido en conciliar los intereses de sus respectivas élites nacionales dentro de cada país y también entre países (Bustamante, 2003-2004: 27). Sólo cuando esa conciliación se logró, especialmente entre países, la CAN logró avanzar.

Dentro de la CAN, Cardozo (2003-2004: 29) ha analizado los «retrocesos» de Venezuela, los cuales no se evidencian en los flujos económicos intracomunitarios – lo que prueba que el comercio intra CAN resulta beneficioso para los empresarios de ambos países – puesto que son consecuencia de nuevas posturas estratégicas e ideológicas del gobierno venezolano. Desde finales de la década de los 80, se renovó el impulso político dado a la integración andina por sus gobiernos y Venezuela participó activamente en ese movimiento. Entre los objetivos que entonces se impulsaron destacó el desarrollo de posiciones comunes en las negociaciones comerciales extra regionales (Protocolo de Sucre, 1997). Pero, en esos años se dió la paradoja de que, mientras aumentaba el comercio intra andino, continuaba el desarrollo institucional y se suscribían convenios de contenido político, surgían tendencias centrífugas y crecientes tensiones entre los gobiernos (Cardozo, 2003-2004: 30-31). Desde 1999 las tendencias negativas son las que más se han desarrollado, algunas de ellas por la posición asumida por el gobierno venezolano.

Desde 1999 Venezuela enfatizó consideraciones sociopolíticas y geopolíticas para la integración, en lugar de los tradicionales intereses económicos (Cardozo, 2003-2004: 31). Así el gobierno venezolano llamó a que la CAN se constituyera en una Unión Bolivariana de Naciones (Agencia EFE, 23 de junio de 2001, citado en Briceño, 2003-2004: 62), de acuerdo con el planteamiento de impulsar una Confederación de Estados Latinoamericanos con componentes políticos y militares (Cardozo, 2003-2004: 32). La promoción de una unión o confederación de naciones latinoamericanas con carácter supranacional se convirtió en una «constante» de la política exterior posterior a 1998 (Naim Soto, 2003: 22) y este concepto se incorporó en el Artículo 153 de la Constitución de 1999³².

³² La idea ha sido promovida también por el Grupo Venezuela en el seno del Parlamento Latinoamericano (Correa Flores, 2005^a: 50), con el nombre de Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN).

En este período predominaron los roces entre el gobierno venezolano y los otros países andinos por causas que fueron desde la presencia de Vladimiro Montesinos (ex ministro de Fujimori) en Caracas y los contactos del nuevo gobierno venezolano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a la propuesta de Venezuela de eliminar el Tribunal Andino de Justicia, ante la cantidad de juicios acumulados en su contra por incumplimiento de sus obligaciones (Cardozo, 2003-2004: 33). Este comportamiento del gobierno venezolano acrecentó los desacuerdos políticos dentro de la CAN, sin lograr finalmente que sus países se plegaran, ni en forma individual³³ ni colectiva, a la propuesta de integración sociopolítica y geopolítica planteada por Venezuela desde 1999. En este aspecto influyó la relación particular que tienen los otros países andinos con EE.UU., la cual se manifiesta en el SGP con ese país (Ley de Preferencias Comerciales Andinas, ATPA), en el cual no participa Venezuela y que fue renovado en 2007. Esto coloca en segundo lugar para ellos las negociaciones hacia el sur, ya se trate del comercio entre CAN y MERCOSUR o de una integración más profunda.

¿Qué dilemas y opciones enfrentaba hasta hace poco la CAN en Sudamérica? Esta pregunta podría desagregarse en dos: ¿qué caminos contradictorios llevaban a la CAN a alcanzar el mismo resultado? y 2) ¿qué libertad de elegir tenía el grupo frente a ellos? Para la CAN el resultado del dilema era (y sigue siendo) que su inserción en un acuerdo regional sudamericano la colocará en una posición subordinada, tanto económica como políticamente, respecto del MERCOSUR. Los dos caminos contradictorios consistían en utilizar como brújula para esa inserción el acuerdo comercial CAN-MERCOSUR, registrado en la ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 59, diversificando paralelamente la firma de acuerdos bilaterales hacia fuera (con EE.UU. y la UE, a efectos de convertir en permanentes las ventajas relativas de sus respectivos SGP) u optar, como Venezuela, por el ingreso como miembros del MERCOSUR. Hasta el momento los países de la CAN, excepto quizás Bolivia a corto o mediano plazo, han preferido el primer camino, en la expectativa de que éste les permitirá obtener mayores beneficios al darles tiempo para efectuar procesos de reestructuración industrial, previos a la apertura arancelaria con MERCOSUR. Este camino tiene la ventaja adicional de que mantiene la capacidad de los países de la CAN de negociar en forma individual, o colectiva, con otros países o grupos de países. En

³³ La excepción la constituye Bolivia después de la elección de Evo Morales como presidente en el 2006.

este sentido, su inserción gradual en un bloque sudamericano, a partir del acuerdo comercial CAN - MERCOSUR, permite mantener abiertas y aprovechar mayor número de opciones.

En cuanto a Mercosur, desde los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil, en la década de los ochenta, se habló de constituir un mercado común latinoamericano y se destacaron los aspectos políticos. También desde entonces, voces dentro de la CAN indicaron su temor de no poder competir con el nuevo proceso y, mucho menos, de absorberlo (Giacalone, 1987: 10-11). La principal diferencia, con la situación actual, es que en 1986 el establecimiento de mejores relaciones económicas y políticas entre Argentina y Brasil contaba con el apoyo de EE.UU., pues se consideraba que facilitaba la inserción de Argentina «en el mundo occidental» y «una mejor relación con los EE.UU., de los que Brasil, históricamente, es un aliado seguro» (La Nación, 3/08/1986). Veinte años después de esos acuerdos, Mercosur ha avanzado más en lo económico que en lo político — aunque sin constituirse como mercado común — lo cual se aprecia en las demandas que se le hacen actualmente. Su continuidad se basa en el hecho de que, a pesar de los continuos conflictos entre las partes, existe la voluntad política de mantener el acuerdo y de ampliar sus beneficios. Esto trae como consecuencia que predominen los conflictos económicos, cuando se trata de implementar aspectos técnicos necesarios a la integración económica, los que se zanján mediante acuerdos políticos al más alto nivel³⁴.

Una vez firmado el Tratado de Asunción (1991), que incluyó en el acuerdo argentino-brasileño a Paraguay y Uruguay, el Mercosur se convirtió en el área comercial más dinámica de Sudamérica, incrementando su comercio intra regional hasta 1999. Desde entonces, sin embargo, los desacuerdos económicos han predominado, mostrando las limitaciones de tratados comerciales sin coordinación macroeconómica, en especial en lo relativo a políticas cambiarias y de subsidios. En Mercosur, a diferencia de la CAN, las desavenencias son de orden económico más que político, y se observa el enraizamiento de las políticas de integración y de comercio de sus miembros en un relativo consenso entre sus gobiernos y sus respectivos sectores privados. Si bien este aspecto es positivo, contribuye a veces a aumentar la renuencia de sus gobiernos a ceder parte de su independencia de acción en lo que respecta a las políticas macroeconómicas.

Hasta hace poco el dilema del Mercosur era: profundizar el acuerdo (incluyendo los aspectos de coordinación de políticas y la formación de un mercado común) o abrirse a nuevos miembros. Con la aprobación del

³⁴ Un ejemplo es la aprobación del mecanismo de adaptación competitiva, que permite aplicar salvaguardas en el comercio entre Argentina y Brasil, «O mecanismo de adaptacao competitiva», 2006. Esto ha exacerbado el presidencialismo en el Mercosur, Malamud, 2005.

ingreso de Venezuela – y la posibilidad de que Bolivia también ingrese en un futuro cercano– este dilema se ha zanjado a favor de la segunda opción. La decisión se debe a la estrategia brasileña de articular «círculos concéntricos»³⁵ en su torno, que le permitan defender mejor sus intereses nacionales en las relaciones con los tres polos económicos mundiales – EE.UU., U.E y Japón (Simoes, 2002: 27). El ingreso de Venezuela a Mercosur y el acuerdo comercial entre CAN y Mercosur forman parte de esa estrategia, la cual también explica por qué el gobierno de Brasil ha resistido los esfuerzos por profundizar aspectos de la integración intra-Mercosur que pudieran afectar su autonomía (Malamud, 2005).

El problema que plantea la estrategia brasileña para el resto de los países sudamericanos puede resumirse señalando que, en tanto estas negociaciones se planteen «como un ejercicio de agregación de poder para mejorar las condiciones de negociación con países extra regionales y otras regiones», el centro de interés no se ubica para Brasil en la región (Mercosur y/o CSN) sino en interlocutores externos (Moneta, 2002: 109). Pero, de todas formas, esta estrategia asegura la expansión de las empresas brasileñas, que enfrentan crecientes presiones externas y la caída del mercado de Mercosur por las recurrentes crisis económicas. Hasta hace poco, también permitía enfrentar el riesgo de la liberalización de las principales corrientes comerciales entre Colombia y Venezuela, por un lado, y México, por otro, a partir de enero del 2005, según el acuerdo de libre comercio del G – 3³⁶ (Martínez Puñal y Carneiro, 2001). A esto debe agregarse que además facilita el desarrollo del nordeste de Brasil, a través de un mayor acceso a los recursos energéticos de Venezuela.

Desde el momento en que comenzó a estancarse el dinamismo del Mercosur – a partir de la devaluación de la moneda brasileña en 1999 – Brasil puso énfasis en un proyecto de integración sudamericana promovido desde 1994 mediante la negociación de una zona de libre comercio entre CAN y Mercosur. Este esfuerzo se concretó parcialmente en la primera cumbre sudamericana de presidentes (Brasilia, 2000), que por primera vez dejó a México fuera de una reunión regional³⁷. En Brasilia comenzó a forjarse un proyecto regional caracterizado por: 1) un horizonte acotado

³⁵ Este término fue utilizado por el Canciller Celso Lafer en distintos discursos, Lafer, 2001^a y b., para enfatizar que ellos sirven de plataforma para la economía brasileña, caracterizada como la de un «jugador global» (*global trader*).

³⁶ Este riesgo no se concretó porque al cumplirse 10 años de la firma del G-3, en agosto del 2004, se postergó la apertura comercial total entre Colombia, México y Venezuela.

³⁷ Sobre la necesidad de eliminar la participación de México para que Brasil pudiera convertirse en protagonista absoluto y no existieran otros proyectos alternativos de integración, véase Giacalone, 2005.

geográficamente a Sudamérica, donde Brasil es la economía con mayor poder absoluto y relativo; 2) el desarrollo de la infraestructura en transporte y comunicaciones para promover el comercio y las inversiones entre CAN y Mercosur, así como la salida de productos brasileños por puertos del Pacífico; 3) la constitución de una base de apoyo para las negociaciones extra regionales (Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, UE-Mercosur) y el reconocimiento de Brasil como «potencia regional», con derecho a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU). Este proyecto brasileño se concretó en diciembre del 2004 con el nombre de CSN.

La CSN invocó en la Declaración del Cusco una identidad sudamericana – no latinoamericana – basada en elementos tales como el compromiso con la democracia y el respeto de los derechos humanos. Sus objetivos son promover el comercio y las inversiones entre sus miembros, coordinar las instituciones de la CAN y el Mercosur y buscar el desarrollo de una infraestructura regional y una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración (Declaración del Cusco, 2004 en www.comunidadandina.org). Son miembros de esta comunidad los gobiernos que forman parte de la CAN y el Mercosur, junto con Chile, Guyana y Surinam³⁸. Las negociaciones para pasar de CAN-Mercosur a la CSN fueron públicamente auspiciadas por Brasil y apoyadas, en especial, por Argentina y Venezuela, a pesar de que, en última instancia, no se logró establecer un único acuerdo comercial entre los dos grupos subregionales, sino tres – los ACEs 36 (Mercosur y Bolivia), 58 (Mercosur y Perú) y 59 (Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela).

También la CSN enfrenta dilemas y opciones, algunos heredados de los procesos previos – como desacuerdos políticos que interfieren con la ejecución técnica de objetivos económicos, en la CAN, y desacuerdos económicos o técnicos, que se resuelven con decisiones políticas, en el Mercosur. Además, la intergubernamentalidad del acuerdo sudamericano– imprescindible porque la mayor parte de los gobiernos no acepta una estructura supranacional para la CSN – exige mantener un acuerdo político entre los gobiernos suficientemente fuerte como para minimizar los desacuerdos económicos inevitables, o asegurar que los beneficios económicos del mismo alcancen a corto y mediano plazo a todos sus países miembros. Está de más señalar las dificultades de cualquiera de estos dos caminos para alcanzar los objetivos de la CSN. En este caso, las opciones

³⁸ Estos últimos son países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que se encuentran localizados geográficamente en Sudamérica.

son todavía imprecisas y resulta difícil esquematizarlas, en tanto hasta el momento el único programa que avanza es el de Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA³⁹), mientras se espera el cumplimiento paulatino de los plazos para la apertura comercial en los términos del ACE 59.

II. La posición venezolana frente a los procesos de integración en Sudamérica

Veamos a continuación como se ubica Venezuela frente a los acuerdos de integración que coexisten en Sudamérica. Desde 1994 hasta 1998 el gobierno de Venezuela participó en las negociaciones comerciales con Mercosur y también con Brasil, con el apoyo de grupos de empresarios, que constituyeron el Comité Empresarial Brasil-Venezuela (www.mre.gov.br diciembre 1996). Durante ese lapso se observó un cambio de precedencia en las opciones de integración y de comercio, con Brasil convirtiéndose en la prioridad. Abundaron también las visitas oficiales mutuas de los presidentes de Brasil y Venezuela y la firma de acuerdos bilaterales comerciales y de cooperación. En cuanto a pasos más concretos, en noviembre de 1998 se inauguró el primer enlace vial asfaltado entre Manaus (Brasil) y el Sur del Estado Bolívar (Venezuela) (*El Universal*, 24/11/1998) y se comenzó a ejecutar un proyecto de interconexión hidroeléctrica para abastecer a Manaus y Boa Vista a partir de la represa del Guri (Venezuela). En esos años el gobierno venezolano expresó por primera vez su intención de ingresar a Mercosur (Mendible, 2001: 176) y su apoyo a la participación de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. La protesta de Colombia hizo dar marcha atrás en la primera propuesta, sustituida por la idea de convertir a Venezuela en una «bisagra» entre Mercosur y CAN⁴⁰.

La base del interés brasileño por aumentar sus relaciones con Venezuela, por medio del Mercosur o en forma bilateral, no era entonces el comercio – puesto que el comercio intra-Mercosur estaba todavía en expansión – sino alcanzar el desarrollo del nordeste del Brasil y resolver su déficit energético. Por ello se incluyeron en las conversaciones la creación de Petroamérica (1994), asociación estratégica entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petrobrás (*El Globo*, 7/04/1997, citado en Allegrett, 1999)

³⁹ Sobre el IIRSA véase BID, 2002

⁴⁰ Sin embargo, todavía el 8 de noviembre de 1996 *El Universal* anunciaba que en la reunión del Mercosur en Recife (Brasil) se esperaba que se anunciara la asociación de Venezuela a ese grupo.

y una propuesta para que PDVSA instalara una refinería petrolera en el nordeste brasileño. Este interés era considerado positivo porque, como señalaba Allegrett (1999), «en la actualidad, Venezuela no está en capacidad competitiva para entablar relaciones comerciales favorables con Brasil a excepción del campo energético» (Allegrett, 1999).

El vuelco del gobierno venezolano hacia Brasil se continuó después de 1999, cuando asumió el gobierno de Venezuela una coalición cívico-militar de orientación izquierdista. Mendible (2001: 176-177) considera que esto se vinculó con la influencia del ejército brasileño en el profesionalismo militar venezolano, la cual se evidencia «en el manejo compartido de informaciones y en la venta de armamentos». Pero el gobierno venezolano fue desarrollando paralelamente una propuesta de integración propia, la llamada Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA), de la cual, hasta el momento, sólo existen acuerdos bilaterales entre Cuba y Venezuela y Cuba y Nicaragua, su mención en el Acuerdo de Cooperación Energética PetroCaribe (junio 2005) (Correa Flores, 2005b: 213)⁴¹ y un acuerdo de «comercio libre» entre Cuba, Bolivia y Venezuela (2006). Aunque fueron muchos los planteamientos a favor de esta iniciativa en foros latinoamericanos, iberoamericanos y caribeños, el proyecto venezolano no fue recogido en las conclusiones finales de ninguno de ellos (Naim Soto, 2003: 23-24). Puede asumirse que la institucionalidad supranacional, solicitada para la CLAN y para la CSN – aunque no incluida finalmente en ésta –, sería parte constitutiva de la propuesta del ALBA, junto con el desarrollo de un Banco del Sur y de fondos compensatorios, la ampliación del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el IIRSA⁴², una Carta Social de las Américas, con aspectos ambientales y derechos indígenas, y mecanismos especiales de seguridad (Correa Flores, 2005^a).

Con Mercosur la actitud del gobierno venezolano fue opuesta a la que mantuvo frente a la CAN, pues lo exaltó como núcleo de un proyecto regional capaz de hacer contrapeso a EE.UU. y al ALCA. Sin embargo, tampoco tuvo éxito en lograr el apoyo de este grupo de naciones para su propuesta del ALBA. Según Corbière (CSM N° 153, Janeiro 2004: 10), Argentina y Brasil no tienen interés en el ALBA porque consideran que

⁴¹ Dice textualmente: «Hemos saludado la iniciativa de la República Bolivariana de Venezuela orientada a la creación de PETROCARIBE, cuyo objetivo fundamental es contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socio-económico y a la integración de los países del Caribe, mediante el empleo soberano de los recursos energéticos, todo esto basado en los principios de integración denominada Alternativa Bolivariana para América (ALBA)».

⁴² Este programa es el único incorporado entre los objetivos de la CSN, pero fue propuesto originalmente por Brasil y no, por Venezuela.

«el marco del proceso de integración pasa por Mercosur». Ello se puso de manifiesto en ocasión de la visita del Presidente Luis Inazio «Lula» Da Silva a Caracas (agosto de 2003), ya que la declaración conjunta firmada por los presidentes de Venezuela y Brasil al final del encuentro dice en su Punto 3: «El Presidente de Venezuela explicó al Presidente de Brasil su propuesta sobre la Alternativa Bolivariana para América latina –ALBA, la cual centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a fin de profundizar la integración latinoamericana con base en una agenda económica y social definida por los Estados soberanos» (CSM N° 153, Janeiro 2004). Este punto de la declaración contrasta con los otros 26 porque no comienza con un verbo en plural («aprobaron», «consideraron» «acogieron», etc.), lo que indica que no hubo acuerdo sobre el tema.

Según Briceño Ruiz (2003-2004: 62), fue el rechazo de la propuesta de una unión bolivariana de naciones, por parte de los países de la CAN, lo que llevó al gobierno venezolano a acercarse a Brasil, donde la idea de un bloque sudamericano para enfrentar al ALCA tenía mayor apoyo. De esta forma, la política de integración venezolana se definió en buena medida como reacción a la posibilidad de que se articulara un ALCA, entre las 34 naciones del hemisferio, antes del año 2005. Frente a esta negociación es conocida la posición venezolana, que puede dividirse en dos etapas: entre 1994 y 1998 y desde entonces hasta ahora. En la primera, el gobierno no fue abiertamente favorable al ALCA pero mantuvo una posición moderada, con participación de los empresarios en el establecimiento de la posición negociadora de Venezuela (Giacalone, 1999). La segunda se caracteriza por la radicalización de la oposición gubernamental al ALCA y por la exclusión de los actores empresariales de la negociación y del acceso a la información oficial desde el año 2001.

En la segunda etapa, el gobierno venezolano propuso un Grupo de Negociación sobre Fondos Compensatorios y otro para analizar los compromisos del ALCA a la luz de los compromisos adquiridos por los países en otros tratados (especialmente sobre derechos humanos y derecho ambiental) y en sus constituciones y regímenes jurídicos, difundir los borradores y textos de negociación garantizando la transparencia del proceso, prorrogar el fin de las negociaciones hasta dar respuesta al problema de las asimetrías entre países y asegurar apoyo social y político para la aprobación e implementación del acuerdo. Esta posición lo acercó a grupos radicales y posiblemente haya incidido en que, luego de que el proyecto del ALCA se postergara en diciembre de 2003, EE.UU. propusiera negociar TLCs bilaterales con los países andinos, sin invitar al gobierno venezolano a participar en esta negociación.

En la política exterior venezolana posterior a 1999, se han señalado otras etapas pero, en general, se advierte un cambio de los años iniciales (1998 a 2000), cuando con un trasfondo de precios bajos para el petróleo, el gobierno mantuvo los compromisos adquiridos en material internacional y sólo parecía buscar un cambio en la orientación de la integración regional, con un estilo diplomático distinto, y del año 2001 en adelante, cuando el gobierno comenzó a apelar a los grupos más radicales de la izquierda latinoamericana e internacional y a utilizar un lenguaje confrontacional con EE.UU., con el objetivo manifiesto de «destruir la supremacía de los Estados Unidos» (Mora Brito, 2003-2004: 84). El cambio a esta segunda etapa se observa con claridad en el año 2001 – solicitud formal de ingreso al MERCOSUR (junio) y firma con reservas del Acta de Québec (*El Nacional*, 23/04/2001) – y algunos la atribuyen al «deslumbramiento con el peso regional, hemisférico y mundial del Brasil» y a la «ilusión de desmedida influencia y de invulnerabilidad que ha producido en el gobierno venezolano la recuperación de los precios del petróleo» (*Visión Venezolana*, 1/07/2001). Desde entonces Venezuela ha utilizado en forma activa dentro de su política exterior dos recursos – los ingresos financieros derivados del alza del precio internacional del petróleo y el petróleo mismo. A pesar de ello, ningún otro país sudamericano, con posturas críticas hacia EE.UU., ha manifestado compartir el objetivo de la política exterior de Venezuela con respecto a ese país (Mora Brito, 2003-2004: 84). Esto indica que los otros países miembros de la CSN mantienen abiertas sus opciones de negociación con EE.UU., mientras ésta parece alejarse cada vez más para Venezuela.

A principios de mayo del 2006 el gobierno venezolano cumplió su amenaza latente desde el año 2001 – cuando calificó a la CAN de «neoliberal» y manifestó que si no cambiaba se retiraría de ella – y formalizó su solicitud de retiro de la integración andina. Esto se produjo en una reunión entre representantes de la CAN y de la UE en Bruselas, en la cual se estaba por aprobar el documento producto de la evaluación conjunta de la CAN, para determinar si era pertinente negociar un tratado de diálogo político, comercio y cooperación entre los dos grupos. Aunque la decisión venezolana fue inesperada, posteriormente tanto la UE como el resto de los miembros de la CAN aprobaron el documento y decidieron iniciar las negociaciones respectivas (*El Tiempo*, Bogotá, 28 de agosto, 2006).

III. Nuevos dilemas para la integración en Sudamérica y opciones para Venezuela

Veamos a continuación qué cambios se observan en los dilemas que enfrentan los procesos de integración regional que coexisten en Sudamérica, como resultado de las posiciones asumidas por Venezuela. Para la CAN, puede decirse que no surge un dilema nuevo sino que se elimina el que creaba la presencia activa de Venezuela en este proceso – si llevar a cabo o no los cambios de carácter político que exigía el gobierno venezolano en el proceso de integración andina. Además el ingreso de Venezuela a MERCOSUR sirve de «prueba piloto» al resto de los países andinos, para observar los problemas que experimentarán a medida que se venzan los plazos de la desgravación arancelaria con ese grupo de naciones. Al disminuir o desaparecer la presión de Venezuela por efectuar cambios dentro de la CAN, esto permite también que sus gobiernos concentren sus esfuerzos negociadores en los tratados bilaterales de libre comercio con EE.UU.⁴³

El retiro de Venezuela pareció inicialmente haber frustrado la expectativa de la CAN de negociar un tratado de comercio con la UE, ya que, según portavoces europeos, debería hacerse incluyendo a Venezuela. En este sentido, la UE informó también a principios del año 2006 que no incorporaría a Venezuela en las negociaciones que mantenía con el Mercosur, porque esto requeriría renegociar todo lo ya acordado⁴⁴. Pero pronto se acomodó a lo inevitable e inició las negociaciones con la primera, así como conversaciones bilaterales con Venezuela para ajustar las condiciones de su ingreso a las negociaciones de un tratado similar con el Mercosur.

Para el Mercosur, antes de la aprobación del ingreso de Venezuela, el dilema era: profundizar el acuerdo de integración o abrirlo a nuevos socios. La primera parece haber sido la opción preferida por los otros miembros del acuerdo, mientras Brasil impulsaba la segunda. Para algunos analistas, con la decisión tomada se corre el riesgo de que los problemas económicos no resueltos en el Mercosur se trasladen al acuerdo CAN-Mercosur, a medida que se vayan cumpliendo los plazos de los 67 protocolos de apertura arancelaria que existen todavía. Pero además para Mercosur surge un nuevo dilema, si el camino para alcanzar la CSN sigue la vía de la paulatina absorción como miembros de otros países

⁴³ Por ejemplo, a pesar de la oposición de Venezuela y de la abstención de Bolivia, la norma comunitaria sobre propiedad intelectual ha sufrido modificaciones para permitir la firma de los TLCs de Perú y Colombia con EE.UU., *Gestión* (Lima), 24/02/2006, en *LATN Boletín* 157: 4-5.

⁴⁴ «Unión Europea negociará un TLC con una CAN unida» *La Prensa* / Bolivia, 17/03/2006.

sudamericanos (Venezuela, Bolivia, etc.). El dilema consiste en si se mantendrá la alianza política entre los gobiernos de Argentina y Brasil, que supedita al resto a sus decisiones, como sucede actualmente⁴⁵, o se creará un nuevo panorama de alianzas intra-Mercosur para solucionar las diferencias que inevitablemente se presentarán.

Al respecto la presencia de Venezuela como miembro pleno presenta distintas interrogantes, teniendo en cuenta la forma en que el gobierno venezolano ha maniobrado para ocupar el espacio que dejan vacío algunos desacuerdos entre Brasil y Argentina. Así, en el caso de la negativa brasileña a acompañar a Argentina en sus demandas de apoyo para negociar sus condiciones de pago frente al Fondo Monetario Internacional (FMI), Venezuela intervino comprando bonos de la deuda argentina, de manera que ese gobierno pudo cancelar sus obligaciones con el FMI y anotarse un éxito político frente a la opinión pública de su país. Frente al voto negativo de Argentina, cuando la propuesta brasileña de acceder a un asiento permanente en el Consejo de la ONU se puso a votación en ese organismo, Venezuela ha manifestado su apoyo explícito a la aspiración de Brasil (Punto 7, del Acuerdo Bilateral Venezuela-Brasil, 14 de febrero de 2005, en Correa Flores, 2005b: 196-197). Por todo lo anterior, crece para algunos el interés y, para otros, la desconfianza, acerca de qué rol jugará Venezuela una vez convertida en miembro pleno del Mercosur, ya que, como señala Zibechi (2005), «parecen existir pugnas cruzadas de intereses nacionales y hasta de liderazgos personales que llevan, por ejemplo, a alianzas entre Kirchner y Chávez, no acompañadas por Brasil, país que luego establece acuerdos como los recientemente firmados entre Lula y Chávez».

Aunque puede considerarse que, para el futuro de la CSN, el que Venezuela se integre al Mercosur o permanezca en la CAN es irrelevante, esto quizás incida en la forma institucional que asumirá el acuerdo sudamericano si la presencia de Venezuela dentro del Mercosur contribuye a reforzar la posición favorable a la supranacionalidad.

En cuanto a Venezuela, para ella el dilema fue hasta hace poco: permanecer dentro de la CAN y, desde ella, asumir su ingreso a la CSN en los términos del tratado comercial CAN-Mercosur (ACE 59), o ingresar como miembro pleno al Mercosur y hacer desde él su ingreso a la CSN. Aparentemente, el resultado final sería el mismo – la inserción en la CSN –

⁴⁵ Esto ha creado problemas internos en el caso de Uruguay, que reivindica su derecho a negociar acuerdos comerciales en forma bilateral, y no con el resto del Mercosur, porque considera que éste funciona sólo en beneficio de sus dos socios mayores, Argentina y Brasil.

pero los caminos son distintos porque, en el primer caso, se hubiera llevado a cabo mediante un tratado comercial en el cual los socios mayores del Mercosur (Argentina y Brasil) reconocen la existencia de asimetrías y otorgan a los andinos un cronograma más largo para su apertura arancelaria, porcentajes menores en los contenidos nacionales de sus normas de origen y mayor número de excepciones (ACE 59 en www.comunidadandina.org). En el segundo caso, el retiro de la CAN y el ingreso como miembro pleno al Mercosur implica asumir un paquete de obligaciones económicas y políticas que incluyen desde cambios en normas de origen y arancel externo común – que cubre a un 85 % de los productos que se comercian dentro del grupo, frente a un 62 % en la CAN – hasta la imposibilidad de negociar acuerdos comerciales si no se han consensuado con los otros países miembros del acuerdo.

Otro elemento importante que diferencia el resultado para Venezuela, según predomine una u otra forma de inserción en Sudamérica, está dado por el rol o la ubicación del sector privado venezolano dentro de ellas. Considerando que los empresarios venezolanos han desarrollado una inserción relativamente exitosa hacia los países andinos, principalmente hacia Colombia, en la cual han invertido tiempo, dinero y esfuerzo y que pocos rubros o productos venezolanos, fuera de los petroleros y sus derivados, son competitivos frente a Mercosur (Klinkhammer, 2005; Toro, 2003), la elección de la alternativa comercial CAN-Mercosur frente al ingreso pleno al MERCOSUR hubiera representado riesgos de menor envergadura para el sector privado venezolano⁴⁶.

Aunque la transición económica de Venezuela al Mercosur reciba un período de gracia inicial, es poco creíble que no se aplicará lo relativo a la negociación conjunta de Venezuela con el resto de Mercosur⁴⁷. Después de todo, uno de los argumentos a favor de la negociación entre CAN y Mercosur, y de la creación de la CSN, ha sido que éstas fortalecerían la capacidad negociadora de sus integrantes. La reciente decisión de Venezuela de desvincularse de la CAN ha ido acompañada además por la firma de un tratado de comercio con Cuba y Bolivia en La Habana y otro con Nicaragua, lo cual deja claro que Venezuela está en este momento en una posición especial – no es ya miembro de la CAN ni todavía del Mercosur y puede, por lo tanto, ejercer una diplomacia bilateral estricta en sus relaciones comerciales.

⁴⁶ Sobre la importancia de que la política comercial y de integración de un país se establezca con participación del sector privado puede verse Redrado y Lacunza, 2004: 27-32.

⁴⁷ También en la CAN las negociaciones comerciales deben ser hechas «preferentemente de manera comunitaria» (Decisión 322), pero su Artículo 3 permite también adelantar negociaciones bilaterales. Esta disposición permitió que se estableciera el TLC del Grupo de Los Tres y otros con Chile.

En general, el consenso para las negociaciones comerciales conjuntas de Venezuela con el Mercosur puede darse con el trasfondo de, al menos, dos escenarios posibles: uno que incorpora en distinta medida las posiciones de la mayor parte de las naciones de un grupo y otro, en el cual la nación más fuerte consigue imponer su posición al resto. Si bien actualmente, por razones más económicas que políticas, Venezuela ejerce influencia en las decisiones del Mercosur, esta situación puede alterarse en el futuro, pero Venezuela seguiría constreñida a negociar sus acuerdos económicos mediante consenso con ese grupo.

En resumen, si el ingreso de Venezuela a Mercosur pone fin al dilema entre CAN y Mercosur, también limita la capacidad negociadora venezolana en materia comercial al obligarla a negociar por consenso con el resto del segundo grupo. Queda la duda de qué sucederá con los acuerdos bilaterales que el gobierno venezolano está suscribiendo con países como Cuba, ¿deberán hacerse extensivos al resto del Mercosur? y ¿tendrá este grupo interés en participar de ellos? Puede, sin embargo, admitirse el argumento de que Mercosur tiene mayor capacidad negociadora que Venezuela aislada y que, por lo tanto, ésta es la que se beneficia aunque pierda libertad de acción.

Otro argumento que apunta en esta última dirección es que, en materia de integración y de comercio el gobierno venezolano en los últimos años ha eliminado o descartado opciones, dejando poco espacio libre para negociar hacia fuera. Por ejemplo, ha cerrado su opción de negociar su inserción internacional en términos globales (unilaterales) por cuanto su ingreso a Mercosur la compromete a negociar cualquier tratado de común acuerdo con el resto de los países miembros del mismo. En cuanto a la posibilidad de una inserción hemisférica en el ALCA, la postura internacional de su gobierno también le ha cerrado las puertas a esa negociación⁴⁸, al igual que a la de un tratado bilateral de comercio con su principal mercado exportador (EE.UU.). De esta forma, Venezuela tiene menos opciones que el resto de los países andinos. Inclusive el ingreso de Venezuela, y potencialmente también el de Bolivia más adelante, a Mercosur puede hacer que este grupo disminuya su opción de establecer acuerdos de comercio hacia fuera de la región (por ejemplo, con EE.UU.) (Braga, 2006). Pero también podría trabajar en sentido contrario – hacer a Venezuela más aceptable para otros actores extra regionales – si Mercosur consigue ejercer una influencia moderadora sobre la política exterior del gobierno venezolano⁴⁹.

⁴⁸ Véase Giacalone, 2005.

⁴⁹ Puede observarse que, a solicitud del gobierno de Brasil, Venezuela acordó con ese país y Argentina, Colombia y México, una posición conjunta frente al Grupo Hamas, en la cual se solicita el reconocimiento del Estado de Israel y el abandono del terrorismo, www.eluniversal.com 16/02/2006.

A las preguntas acerca de qué dilema enfrenta Venezuela frente a los distintos procesos de integración en Sudamérica y qué opciones se le presentan, puede responderse que el dilema que enfrentaba Venezuela en Sudamérica hasta hace poco, era si permanecer dentro de la unión aduanera de la CAN o ingresar a la del Mercosur. Por un tiempo predominó la indefinición al respecto y el discurso de que las dos opciones podían coexistir, derivados posiblemente de la percepción de que, en última instancia, a través de cualquiera de ellas Venezuela estaría insertándose en un acuerdo sudamericano mayor, la CSN. Pero para Venezuela no representa el mismo resultado puesto que el ingreso a la CSN sobre la base del acuerdo comercial entre CAN y Mercosur tiene alcances económicos y políticos diferentes a los que corresponden al ingreso pleno de Venezuela al Mercosur. Si Venezuela no enfrenta ya este dilema, porque ha escogido un camino entre los dos posibles, en el proceso también ha perdido parte de su libertad de escoger al tener que negociar en forma conjunta con Mercosur. Un argumento inverso es que, de todas formas, ya las elecciones en materia de comercio e integración del gobierno venezolano le habían ido cerrando opciones y el Mercosur puede ayudar a abrirlas nuevamente. La conclusión es, sin embargo, que actualmente el gobierno venezolano posee menos opciones que hace unos años y depende de que el Mercosur, y/o la CSN, tengan éxito en sus objetivos de integración para poder alcanzar los suyos propios.

IV. Referencias Bibliográficas

- Allegrett, Eduardo E. «La Energía: Motor de Integración Brasil – Venezuela» *Venezuela Analítica*, 1999
- Arellano, Félix. 2003-2004. «Comunidad Andina: De la zona de libre comercio a la unión aduanera. Los nuevos temas» *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 5-15.
- Baumann, Renato et al. 2002. *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes* (Santiago de Chile: CEPAL), septiembre. Serie Comercio Internacional N° 25.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. «Un nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur» en www.iadb.org/intal/publicaciones/infraestructura
- Braga, Paulo. 2006. «MERCOSUR se divide» *La Jornada* (Montevideo), 20 de febrero.
- Briceño Ruiz, José. 2003-2004. «La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE» *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 59-66.

- Bustamante, Ana Marleny. 2003-2004. «Desarrollo institucional de la Comunidad Andina» *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 16-28.
- Cardozo, Elsa. 2003-2004. «Venezuela en la Comunidad Andina: Retroceso en tres escalas» *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 29-39.
- Correa Flores, Rafael, compilador. 2005^a. *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur* (Caracas: Parlamento Latinoamericano, mayo) en www.alternativabolivariana.org/pdf/libroalaca.pdf
- Correa Flores, Rafael, compilador. 2005^b. *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur* (Caracas: Parlamento Latinoamericano, octubre) Segunda edición. CSM (*Correio Sindical Mercosul*)
El Tiempo (Bogotá)
- Giacalone, Rita. 1987. «Introducción» a Alberto Garrido. *¿La nueva relación entre Argentina y Brasil: cooperación o integración?* Mérida: Talleres Gráficos de la Universidad de Los Andes.
- Giacalone, Rita. 1999. *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad)
- Giacalone, Rita. 2005. «Costos políticos y geopolíticos de la inserción/no inserción de Venezuela en el ALCA» en R. Giacalone, compiladora. *Venezuela en el ALCA. Entre realidades y fantasías* (Mérida, Vicerrectorado Académico, Universidad de Los Andes): 139-160.
- Harnett, Jeffrey. 2003. «The Downfall of SAFTA. The Triumph of Economics over Politics» *Economic Integration of the Americas* (December)
- Klinkhammer, Ralf. 2005. «¿Debería Venezuela ingresar a MERCOSUR?» en R. Giacalone, ed. *Venezuela en el ALCA. Entre realidades y fantasías* (Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes-Vicerrectorado Académico)
- Lafer, Celso. 2001a. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relacoes Exteriores na Ambaixada Britânica: Prioridades Comerciais Brasileiras» (25/05/2001)
- Lafer, Celso. 2001b. «Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relacoes Exteriores por ocasio do XXI Encontro Nacional de Comercio Exterior (ENAEX)» (Rio de Janeiro: 30/11/2001)
La Prensa (La Paz)
- Malamud, Andrés. 2005. «MERCOSUR turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement» *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 18, N° 3 (October): 421-436.
- Martínez Puñal, Antonio y Patricia Helena dos Santos Carneiro. 2001. «Dez anos de MERCOSUR: avancos, desafios e perspectivas para a integracao regional sul-americana» X Congreso de la FIEALC (Moscu, junio).

- Mendible, Alejandro. 2001. «Frente al ALCA: Venezuela hacia el MERCOSUR» *SIC* (Caracas) N° 634 (mayo): 176-177.
- Moneta, Carlos J. 2002. «Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA» en *América Latina. El inicio de un Nuevo Milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero): 83-124.
- Mora Brito, Daniel. 2003-2004. «La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)» *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 76-85.
- Motta Veiga, Pedro da. 2002. «Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición» en R. Bouzas, coord. *Realidades nacionales comparadas* (Buenos Aires: Fundación OSDE-Grupo Editor Altamira): 55-90.
- Naim Soto, Nayllivis. 2003. «La política de integración de Hugo Chávez. Un proyecto para Latinoamérica» *Cuadernos Latinoamericanos* 24 (julio-diciembre): 11-37.
- «O mecanismo de adaptacao competitiva». 2006. *Valor Economico* (Sao Paulo, Brasil), 20 /02/2006.
- Redrado, Martín y Hernán Lacunza. 2004. *Una nueva inserción comercial para América Latina* (Buenos Aires: INTAL, Documento de Divulgación IECI-02, Febrero).
- Rico Frontaura, Víctor. 2004. *La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC* (Buenos Aires: INTAL) Documento de Divulgación-IECI-01, febrero.
- Simoës, Antonio José Ferreira. 2002. «ALCA: El proceso en lo económico y político. Reglas principales que rigen la negociación» en *El Area de Libre Comercio de las Américas. Riesgos y oportunidades para el sector productivo ecuatoriano* (Memorias del Seminario realizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, 8 a 10 de julio): 23-65.
- Toro, Luis A. 2003. «Dos escenarios alternativos de un acuerdo de libre comercio entre CAN y MERCOSUR: con o sin ALCA» en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana): 65-104.
- www.comunidadandina.org
- www.eluniversal.com
- www.lanacion.com
- Visión Venezolana*. 2001. N° 3 (mayo) y Nuevo Informe (1 de julio)
- Zibechi, Raúl. 2005. «La integración regional después del fracaso del ALCA» Programa de las Américas, Silver City, NM: Internacional Relations Center, 7 de marzo.

LA POLÍTICA EN LA INTEGRACIÓN*

Elsa Cardozo

RESUMEN

En este breve ensayo reflexionamos sobre el estado actual y perspectivas de la integración entre los países latinoamericanos. Pese a los reforzamientos del Mercado Común del Sur con nuevos asociados y la membresía plena de Venezuela, no obstante la significación del esfuerzo centroamericano y los impulsos a la integración energética, y a pesar del acuerdo para impulsar la Comunidad Suramericana de Naciones desde Cusco a finales de 2004, hay graves e inocultables problemas. Desde nuestra perspectiva, más que económica, la crisis de los proyectos subregionales de integración es de naturaleza política, como política es la esencia de cualquier acuerdo que se proponga, a fin de cuentas, crear espacios de concertación y decisiones compartidas entre varios Estados.

Palabras Claves

Integración, Política latinoamericana. Relaciones Internacionales.

SUMMARY

In this brief essay we reflect upon the perspectives and current status of integration processes among Latin American countries. In spite of the strengthening of the Southern Common Market (MERCOSUR) with new members and the full membership of Venezuela, notwithstanding the significance of the Central American effort and the thrust for energy integration, and in spite of the agreement to promote the South American Community of Nations in Cuzco at the end of 2004, there are serious and evident problems. From our perspective, the crisis in the subregional integration projects rather than being an economic issue has a more political nature, since politics is the essence of any agreement that pretends, after all, to create spaces for concertation and shared decision making among various States.

* Ponencia presentada en la mesa sobre «Integración desde la perspectiva política» del foro sobre integración política organizado por la Escuela de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. 30 de marzo de 2006.

La integración entre los países latinoamericanos atraviesa tiempos complejos: llenos de retos difíciles de comprender y superar. Pese a los reforzamientos del Mercado Común del Sur con nuevos asociados y la membresía plena de Venezuela, no obstante la significación del esfuerzo centroamericano y los impulsos a la integración energética, y a pesar del acuerdo para impulsar la Comunidad Suramericana de Naciones desde Cusco a finales de 2004, hay graves e inocultables problemas. Es imposible ignorar el peso que para los diferentes acuerdos de integración tienen el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, el efecto de la proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, los conflictos en el seno del Mercosur y el tipo de integración energética que propone e instrumenta el gobierno venezolano. Más que económica, la crisis de los proyectos subregionales de integración es de naturaleza política, como política es la esencia de cualquier acuerdo que se proponga, a fin de cuentas, crear espacios de concertación y decisiones compartidas entre varios Estados. Ha sido largo y difícil el recorrido político para alcanzar tal propósito, una y otra vez afirmado.

Este año 2006, se cumplen quince de la creación del MERCOSUR, cuarenta de la firma de la Declaración de Bogotá, antecedente fundamental del Pacto Subregional Andino, y también cuatro décadas del ingreso de Venezuela a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. A la ALALC y al Pacto Andino Venezuela entró con seis y cuatro años de tardanza, al MERCOSUR se incorporó el 4 de julio de 2006 con gran apresuramiento, en solitario, mientras ejercía la presidencia rotativa de la Comunidad Andina, declaraba su muerte y se retiraba de este acuerdo. Así que la historia menos y más reciente poco ha emulado a las trascendentales y visionarias propuestas con las que en 1824 se convocaba desde la Nueva Granada al Congreso de Panamá y proponía construir la unidad latinoamericana.

En el largo camino de 180 años transcurridos desde el Congreso Anfictiónico de Panamá hasta el presente, más han sido los avatares y tropiezos que las propuestas consistentemente mantenidas para lograr lo que una y otra vez aparece en la agenda regional: la necesidad de cooperar, el imperativo de concertar, las posibilidades de la integración ampliamente concebida y su puesta a andar.

Ese amplio trecho incluye diversas iniciativas de unidad subregional, desde la Gran Colombia y las más variadas propuestas para reconstituirla, hasta el planteamiento profundamente geopolítico del MERCOSUR en los años 90 del siglo pasado; las iniciativas de asociación regional como el propio intento desde Panamá y, casi siglo y medio después, la ALALC; o

las de alcance continental, desde la evolución a partir de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas creada en 1890 por la Primera Conferencia Internacional Americana de 1890, hasta la propuesta de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de 1994.

En cada uno de los procesos enunciados, la dimensión política ha estado presente para construir, pero también para obstaculizar, los procesos de integración. En las siguientes páginas se desarrollará ese argumento a través de la consideración de cinco dimensiones políticas que, explícitamente o no, han estado y están presentes en todo proceso de integración, para bien y para mal.

1. EL MODELO Y LAS ETAPAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El modelo europeo fue y sigue siendo referencia para muchos procesos de integración en el mundo. En la experiencia de Europa encontramos elementos esenciales que conformaron los procesos de integración de Centroamérica, la subregión Andina y los países del cono sur y Brasil. Así pues, se justifica tomarla como referencia para el análisis.

De acuerdo a ese modelo, la sucesión o «escalera» de etapas acumulativas de la integración comenzaba con la zona de libre comercio (eliminación de aranceles entre los países firmantes del acuerdo), seguía con la unión aduanera (establecimiento de un arancel externo común), se complementaba con el mercado común (la libre circulación de bienes, servicios y personas) y se perfeccionaba con la unión económica (concertación de políticas económicas) y la unión política (establecimiento de instituciones políticas comunes). Al primer vistazo, el proceso de integración concebido «a la europea» incluía una etapa superior, esencialmente política, que –como en efecto ha ocurrido en el viejo continente– podría culminar con el complejo proceso de negociación y aprobación de un tratado constitucional. De tal forma que parlamentos, tribunales y una política exterior y de seguridad común se constituyeron en instituciones políticas que dieron presencia y proyección jurídica y política propia al conjunto europeo (Barbé, 2000; Díez de Velasco, 2001, pp. 630-649).

Fue éste el modelo a partir del cual fueron concebidos los acuerdos subregionales latinoamericanos, con la aspiración de ir construyendo lo que, en un salto repentino, se intentó impulsar con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, dejando de lado las complejas negociaciones económicas –como expresó en su intenso ejercicio de negociación entre 2003 y 2004 el ex presidente argentino Eduardo Duhalde–, para avanzar hacia la unidad política. Antes de ahondar sobre esta frágil fórmula,

conviene señalar que la evolución de los procesos de integración ha mostrado que no es sensato subestimar su dimensión económica, creadora de interdependencias y vínculos de complementación muy valiosos: para construir afinidades políticas y para poner el necesario interés en resolver las divergencias. Por lo pronto, quede señalado como primer aspecto que los procesos de integración concebidos teniendo en miras la experiencia europea tuvieron siempre una vocación política final. El proyecto que con más empeño siguió ese modelo fue la Comunidad Andina, generadora de derecho comunitario y de una refinada institucionalidad que, sin embargo, se mostró muy endeble en la práctica. Para mejor comprenderlo pasemos a una segunda dimensión política.

2. LA DECISIÓN DE INTEGRARSE

La integración entre Estados no ha sido hasta ahora, en ninguna experiencia, el resultado de demandas populares. En cambio, ha supuesto siempre el ejercicio del liderazgo por parte de los dirigentes políticos. Así ocurrió en Europa, a apenas cinco años de haber terminado la Segunda Guerra Mundial, cuando el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, le propuso a Alemania la integración bajo una autoridad común de los sectores del carbón y del acero. Además de Francia y Alemania, otros cuatro países - Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo- se hicieron parte en 1951 del acuerdo que daría origen a la integración de Europa con el Tratado de Roma de 1957. Es éste un antecedente muy conocido sobre el que vale la pena insistir: la iniciativa provino de los gobiernos de dos países muy vulnerables al resentimiento, no sólo por la guerra que recién terminaba, sino por una larga historia de conflictos armados. De allí la importancia de que fuesen precisamente el carbón y el acero- ni más ni menos que los insumos fundamentales para la industria de armamentos- los que originasen un acuerdo que comenzó como expresión de una voluntad política de superación de la desconfianza. No es tan lejana, ni temporal ni espacialmente, la experiencia de Europa.

Los países Centroamericanos –que habían ensayado a lo largo de su historia diversas formas de asociación política y habían sufrido duramente los embates económicos de la crisis de 1929 y los de la guerra- tomaron como ejemplo a seguir, más temprano que ningún otro conjunto de estados latinoamericanos, la experiencia del viejo continente. En ello influyeron mucho las propuestas de la hoy Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su resolución del 16 de julio de 1951 proponía un proyecto de desarrollo industrial integrado para que los vulnerables países Centroamericanos contaran con un mercado ampliado: en

ese mismo año se inicia el proceso de suscripción de acuerdos bilaterales; nueve años más tarde acordaron un Tratado de Cooperación Económica Centroamericana. Las decisiones que conducirían al Tratado de Integración Económica Centroamericana en 1963, requirieron de la suma de las voluntades políticas de los gobernantes centroamericanos para materializarse en una región en la que, una y otra vez, habían fracasado planes de unión (Rodríguez Manzano, sf). Busquemos un ejemplo más cercano en el tiempo.

En noviembre de 1985, el brasileño José Sarney y el argentino Raúl Alfonsín, los primeros presidentes civiles de sus países en muchos años, desarrollaron una aproximación política en la que una de las piezas clave fueron las visitas a la represa de Itaipú –verdadero símbolo de las tensiones y rivalidades geopolíticas entre sus dos países- y a las instalaciones de ambos para la producción de energía nuclear. Esos gestos iniciales fueron el punto de partida de un acercamiento bilateral que condujo a la suscripción del Tratado de Asunción de 1991, con el que Argentina, Brasil Uruguay y Paraguay crearon el MERCOSUR.

Ahora bien, la decisión inicial no es suficiente. Así se vislumbra en la ya mencionada propuesta de la Comunidad Suramericana de Naciones, cuya formación ha pretendido materializarse a partir de una voluntad de unidad política latinoamericana expresada de forma muy general y ambigua, dejando de lado los obstáculos de las negociaciones económicas. En sus primeros dos años, contados a partir de la Declaración de Cusco de noviembre de 2004, no muestra logros propios en sus cuatro ejes fundamentales de acción: cooperación política, integración comercial y complementación productiva, integración energética, e integración física. Lo avanzado en los dos últimos aspectos tiene otros impulsos y motivaciones, incluso ajenos a la idea de la CSN que vendrá mirar más adelante.

3. LAS DECISIONES Y CONDICIONES POLÍTICAS SUBSIGUIENTES

La voluntad política para sostener e institucionalizar la decisión de integrarse debe mantenerse y renovarse en el tiempo. Si seguimos la evolución europea no será difícil identificar los esfuerzos y negociaciones permanentes que ha requerido el mantenimiento y perfeccionamiento de la integración. Es decir, que para acordar, regularizar, ajustar y renovar maneras y propósitos comunes no basta el trabajo inicial de superación de escollos tan diversos como pueden ser la desconfianza, las disparidades sociales, culturales, económicas y de principios y prácticas políticas.

En ese proceso hay unas variables políticas que es indispensable comprender y atender debidamente, si de mantener el impulso de la integración se trata.

Tomemos como ejemplo a la Comunidad Andina de Naciones, cuya evolución –tan bien caracterizada hasta 1999 en sus etapas fundamentales por Héctor Maldonado Lira (1999, pp. 33-142)- evidencia que en los períodos de estancamiento y en los de crisis más profundas, han tenido peso muy negativo la presencia de regímenes políticos autoritarios, las situaciones domésticas de inestabilidad política, la conflictividad subnacional o internacional, y las posiciones gubernamentales que han alentado las percepciones negativas sobre la integración y sobre las disparidades de desarrollo entre los socios.

Una suerte de «geopolítica de la integración», siempre tuvo un lugar importante en estos acuerdos: como se ha argumentado repetidas veces (Cardozo, 1995), los acercamientos subregionales surgieron sobre espacios geoestratégica y geohistóricamente diferenciados. Lo que sí conviene precisar es que el discurso político que estimuló la tendencia a mirar a la integración con óptica predominantemente geopolítica no contribuyó a fortalecerla pues, inevitablemente, comenzó a concebir a la integración más como «alianza» (definida para enfrentar o ejercer contrapeso frente a otros Estados o grupos de estados) que como «régimen» (pensado como construcción institucional conjunta para materializar principios y propósitos de común interés) (Cardozo, 1996). De modo que la integración ha logrado sus mayores avances cuando los conflictos y rivalidades internacionales son resueltos pacíficamente o canalizados institucionalmente, como ocurrió durante la última década del siglo XX. No por coincidencia, a tales circunstancias subyace la difusión de gobiernos democráticos en la región.

4. LOS PRINCIPIOS Y DESARROLLOS INSTITUCIONALES

Con los elementos previos en mente no es difícil comprender que los procesos de integración concebidos políticamente, como verdaderos regímenes, tienden a hacerse muy complejos institucionalmente. Eso, que es evidente en el caso de la Comunidad Andina, claramente asentada en un muy elaborado derecho comunitario generador de instituciones políticas supranacionales, se ha manifestado también en el Sistema de Integración Centroamericano y –aunque de forma indudablemente más débil- en el MERCOSUR.

En el conjunto de desarrollos institucionales de profunda significación política se encuentran entre los andinos acuerdos muy importantes

en el área de política externa común y cooperación política y social. Allí se encuentran incluidos los siguientes temas: agenda social, Comunidad Suramericana de Naciones, cultura, democracia y derechos humanos, migraciones, lucha antidrogas, política exterior común, seguridad y paz.

En materia de protección de la democracia tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR desarrollaron a través de varios instrumentos posiciones institucionales comunes. Así quedan resumidos en el siguiente cuadro, que no incluye otros compromisos que atan a los países de los tres esquemas de integración –centroamericanos, andinos y del cono sur y Brasil- tales como los de la OEA (desde del Compromiso de Santiago de 1991 hasta la Carta Democrática de 2001), del Grupo de Río (1997) y de la Cumbre de las Américas (2001).

Año	Compromiso	Contenido
1980	Carta de conducta democrática andina	Reafirma el carácter democrático que debe regir en los países andinos –según el Acuerdo de Cartagena de 1969- y el compromiso con el respeto a los derechos humanos, políticos, económicos y sociales, como norma fundamental de la conducta interna de los países miembros.
1991	Protocolo de Tegucigalpa	Se propone entre sus principios Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
1992	Declaración Presidencial de Las Leñas	Los cuatro presidentes del MERCOSUR definieron la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.
1995	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	Sustenta al modelo Centroamericano de Seguridad Democrática en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.
1996	Compromiso democrático en el Mercosur	Establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios. Señala que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.
1998	Protocolo de Ushuaia del Mercado Común del Sur	Reafirma la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los seis países, y que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de una serie de medidas que abarcarán desde la suspensión del derecho del Estado afectado a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.
1998	Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia Protocolo Adicional: Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia	Define a la CAN como comunidad de naciones democráticas, que tiene entre sus objetivos el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Contempla la suspensión del Estado afectado por amenazas o rupturas del orden democrático de los compromisos y beneficios del sistema de integración.

2000	Protocolo Adicional: Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia	Establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración. Define los procedimientos a seguir cuando se produzca la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros.
2000	Comunicado de los Presidentes de América del sur en Brasilia	Define el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región como un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde septiembre de 2000 en condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos.
2004	Declaración del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones	Al establecer la Comunidad Suramericana de Naciones declara "La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos."

Aunque hay otros compromisos políticos subregionales en otras materias, es éste conjunto el más audaz y de mayor significación institucional, pues asume valores democráticos comunes que han de materializarse dentro de los países y en sus relaciones. Tales valores y prácticas se reflejan en todos los demás temas de interés para la integración. Valga insistir en lo obvio: que pese a las actuaciones en situaciones de crisis en Centro y Suramérica, se ha ampliado la brecha entre esas declaraciones y su puesta en práctica, en medio de crisis políticas tan complejas como las más recientes vividas en Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela.

5. LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA

Vista la presencia ineludible de la dimensión política en la integración económica -su perfeccionamiento, su origen, su adaptación y renovación, a la vez que en su desarrollo institucional- conviene volver sobre sus aspectos económicos.

Son muchos y muy visibles los contrastes entre la aspiración y conciencia de necesidad de la integración –en general- y los obstáculos que en su práctica ha encontrado. En efecto, en tiempos en los que parece tan necesario fortalecer capacidades económicas y estratégicas frente a la dinámica turbulenta de la globalización, todos los procesos subregionales de integración vienen enfrentando retos y dificultades para lograrlo; ciertamente, de diferente naturaleza y medida. En el caso Centroamericano, la suscripción del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (TLC de los países del istmo y República Dominicana conocido como CAFTA-RD), no sólo abre oportunidades sino que genera importantes retos para países

que desde los inicios de su pionero proyecto integracionista, se propusieron reducir su vulnerabilidad externa; en todo caso, avanzan en conjunto y sobre la base de un acuerdo subregional que como el Sistema de Integración Centroamericana mantiene su dinamismo y disposición renovadora (Herdocia Sacasa, sf). Es algo más complicado para los países andinos que han firmado TLC con Estados Unidos pues, aunque individualmente –como ocurre en los casos de Colombia y Perú- tengan recursos para aprovechar esa relación sin hacerse exteriormente vulnerables, el piso de la Comunidad Andina está muy seriamente dañado, en medio de la más grave crisis de su sufrida historia. En el MERCOSUR, mucho menos fuerte institucionalmente, las desavenencias de los dos socios menores, la persistente rivalidad entre Argentina y Brasil, y el ingreso de Venezuela como miembro pleno plantean otro tipo de complicaciones, muy ligadas a la cada vez mayor divergencia entre la concepción venezolana de la integración y las de los otros países del acuerdo. Es éste un problema mucho más complejo que el planteado con los TLC. Bajo las críticas demoledoras a la CAN y el abandono por parte de Venezuela, subyacen divergencias profundas con lo que hasta ahora sirvió como modelo –aunque seguido más o menos de cerca- para la integración latinoamericana.

Ese modelo que se abandona, el Europeo, no era precisamente «economicista» y de capitalismo salvaje: contenía los elementos políticos –o más bien sociopolíticos, para ser más precisos- que han sido descritos en las páginas precedentes.

La integración que el gobierno venezolano predica desde 1999 cada vez más abiertamente, coloca en primer plano a la integración política, pero lo hace a partir de una concepción particular de la política –de fuerte sesgo militarista, antiliberal y populista- en la que, paradójicamente, el factor económico energético es pieza clave. Señalados los «momentos» de la integración en los que la política ha sido componente clave, concluimos con algunas reflexiones sobre la integración como concepción política, que coloca el tema en los términos de la crisis y el debate presentes.

CONSIDERACIÓN FINAL: LAS CONCEPCIONES POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN

Hoy, y hace ya un tiempo, no hay entre los latinoamericanos una concepción general y compartida de la integración más allá de la generalidad de que se trata de hacer un todo con muchas partes. Veamos el mapa: el MERCOSUR que se amplía, pero sobre su base subregional y sin abandonar sus proyectos de negociación internacional con la UE, e

incluso con Estados Unidos; la Comunidad Andina que, tras el retiro de Venezuela, busca opciones para su redefinición de la integración –desde la más políticamente complicada de atraer nuevamente a Chile, hasta la más práctica de plantearse nuevas formas de asociación hacia el Pacífico y el Caribe; y Centroamérica, que manteniendo sus estructuras propias, las combina con la suscripción conjunta de un TLC con Estados Unidos (el ya mencionado CAFTA-RD) y con el nuevo impulso al programa mesoamericano de integración desde el sur de México hasta Colombia, con ambiciosos proyectos de infraestructura y energéticos, de ambiente, sociales e indígenas.

A todos esos proyectos y acuerdos se superponen las propuestas del gobierno venezolano que bajo el nombre de Alba (Alternativa Bolivariana para Latinoamérica y el Caribe) o el de alianzas estratégicas, convenios integrales de cooperación y acuerdos de cooperación energética, tienen dos componentes que le son propios y esenciales. El primero es una concepción política de la integración como proyecto de alianza regional, de fuerte contenido ideológico antiglobalizador, antiliberal, antiimperialista y elementos de lo que el gobierno venezolano y uno de sus más influyentes asesores (Steffan, 2006) han proclamado como socialismo del siglo XXI. Éste, a partir del concepto antiliberal de democracia participativa (que se sustenta en elecciones y referendos, pero que destruye toda institución de contrapeso al poder presidencial y de control a las políticas destinadas a consolidar la «refundación» del país), promueve una nueva forma de organización socioeconómica; ésta, al proyectarse internacionalmente, debe procurar la conformación de un «Bloque Regional de Poder», puesto que para ser exitos «la estrategia del *capitalismo proteccionista de Estado* ... tiene que ser nacional-regional» (Steffan, 2006, p. 71). El segundo, es el aprovechamiento económico-político de la riqueza energética venezolana en circunstancias en las que no sólo se mantienen en el mundo niveles sin precedentes de aumento del consumo de hidrocarburos y de sus precios, sino en una región en la que lo energético adquiere nueva importancia y significaciones geopolíticas, culturales y de gobernabilidad.

La integración energética, que se ha convertido en foco de interés y atención regional, es un proyecto de indudable relevancia para la integración. Aunque sus antecedentes más relevantes se remontan a la década de 1970, ha recibido especial impulso desde comienzos del siglo XXI. Proyectos y redes existentes de ductos, acuerdos de comercialización de hidrocarburos, y –especialmente- los numerosos convenios de cooperación que en diferentes modalidades viene suscribiendo el gobierno venezolano con prácticamente todos los países latinoamericanos y del Caribe definen, sin embargo, contradictorias referencias para la integración.

Desde la perspectiva de la integración energética, son identificables cinco grandes casos: 1. los tratos energéticos estrictamente comerciales, con todo y sus asimetrías, como en el caso de Bolivia y Brasil, no exentos de tensiones; 2. los de condicionamiento estratégico, visible en los obstáculos a la integración energética del cono sur a causa del reavivado conflicto entre Bolivia y Chile; 3. los tratos comerciales en los que se produce la complementación de intereses políticos, como es el caso de la conexión de Venezuela y Colombia y el «nodo» previsible con el Pacífico y la red centroamericana a través de Panamá; 4. los proyectos con evidente componente geopolítico, aunque asentados sobre una agenda amplia de integración, como el Plan Puebla-Panamá y, en su concepción, el incluido dentro de la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana; y 5. los proyectos impulsados desde Venezuela, en los que el componente geopolítico va acompañado o por la explícita formulación de acuerdos tipo Alba (como con Cuba y Bolivia), o tipo «alianza estratégica» (con Brasil y Argentina), o por fórmulas de cooperación con cada vez más explícitos componentes ideológicos. Éstos tienden a convertir a la integración energética no sólo en un modelo de «eje y rayos» (*hub and spokes*, tantas veces objetado por los canadienses cuando negociaban libre comercio con Estados Unidos) sino en un sistema con demostrada posibilidad para ejercer influencia política sobre gobiernos, campañas electorales y actores subnacionales de la más diversa naturaleza.

Finalmente, la gran contradicción es que la integración, en medio de la proliferación de acuerdos de diferente naturaleza y propósito, atraviesa tiempos muy difíciles; tiempos en los que la relación de la variable política y la económica se ha trastocado; en los que sería necesario recuperar el sentido genuino de la cooperación: el logro del real bienestar y la autonomía de la gente.

REFERENCIAS

Cardozo de da Silva, Elsa (1995). *Latinoamérica en transición. En busca del Aleph*. Caracas, Venezuela: Panapo.

_____ (1996). «Repensando políticamente al Mercosur desde Venezuela». *Revista Política Internacional* (No. 42). Caracas: Asociación Política Internacional, abril-junio.

Dieterich, Heinz Steffan (2006). *El Socialismo del Siglo XXI*. Consultado el 21 de junio 2006 en <http://www.rebellion.org/dieterich/dieterich070802.pdf>

Diez de Velasco, Manuel (2001). *Organizaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos.

Barbé, Esther (coord.) (2000). *La política exterior europea*. Barcelona, España: Ariel

Herdocia Sacasa, Mauricio (sf). *Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA*. Consultado el 20 de junio 2006 en http://www3.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2004/Herdocia_article-edited.pdf

Maldonado Lira, Héctor (1999). *30 años de integración andina*. Lima, Perú: Comunidad Andina.

Rodríguez Manzano, Irene (sf). *El proceso de integración centroamericano: entre el agotamiento y la revitalización*. Consultado el 25 de junio 2006 en <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/1/S1007801.pdf>

Wagner, Allan (2005). *La Comunidad Sudamericana de Naciones:*

Un proyecto político y un gran programa de desarrollo. Comunidad Andina. Consultado el 12 de junio de 2006 en http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/wagner_palestra2005.htm

LOS APORTES DEL PENSAMIENTO INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANO

Al desarrollo de América Latina

Edgardo Ramírez

RESUMEN:

Los aportes del pensamiento integracionista al desarrollo de América Latina, desde las perspectivas de Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos y Osvaldo Sunkel, desaprueban la relación desigual entre países industriales capitalistas y los periféricos dependientes, que se expresa en la desigualdad del intercambio de bienes y servicios, y los niveles de dependencia. Sus aportes son producto del análisis sistémico y dialéctico de la realidad latinoamericana, utilizando para ello una visión auténtica como respuesta al Centro. La concreción de sus concepciones está materializada en el proceso de industrialización para la sustitución de importaciones, cambiar la relación de subordinación de las estructuras internas con las estructuras hegemónicas mundiales capitalistas y adquirir la capacidad endógena de desarrollarse a por sí mismo. En este contexto, la Alternativa Bolivariana para las Américas se antepone a los Tratados de Libre Comercio, a través de las premisas de la defensa de la soberanía, la complementariedad y solidaridad, a fin de hacer viable la creación de un bloque latinoamericano que considere lo político, económico, social y cultural, con el propósito de superar la dependencia de los centros hegemónicos y que a su vez, garantice el desarrollo de América Latina.

Palabras Claves

Pensamiento Integracionista Latinoamericano, Desarrollo, Soberanía, Centro-Periferia, Dependencia.

SUMMARY

The contributions of integrationist thinking to the development of Latin America from the perspectives of Raul Prebisch, Theotonio Dos Santos and Osvaldo Sunkel, disapprove of the unequal relationship between industrialized capitalist countries and peripheral dependent countries. This relationship is expressed in the uneven exchange of goods and services and in the levels of dependence. These observations are a product of a

systemic and dialectic analysis of Latin American reality based on an authentic vision as a response to Centrist thinking, The concretion of their conceptions comes to fruition in the industrialization process to substitute imports, to change the subordinate relationship of the internal structures to the hegemonic capitalist world structures, and to acquire the endogenous capacity to develop itself. Within this context, the Bolivarian Alternative for the Americas moves beyond the Free Trade Agreements through the premise of defending sovereignty, complementarity and solidarity in order to make possible the creation of a Latin American block that takes into consideration the political, economic, social and cultural aspects with the purpose of overcoming dependence from hegemonic centers while, at the same time, guaranteeing Latin America's development.

INTRODUCCIÓN

Las concepciones de Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos y Osvaldo Sunkel, fueron edificadas a partir del conocimiento e interpretación reflexiva de las realidades diversas de América Latina, para ello, consideraron la influencia política y económica que determinaron las relaciones internacionales en tiempos de la bipolaridad y la globalización neoliberal.

Estos autores, respectivamente, por medio de **la teoría de sustitución de importaciones para la periferia** –industrialización para dar valor agregado a los sectores primarios a fin de satisfacer y ampliar el mercado interno y en consecuencia las exportaciones-; **la teoría de la dependencia** –opción dialéctica de superar el pensamiento burgués acerca de la dependencia, el desarrollo y subdesarrollo- y **la teoría del desarrollo endógeno** –capacidad endógena de desarrollarse por sí mismo-, encontraron conexión con la realidad latinoamericana, poniendo énfasis en los problemas que generaba el desarrollo desigual y combinado que implicaba la división internacional del trabajo.

Está claro que la adopción de una política económica interna está inserta en el acomodo o confrontación de un modelo de desarrollo económico específico. De allí que la teoría de desarrollo para la periferia, la teoría de la dependencia y la teoría del desarrollo endógeno, constituyeron y constituyen para América Latina aportes sustantivos para la comprensión de la evolución política, económica, social y cultural de los distintos países de la región.

En **el primer capítulo**, se aprecia la caracterización de la dinámica del capitalismo industrial y su incidencia en el estado latinoamericano dependiente periférico, es decir, la visión que ofrece la fuerza del capitalismo

mundial para propagar el desarrollo en los centros industriales mundiales, que se tradujo en relaciones de intercambio de dependencias para los países periféricos.

También se subraya los aportes integracionistas como estrategia de desarrollo, que implicaba la fuerza de las capacidades y potencialidades internas de la región, para edificar el modelo de industrialización para la sustitución de importaciones con el propósito de ampliar los mercados internos, lo cual derivaba en la búsqueda de mayores mercados. Siendo la cooperación económica lo sustantivo en la formación de los esquemas de integración.

El segundo capítulo, contiene la visión sobre la integración en tiempos de globalización neoliberal, abordado desde el enfoque de las corrientes progresistas y como se concretan en las iniciativas actuales de integración. Por consiguiente, se admite la concepción de adquirir la capacidad endógena de desarrollarse por sí mismo. De allí que la ALBA es una concreción para plantearse una nueva configuración de la integración.

En síntesis consideraremos los factores políticos y económicos, en el escenario interno y externo. En vista que la realidad de estos tiempos exige interpretar la soberanía versus el control de las inversiones extranjeras, así como también la diversificación de exportaciones que está asociada a la eficacia de los aparatos productivos de la región y al restablecimiento de las oportunidades en el intercambio entre naciones: centro y periferia. Aunado la vigencia que guarda la premisa: defensa de la soberanía, complementariedad y solidaridad en la integración latinoamericana.

CAPÍTULO 1. DINÁMICA DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL Y SU INCIDENCIA EN EL ESTADO DEPENDIENTE PERIFÉRICO.

El auge de la ideología socialista y la crisis económica que abatía la ideología capitalista, así como las contradicciones surgidas por la primera guerra mundial motivaron a partir de 1917 la existencia de dos modelos políticos antagónicos, que posterior a la finalización de la II guerra mundial dieron lugar a la guerra fría. Las relaciones entre los estados naciones del mundo se imbricaron aproximadamente durante setenta años del siglo XX de acuerdo a la dinámica que instauraba la bipolaridad como homogeneidad del escenario internacional sustentada por la dominación de los Estados Unidos y la Ex Unión Soviética. Después, a finales de los ochenta, surge la hegemonía del mercado y la ideología neoliberal.

En este contexto histórico, América Latina ha impulsado los procesos de integración como una estrategia para alcanzar el desarrollo. Nuestro objeto de estudio destaca los aportes integracionista latinoamericano desde la perspectiva progresista (Prebisch y Dos Santos), quienes han sido críticos de la relación desigual entre países industriales capitalistas y los periféricos dependientes, debido a las disparidades que existen en el intercambio de bienes y servicios, expresado en el deterioro de los precios de las exportaciones de la periferia frente a los altos precios de sus compras – importaciones- en los países industriales capitalistas, que derivan en altos déficits de sus balanzas de pagos reproduciéndose más dependencia.

Para ello fue vital la creciente y decadente influencia que tuvo el papel rector centralista del Estado, puesto que constituyó el instrumento que administraba el bienestar de los ciudadanos, los beneficios del progreso, los avances tecnológicos espaciales y militares, y los desenlaces de los conflictos armados regionales por medios de los actores políticos, económicos y militares.

El autor Raúl Bernal-Meza (1993) subraya la relevancia que tenía el sistema capitalista mundial en la configuración del estado latinoamericano:

La particularidad del Estado latinoamericano se vinculó en medida importante con el modo en que el capitalismo, como formación económica y social, se estableció en cada país, con una herencia neocolonial y su implantación no podía desatender las relaciones que se establecían con el capitalismo internacional. (Pág. 95)

1.1. Caracterización del Desarrollo capitalista industrial y periférico

América Latina durante el siglo XX estuvo signada a la particular característica condicionante del desarrollo capitalista industrial, como parte de la periferia del sistema económico mundial, su economía en la división internacional del trabajo estaba condicionada a la expansión y desarrollo del centro, por la vía de proveer materias primas para los centros industriales capitalistas.

El como salir de ese desarrollo desigual y combinado a nivel internacional y nacional, se convirtió en el eslabón perdido. El hecho que los países dependientes de América Latina estaban obligados a competir en condiciones de desigualdad, los colocaba en minusvalía frente a la premisa de la ética del capitalismo: la maximización de las ganancias.

El creador de la CEPAL, ya lo había esclarecido: «los países avanzados en que se desenvuelve –los centros- no tienden a propagar plenamente hacia otros –la periferia- la dinámica de su desarrollo, sino en la medida necesaria para abastecer a los centros de productos primarios.» (Prebisch/1981; 46).

La inserción desigual de los países latinoamericanos en el sistema internacional ha estado fuertemente influida por la adopción de las estrategias de desarrollo exógenas y a sus formas de vinculación externa, por ello que las estrategias de desarrollo adoptadas por nuestros países estaban condicionados por las directrices del sistema capitalista mundial.

La gran depresión de los años 30 y las dos guerras mundiales contribuyeron con la desarticulación de los mercados internacionales, lo cual asoció el interés político con lo bélico por parte de EEUU y la URSS, en consecuencia las economías latinoamericanas se plantearon el desarrollo hacia adentro como respuesta a la desfavorable crisis externa.

La concepción del modelo de industrialización para la sustitución de importaciones influida por el pensamiento económico latinoamericano de Raúl Prebisch y la CEPAL a fines de los años 40 y los 50, perseguía ampliar los mercados internos. En ese sentido, la industrialización representaba el eslabón clave para generar valor agregado a los sectores primarios de las economías, en consecuencia, se buscaba que la producción a escala consolidara los sectores de exportación, lo cual fortalecería las posiciones de intercambio y negociación de la región latinoamericana.

El decenio de los sesenta estuvo pautado por el desarrollismo en América Latina, que promovía sustituir el *desarrollo hacia fuera con el desarrollo hacia adentro*, en consecuencia se buscaba transformar su estructura productiva a través del proceso de industrialización. Brasil, Argentina y Méjico habían tomado distancias de los otros países. Siendo vital el papel del Estado en la planificación del desarrollo a fin de recortar la dependencia periférica. A lo interno se perseguía la modernización nacional que garantizara la asignación eficaz de los recursos para la educación y la salud, la creación de las clases medias, la urbanización y la reforma agraria.

Sin embargo, El rol centralista y planificador del Estado degeneró en una creciente estructura burocrática del aparato estatal. Aunado a los compromisos que debían honrar por la deuda externa durante la década de los 80, lo cual trajo consigo ceder soberanía ante los organismos financieros internacionales.

Las conexiones del sistema económico mundial capitalista estaban basadas en el control monopólico del gran capital, es decir, se ejercía la

dominación de los centros económicos y financieros, y estos, a su vez, alineados a las ventajas tecnológicas del parque industrial que garantizaba la reproducción ampliada del capital, aseguraba el desarrollo desigual y combinado a nivel internacional en desmedro de los países dependientes.

El autor Theotonio Dos Santos (1978-1999), expone la caracterización del desarrollo del capitalismo dependiente:

Al reproducir tal sistema productivo y tales relaciones internacionales, el desarrollo del capitalismo dependiente reproduce los factores que le impiden alcanzar una situación favorable nacional e internacionalmente, y reproduce el atraso, la miseria y la marginalización social en su interior. El desarrollo que produce beneficia a sectores muy limitados y encuentra barreras inamovibles en su propio interior para continuar el crecimiento económico, desde el punto de vista del mercado interno y externo y desde el punto de vista de la acumulación progresiva de su déficit de balanza de pagos, que va generando más dependencia y más sobreexplotación. (Pág. 320)

1.2. Aportes integracionistas como estrategia de desarrollo

Los aportes de Raúl Prebisch sobre la teoría del desarrollo latinoamericano daban cuenta de la imperiosa necesidad de consensuar políticas comerciales en la región, a través de la promoción de las exportaciones de los productos primarios y manufacturas aprovechando la complementación de las capacidades y potencialidades internas de las economías.

La concreción de sus postulados se accionaba por medio del proceso de industrialización para la sustitución de importaciones, así como recomponer el deterioro de las relaciones de intercambios entre el centro y la periferia, lo cual suponía acuerdos de cooperación económica entre las naciones latinoamericanas, que posteriormente aseguraba la proyección de la integración económica. Pero para dar direccionalidad a la teoría de la transformación sostenía la acción reguladora del Estado, el cual requiere que «..tome la propiedad y gestión de los medios productivos, de donde surge el excedente, o que el Estado use el excedente con racionalidad colectiva sin concentrarla propiedad en sus manos, sino difundiéndola socialmente.» (Prebisch/1981; 59-60).

Ahora bien, la integración económica se hace realidad cuando la CEPAL fundamentara el enfoque liberal de reducir las barreras aduaneras para armonizar la implantación de los procesos de industrialización por medio de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que posteriormente fue sustituida por la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) constituido en 1960 y luego denominado Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973 a fin de establecer una zona de libre comercio.

La política exterior consideraba a la integración como una estrategia para lograr el desarrollo económico. De allí que se buscaba la integración de las economías de los países basados en los principios de cooperación mutua y reciprocidad, sabiendo que se requería de un proceso gradual y progresivo, que exigía equilibrar la implantación del proceso de industrialización para garantizar la ampliación de los mercados nacionales y por ende, aumentar los volúmenes de intercambio comercial.

En esta perspectiva, se constituyeron los bloques regionales, como: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 para desarrollar la cooperación económica y coordinar mecanismos de integración. Asimismo, la Asociación de Comercio Libre del Caribe (CARIFTA) en 1965 con su enfoque liberal, posteriormente sustituida por la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973; la creación del Pacto Andino en 1969, que trasciende el ámbito comercial adoptando la coordinación política de las estrategias de desarrollo regional sustituido por la Comunidad Andina (CAN) en 1996. Estos esquemas debían contribuir con el proceso de desarrollo nacional, para ello, se establecía correspondencia entre el proyecto nacional y las relaciones internacionales.

Theotonio Dos Santos (1967-1999), uno de los autores de la teoría de la dependencia, agrega la visión de la hegemonía del poder desde la opción de la división de clases, para interpretar la dependencia de América Latina:

Grupos minoritarios nacionales con alta concentración de capital, dominio del mercado mundial, monopolio de las posibilidades de ahorro e inversión son elementos complementarios en el establecimiento de un sistema internacional desigual y combinado.

Este sistema se hace progresivamente más interdependiente al nivel internacional, en tanto se desarrolla la tecnología aplicada a la producción y a la comunicación como consecuencia de las revoluciones comercial e industrial. Estas revoluciones permiten que economías antes aisladas se hagan complementarias. Pero esta complementariedad o esta interdependencia no se da en el cuadro de relaciones de colaboración entre los hombres, sino de las relaciones de competencia entre propietarios privados. (Pág. 302)

Sin duda, que para Dos Santos el desarrollo de los países industriales capitalistas estaba orientado por los intereses de las clases económicas minoritarias, las cuales lograron alinear las economías subordinadas dependiente a los centros hegemónicos mundiales, en consecuencia, esta dinámica de dominación se proyecta en las relaciones de intercambio centro-periferia, causando la dependencia como una situación condicionada por el desarrollo.

La postura de Dos Santos evidencia que para recomponer los intercambios desiguales, requiere restablecer nuevas relaciones de poder a lo interno de las naciones. Los actores democráticos deben construir regímenes no excluyentes de participación efectiva en la toma de decisiones. Sólo así será posible construir procesos de integración basados en las decisiones autónomas de las naciones latinoamericanas.

La democracia no ha sido ajena a la configuración de la integración. Los problemas que le vienen a la integración exigen tener pautas comunes que nos ayuden a repensar e interpretar nuestra realidad común, que no den cabida a caminos separados y paralelos. El desarrollo para América Latina implica construir una realidad basada en la solución de la pobreza y preservar la identidad y soberanía. Para ello es pertinente la visión de Dos Santos (2001) en el plano de la convicción democrática, presentada en su ponencia en la Cumbre de la Deuda Social y la Integración Latinoamericana:

El principio de gobierno del pueblo supone, que el pueblo consiga ejercer realmente el poder, y tenga instrumentos efectivos para que las políticas sigan los intereses de la población. Eso exige de la población, una capacidad de movilización, de conocimiento de lo que pasa, y exige evidentemente, un margen de información muy alto, y una capacidad de movilización.

Está claro que el pensamiento de Prebisch y Dos Santos han gravitado siempre en la búsqueda de comprender las causas de las relaciones de intercambios desiguales del centro y periferia, que redundan en mayor dependencia a fin de creer en las potencialidades y capacidades internas para liberarse de la subordinación de las decisiones externas.

CAPÍTULO 2. LA INTEGRACIÓN EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

En tiempos de globalización neoliberal se requieren de las decisiones autónomas de los Estados para construir los procesos de desarrollo que estén orientadas a generar los espacios para el cambio social, que vayan

imbricándose a través de los procesos democráticos que impulsa la sociedad, puesto que la exigencia es lograr la producción autosostenida de los bienes y servicios que satisfagan las demandas económicas, sociales y políticas basado en la creación de la población y en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales propios.

A finales de la década noventa del siglo XX América Latina gravitaba en torno a las nuevas condiciones de dependencia del Consenso de Washington: la apertura indiscriminada a través de las privatizaciones, desregulaciones y liberalización del comercio internacional, que significaba la pérdida de inserción soberana del estado dependiente periférico en los centros de decisiones.

En esta perspectiva Luciano Tomassini (1993) nos percata de su visión posmodernista de las relaciones internacionales:

Estos cambios van mucho más allá de una simple alteración de las relaciones de poder entre los Estados, por profunda que sea, puesto que afectan el propio concepto del Estado y la definición misma del poder y de su importancia relativa. No se trata, por lo tanto, de un cambio de estructuras, sino de los conceptos y de las percepciones que usamos para definirlos y jerarquizarlos. Un cambio de esta naturaleza sólo puede provenir del surgimiento de una nueva epistemología y de una nueva cultura. (Pág.21)

La diversidad era el rumbo de la realidad internacional. El hecho es que había agendas y actores mucho más variados que los que predominaron durante la bipolaridad. El concepto del poder estaba asociado a la concepción de la geoeconomía, por lo tanto, fluía con la pluralidad de actores diferentes al estado. La perspectiva ecléctica reafirmaba un espacio para la diversidad de ideas, intereses y prácticas en torno a los cuales se desarrollaba la nueva dinámica internacional la globalización neoliberal.

El estado hipertrofiado facilitaba la acción de otros agentes en la toma de decisión para lo cual, se antepone prácticas de poder no tradicionales, así como también se entrecruzan distintos intereses en la configuración de una agenda más amplia, por ende, se amplía la participación de otros sujetos, como: las Organizaciones No Gubernamentales –ONGs- y se renueva la presencia de las transnacionales, para insertarse en los centros de decisión de las relaciones internacionales.

Ahora bien la colisión viene dada fundamentalmente por la intromisión de las transnacionales frente a los intereses del Estado en los distintos ámbitos: energético, ambiente, alimentario, industrial, militar, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico, género, cultural y otros. Debido a que exigen condicionar las leyes a la entrada de los grandes capitales.

2.1. Las perspectivas progresistas de la integración

América Latina todavía está en mora con la transformación de sus estructuras productivas, pues mantiene su dependencia política y económica de las economías industrializadas capitalistas. El desafío está presente a sabiendas que la dependencia de los países latinoamericanos tiene su raíz en el colonialismo y neocolonialismo. En la actualidad, ante la globalización neoliberal se exige una concepción estratégica de la integración para apuntar hacia el desarrollo. Alberto Acosta y Jürgen Schuldt (2000), la definen:

Se requiere una visión integradora que reconozca tanto los probables escenarios nacionales e internacionales de conflictos y demandas reales de seguridad, como posibles espacios para potenciar el desarrollo. Urge una concepción de desarrollo que considere el momento histórico, la realidad política, económica y cultural de cada país, de la subregión y del mundo. Es cada vez más apremiante una reformulación del proceso de integración subregional y aún regional en marcha, para ampliar el campo de acción de sus aparatos productivos a partir de profundas reformas internas que potencien sus mercados domésticos y que permitan un accionar más inteligente en el concierto internacional. (Pág. 263)

Por ello, se construyen otras condiciones para decidir el propio destino de la integración basadas en el principio de complementariedad. Siendo indispensable, para ello, conformar las redes de las capacidades y fortalezas endógenas de la región a fin de paliar la apertura y lograr, de esta manera, que nuestra integración en el sistema internacional sea cada vez más soberana.

La influencia de las corrientes progresistas tendrá el reto de saber percibir la complejidad del proceso de integración, para ello, deben tener comprensión que estos procesos son graduales, progresivos, dinámicos e inevitables, sin perder su objetivo, como es lograr el desarrollo.

En esta perspectiva deben tener en cuenta los desafíos que implica la dimensión heterogénea de la estructura económica de América Latina, que se caracteriza por economías:

- De alta y moderada productividad en la industria petrolera.
- De moderada diversificación de las líneas de producción de la industria básica: hierro, aluminio, cobre y carbón.
- De alta y moderada diversificación en la producción de manufactura.
- De alta, moderada y baja eficacia de la agricultura y la producción animal.

Está claro que la dinámica del desarrollo capitalista se expresa en las relaciones desiguales entre los países industriales y los dependientes periféricos, puesto que propicia el desarrollo asimétrico haciéndose más lejano las distancias en las relaciones internacionales. En ese sentido América Latina debe relanzar la integración como estrategia de desarrollo. De allí que se apremie revertir la vulnerabilidad de los aparatos productivos de los países dependientes periféricos frente a la fortaleza que imprime los altos niveles de competitividad y uso de tecnologías de puntas de los países más desarrollados capitalistas, para lograr la ampliación de los mercados latinoamericanos. La decisión es política, se exige transformar las estructuras productivas y dar complementación a los excedentes económicos para agregar valor a la producción de la región, generando el efecto multiplicador a escala en las economías en el mundo de la competitividad.

La concreción de los proyectos de desarrollo social y económico de los países de América Latina ha dependido de las capacidades internas y las potencialidades que fijan los recursos naturales renovables y no renovables. Sin embargo ha prevalecido la disputa de adecuar y satisfacer las necesidades nacionales a las demandas mundiales, por lo tanto, viabilizar el camino hacia el desarrollo superpone respuestas frente al predominio de los intereses foráneos.

Igualmente es prioritario promover la lucha contra la pobreza y preservar la autonomía e identidad latinoamericana, lo cual implica nuevas reglas para la integración que estén orientadas progresivamente a superar la dependencia de los centros hegemónicos y a su vez, fortalecer los bloques regionales, inspirados en la doctrina internacional bolivariana: construir la unión de repúblicas para insertarse en los equilibrios de poder, para ello, es indispensable transformar el bloque regional latinoamericano.

2.2. Actuales iniciativas de integración

La construcción de un modelo de desarrollo endógeno y autónomo adecuado a la consecución del desarrollo en el siglo XXI, trae consigo nuevas formas de gestión y regulación estatal, así como también la innovación y la industrialización, y la participación de la sociedad para lograr una mejor articulación del desarrollo económico, social, político y cultural.

Conozcamos, al respecto los aportes de Osvaldo Sunkel, expresados en la IV Cumbre de la Deuda Social, realizada en Caracas, entre el 25 y el 27 de febrero de 2005:

«...el verdadero tránsito del subdesarrollo al desarrollo es que el país haya adquirido la capacidad endógena de desarrollarse por sí mismo. Esto en términos de economistas quiere decir que debemos tener capacidad de producción de bienes de producción, producción de máquinas que produzcan máquinas, insumos, bienes de consumo sofisticado, todas esas cosas que importamos. Pero para poderlas importar tenemos que exportar, y para no depender solamente de uno, dos o tres productos, tenemos que diversificar nuestras exportaciones, porque en verdad nuestras exportaciones son nuestras industrias de bienes de capital y nuestra capacidad de innovación tecnológica; nuestra exportación es nuestra industria de bienes de capital. Si dependemos de un sólo producto somos extremadamente vulnerables.

(...)

Para lograr el desarrollo endógeno es absolutamente central toda la participación amplísima, prioritaria y protagónica de la sociedad, para que exprese sus preferencias y sus demandas, pero ésa es una pata del sistema, la otra pata es la capacidad de abastecer eso, y esa capacidad depende de producción, exportación, diversificación, innovación, inversión en desarrollo productivo, y ése es un tema en el que todavía estamos muy atrasados y todavía en muchos de nuestros países no se entiende que ésa es una condición fundamental para adquirir capacidad de desarrollo endógeno.» (Pág. 29)

Por tal razón que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe conlleva a insertarse como un bloque independiente en el proceso de globalización neoliberal, lo cual permitirá fortalecer la soberanía nacional y regional, respectivamente, consolidando la democracia participativa en la región y con la exigencia de democratizar las instituciones internacionales a fin de construir la seguridad regional autónoma y preservar la diversidad cultural.

En este contexto, se firma en la ciudad de La Habana, el día 14 de diciembre de 2004 el Acuerdo entre el Presidente Hugo Chávez Frías (República Bolivariana de Venezuela) y el Presidente Fidel Castro Ruz (República de Cuba), reunidos en ocasión del 180 aniversario de la Batalla de Ayacucho, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que propicia la construcción de una nueva integración política, social, económica y cultural latinoamericana y caribeña, basada en la cooperación e intercambio de bienes y servicios que satisfagan las necesidades económicas y sociales de ambos países, como parte de una nueva humanidad que da prioridad a la solidaridad para la resolución de los problemas, dando prioridad a la lucha contra la pobreza y la defensa de la soberanía, lo cual confrontará la penetración cultural neoliberal,

que busca institucionalizar el pensamiento único y la estandarización cultural, a través de los procesos de desregulación para instaurar la hegemonía del mercado.

Además la ALBA, se amplía con la participación de Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia, con la firma del Acuerdo la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos, durante los días 28 y 29 de abril de 2006, en la ciudad de La Habana, estableciendo, según el artículo 2 «...un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en los países, ahorro de recursos, ampliación del empleo, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad que potencie nuestros pueblos.»

Para que la ALBA sea una contraparte de las transnacionales del neoliberalismo, se requiere ir viabilizando y consolidando bloques de integración, por medio de alianzas políticas, sociales, económicas, culturales e ideológicas, imbricándose en diversos ámbitos, por medio de los acuerdos suscritos con: Jefes de Estados, gobernadores, alcaldes, cooperativistas, ambientalistas, empresarios, innovadores tecnológicos, pueblos indígenas, obreros, campesinos, productores y artesanos, para que estos procesos construyan la nueva comunidad latinoamericana.

Igualmente, debe prevalecer la búsqueda de la democracia y la justicia social en la región latinoamericana, respectivamente, para legitimar y fortalecer el proceso de integración con la participación de las mayorías y a fin de superar la pobreza y la exclusión social, lo cual conlleva a restablecer las condiciones que favorezca la producción endógena y en consecuencia, mejoren la calidad de vida de los pueblos de la región.

Debido a lo que se encuentra en juego, es el mismo Estado nacional: tanto la naturaleza como la posición protagónica, se impone la valoración, la re-construcción y la construcción de la democracia, para ello, se debe asociar los intereses y la identidad de los ciudadanos, como forma de organización de la gobernabilidad del Estado-Nación.

La institucionalidad del nuevo siglo está asociada a la democracia participativa y ésta a su vez, a la continuidad histórica de un sistema basado en la inclusión económica y social de las comunidades nacionales. El estado deberá representar la existencia de un nuevo contexto de relaciones sociales impulsado por la democracia, lo cual implica un proceso de innovación en lo social, económico y político.

La ALBA reivindica el papel rector de los Estados en el desarrollo de políticas públicas soberanas dirigidas a garantizar el desarrollo social y económico sostenible, basado en el uso y control soberanos de sus recursos naturales, puesto que el aumento de los ingresos y la distribución de la riqueza está vinculado a la superación de la pobreza y la exclusión, que propicia las grandes desigualdades sociales estructurales que hoy padecen los pueblos latinoamericanos y caribeños.

Mientras que los EEUU a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) busca homogenizar su relación de dominación con los países de Latinoamérica y el Caribe. Se contempla la visión de la integración latinoamericana como instrumento de la política exterior, afianzando el rol protagónico del pueblo como principal e indispensable actor en la toma de decisiones, «...nueva fase sociocéntrica, donde la sociedad imponga al Estado el conjunto de políticas que se requieren para que la sociedad satisfaga sus necesidades y sus aspiraciones, y el estado gobierne al mercado para que esas necesidades efectivamente se satisfagan.» (Sunkel/2005; 29), para que la misma perdure, se desarrolle y amplíe. Sin esa participación la integración se aleja del eslabón perdido que es el reconocimiento de la democracia participativa frente a los intereses conservadores de las élites políticas y económicas locales, que coinciden con las élites externas.

Asimismo, la política exterior debe proyectar el pensamiento internacionalista bolivariano, el cual concibe la unión e independencia de las republicas frente a la dominación foránea. Así como las identidades de nuestros pueblos y su tradicional espíritu solidario y cooperativo, basado hoy en día en las premisas de la complementariedad y cooperación a fin de construir una amplia red de intercambios que neutralicen las vigentes relaciones de poder y dominación Norte-Sur, para dar paso también a la concreción de avanzar en las relaciones Sur-Sur.

El modelo de desarrollo endógeno y de integración autónoma propiciado por la ALBA no tendrá viabilidad, ni perdurará, si no se constituye como opción firme de protección de nuestra identidad y diversidad cultural latinoamericana.

Como alternativa a la cultura neoliberal que niega y excluye las herencias de las culturas aborígenes, se antepone imbricar en las redes la integración del conocimiento, como: la sabiduría popular, los valores solidarios y libertarios, las innovaciones y las convicciones independentistas. Asimismo, las iniciativas de integración y cooperación deben propagarse por medio de la justicia social y defensa de la soberanía, la conexión territorial por la vía de la infraestructura física, el comercio justo, la industrialización de bienes de capital, el fortalecimiento de los precios de los productos de

exportación y el equilibrio del intercambio. Además la creación y difusión cultural deben contribuir a crear condiciones favorables para el desarrollo de la cultura latinoamericana.

En consecuencia, los procesos de integración deben apoyar la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, respetar su cultura y rechazar la discriminación étnico-cultural para abrir espacio a la integración de las identidades culturales, siendo crucial la participación de los colectivos sociales.

Entonces se hace indispensable promover y construir el pluripolarismo, puesto que significa fortalecer las instituciones y el intercambio de los países del Sur. Hoy se vislumbra como una realidad la conformación de los bloques con autonomía política para desarrollar las capacidades de negociación frente a terceros y otros bloques. La unión de los países y pueblos latinoamericanos constituye fortalecer la soberanía en el concierto de la pluralización, pues es una condición primaria para el desarrollo del equilibrio del poder en las relaciones internacionales.

Finalmente, las iniciativas de la integración desde la perspectiva intergubernamental en tiempos de globalización neoliberal deben estar conscientes que la interdependencia mundial capitalista afecta la toma de decisión del estado como unidad centralista, integradora y protagónica del sistema internacional.

Por ende, los Estados naciones latinoamericanos deben convenir la fortaleza de su integración política, social, económica y cultural para conducir el desarrollo por la vía de la democracia participativa como modelo político frente a la concepción neoliberal del capitalismo.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES

Destacamos la concepción histórica y progresista de los aportes del pensamiento de Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos y Osvaldo Sunkel, en torno a la integración latinoamericana, puesto que han sido críticos de la relación desigual entre países industriales capitalistas y los periféricos dependientes, que se expresa en la desigualdad del intercambio de bienes y servicios, que viene dado por el deterioro de los precios de las exportaciones de la periferia frente a los altos precios de sus compras –importaciones- en los países industriales capitalistas.

La concreción de sus postulados, respectivamente, los conllevó a susentar aportes para el desarrollo de América Latina, como: la industrialización para la sustitución de importaciones a fin de recomponer el deterioro de las relaciones de intercambios entre el centro y la periferia

(Prebisch), cambiar la relación de subordinación de las estructuras internas con las estructuras hegemónicas mundiales capitalistas para fracturar la situación condicionante de la dependencia externa (Dos Santos) y adquirir la capacidad endógena de desarrollarse a por sí mismo, es endógeno o no es desarrollo (Sunkel). Es evidente que estas premisas siguen siendo vigentes para encarar los procesos de integración latinoamericana.

Más aún debido a los cambios de la economía mundial –la globalización neoliberal- y sus incidencias en las economías en desarrollo, que repercuten en las estrategias de los países latinoamericanos para integrarse, puesto que ponen en detrimento las políticas de cooperación y complementariedad, haciendo menos viables las perspectivas de creación de un bloque latinoamericano: político, económico, social y cultural

La integración de América Latina justifica la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como también inspira la lucha por la autonomía e identidad latinoamericana, que estén orientadas progresivamente a superar la dependencia de los centros hegemónicos y a su vez, promueva la consolidación de bloques regionales, inspirado en el pensamiento internacionalista de Bolívar, como es la unión de repúblicas para insertarse en los equilibrios de poder de las relaciones internacionales.

En este contexto, la ALBA se antepone a los TLC, es decir, a las transnacionales del neoliberalismo. Para ello viabiliza y consolida desde una perspectiva de innovación la conformación de los bloques de integración, por medio de alianzas políticas, sociales, económicas, culturales e ideológicas, que se operan a través de los acuerdos suscritos con: Jefes de Estados, gobernadores, alcaldes, cooperativistas, ambientalistas, empresarios, innovadores tecnológicos, pueblos indígenas, obreros, campesinos, productores y artesanos, para que estos procesos construyan la nueva comunidad latinoamericana.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto y Jürgen Schuldt. (1995). **Algunos elementos para repensar el desarrollo**. Compendio de Alberto Acosta (2000). El Desarrollo en la Globalización. El reto de América Latina. Primera edición Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, ILDIS.

BERNAL MEZA, Raúl. (1993). **Crisis e inserción internacional: la fragilidad de la recuperación democrática en América Latina**. Integración solidaria: reconstitución de los sistemas políticos latinoamericanos.

Editado por el Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Venezuela. Universidad de los Andes, Colombia. Organización de Estados Americanos. Fundación Bicentenario Simón Bolívar. Editorial Torino. Primera edición Caracas, Venezuela, 1993.

DOS SANTOS, Theotonio. (1967). **El nuevo carácter de la dependencia.** Compendio de Ruy Marini y Theotonio Dos Santos (1999). Capítulo III: La teoría de la dependencia. El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX. Caracas, Venezuela: Unidad Regional de Ciencias Sociales y Humanas para América Latina y el Caribe.

DOS SANTOS, Theotonio. (2001, julio). **La integración latinoamericana y pensamiento latinoamericano.** Ponencia presentada en la Cumbre de la deuda social y la integración latinoamericana. Foro: El Pensamiento Latinoamericano y la Integración. CELARG, Caracas, Venezuela.

PREBISCH, Raúl. (1949). **La industrialización de América Latina.** Compendio de Ruy Marini y Theotonio Dos Santos (1999). Capítulo II: Desarrollo y Modernización. El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX. Caracas, Venezuela: Unidad Regional de Ciencias Sociales y Humanas para América Latina y el Caribe.

PREBISCH, Raúl. (1981). **Obras Escogidas de Raúl Prebisch.** Antología del pensamiento económico y social de América Latina. Tomo 1, Vol. III, Bogotá, Colombia.

SUNKEL, Oswaldo (2005, febrero). **Es endógeno o no es desarrollo.** Ponencia presentada en la IV Cumbre de la Deuda Social, en Caracas. Edición de la Revista de economía popular desde dentro, Año 1 – No.1, septiembre-octubre, 2005, págs.26-29.

TOMASSINI, Luciano. (1993). **Una visión postmodernista de las relaciones internacionales.** Integración solidaria: reconstitución de los sistemas políticos latinoamericanos. Editado por el Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Venezuela. Universidad de los Andes, Colombia. Organización de Estados Americanos. Fundación Bicentenario Simón Bolívar. Editorial Torino. Primera edición Caracas, Venezuela, 1993.



ENTORNO FRAGMEGRATIVO Y DE COMPLEJIDAD DE LA INTEGRACIÓN

De la comunidad Andina y del MERCOSUR

Franklin Molina

RESUMEN

El presente artículo considera los cambios y las crisis generalizadas de la integración al Sur de América Latina. La Comunidad Andina y el MERCOSUR, al comenzar el nuevo siglo – milenio transitan por eclosiones y transformaciones de sus dinámicas integracionistas. Bajo la premisa de la fragmeegración en la integración se asumen los principales problemas de la integración suramericana. Ambos esquemas enfrentan los problemas domésticos y de su relacionamiento externo así como los problemas de la institucionalidad y de las asimetrías.

Palabras Claves

Relaciones Internacionales, Fragmentación, Integración

SUMMARY

This article deals with the changes and recurrent crises affecting integration in Southern Latin America. At the beginning of a new century and millennium, the Andean Community (CAN) and MERCOSUR are undergoing breakthroughs and transformations in their integrationist dynamics. The main problems of South American integration are assumed under the premise of fragmentation in integration. Both ideas face domestic and external problems as well as problems of institutionalism and asymmetry.

I. LAS IDEAS DE FRAGMEGRACIÓN EN LA INTEGRACIÓN.

La integración hemisférica, regional y subregional; representa un gran reto para los Estados nacionales latinoamericanos. El sistema interamericano se está dividiendo en varios subsistemas de integración que van coincidiendo con una gran *desintegración-fragmeegración* hemisférica.

No obstante, en 1994 la Iniciativa Clinton propuso la ampliación del NAFTA a todos los latinoamericanos, lo que ha dado varios elementos de acción para la creación de una Zona de Libre Comercio de las Américas. Sin embargo, el ALCA y ahora los Tratados de Libre Comercio se han negociado desde una perspectiva multilateral regional y bilateral con la promoción de zonas de Libre Comercio⁵⁰. En primer lugar la presente investigación, pretende analizar con el paradigma de la *fragmeegración* de James Rosenau⁵¹, los principales esquemas de integración suramericanos a comienzos del siglo XXI, y sus principales dilemas en la construcción de un *espacio común* de América del Sur, se toma de Rosenau los elementos de fusión – integración y fisión – desintegración (Bello, 2003).

En las Relaciones Internacionales la fragmeegración es proceso dual de creación y destrucción de elementos que por un lado busca integrar escenarios regionales, así como desintegrar procesos. El Subnacionalismo europeo ha creado nuevos Estados – naciones. De igual forma estas nuevas naciones como Serbia, Montenegro, buscan integrarse a la idea europea. Desde el punto de vista de la economía política internacional la aparición de regiones divide al sistema económico internacional.

En los esquemas de integración se entiende por fragmeegración, un proceso – espacio de construcción y destrucción de normas, instituciones y dinámicas integracionistas. (Rosenau, 1995, 1997, 2003). La fragmeegración igualmente considera una nueva institucionalidad (Comunidad Suramericana) de integración, diferenciada de las instituciones convencionales (CAN y MERCOSUR). La fragmeegración tiene la idea de construir espacios de integración que paralelamente unen y desunen por multiplicidad de problemas – agenda los factores de integración suramericana. En segundo lugar –la segunda idea del artículo- es revisar como se observa la Comunidad Andina y el MERCOSUR como escenarios de integración donde están ocurriendo dinámicas de transformación, crisis, demandas y rediseños de sus estructuras institucionales.

⁵⁰ Los TLC se han propuesto por EEUU como parte de la promoción unilateral comercial. El primer TLC firmado – negociado por EEUU fue el TLC – NAFTA, luego se elaboró la propuesta de TLC EEUU – Región Andina (acptada por Colombia, Perú y Ecuador).

⁵¹ James Rosenau es profesor de Relaciones Internacionales en la universidad George Washington. Rosenau N., James (1997), «Cambio y Complejidad, Desafíos para la Comprensión en el Campo de las Relaciones Internacionales», en revista «Análisis Político», Universidad Nacional de Colombia, No. 32 sept. - dic.

II. EL ENTORNO MUNDO EN EL ACTUAL SISTEMA MUNDIAL?

1. El Orden – Mundo⁵². Las «nuevas» reglas de las Relaciones Internacionales.

Una mirada al sistema internacional contemporáneo nos acerca más a un mundo con alta complejidad, desorden, heterogeneidad y sin duda a un «orden internacional» sin reglas ni actores claramente definidos donde los académicos e investigadores prefieren hablar de un orden en transición. (Brawley, 2002). Esto nos lleva a tener un Sistema Internacional que implosiona -luego de cuarenta años de Guerra Fría, (1945–1989) y de competencia bipolar- y paralelamente la formación o de un «nuevo orden»⁵³ que económica, política y socialmente no está claramente constituido⁵⁴, pero que inobjetablemente apunta a un gran cambio a veces muy ruidoso y en otras ocasiones muy silencioso. (Berger y Huntington, 2002).

2. La Unión Europea.

Uno de los competidores más fuertes para EE.UU. –al menos desde el punto de vista económico- ha sido Europa. Aunque Europa no es una expresión monolítica en los asuntos internacionales ha preferido perfeccionar su posicionamiento económico con la Unión Europea (UE) después de los Tratados de Maastricht. La UE en la última década ha logrado un éxito incomparable en los Acuerdos de integración. Así, la UE ha perfeccionado la unidad monetaria con la creación del Euro, y desde el punto de vista geoeconómico, ha tendido puentes de integración con la Europa del Este. No obstante la UE no ha tenido una mirada política frente a la complejidad internacional. Frente a problemas como la Guerra de Irak, la de Afganistán, y los grandes desafíos de la esfera internacional, los europeos han preferido el aislamiento y una mirada tímida.

⁵² Ver VELTMEYER, H and PETRAS, J F. (2001). «Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century», in the Zed Books.

⁵³ Ver Rosenau N., James (1997), «Cambio y Complejidad, Desafíos para la Comprensión en el Campo de las Relaciones Internacionales», en revista «Análisis Político», Universidad Nacional de Colombia, No. 32 sept. - dic.

⁵⁴ Ver KAGAN, Robert. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, in Knopf 1st Edition.

3. Los contextos mundiales.

En el Asia también se encuentran dos países de gran importancia para los asuntos internacionales. Por un lado Rusia y por el otro China, de igual forma en Asia se encuentran los nuevos países industrializados. La Rusia pos – soviética no ha logrado convertirse en una potencia en los asuntos internacionales. La herencia histórica – política de la URSS ha dejado retos como los de Chechenia y los ataques terroristas de grupos que no aceptan las directrices de Moscú. China tiene más estabilidad regional que Rusia, por varias razones, primero la modernidad del socialismo y la transformación en *socialismo liberal*, y segundo la fijación de objetivos multilaterales como el ingreso a la OMC.

4. La mundialización y regionalización.

Es importante observar los elementos económicos de los *cambios mundiales*⁵⁵, los cuales van desde el triunfo del institucionalismo económico global, con el triunfo de lo acordado en la Ronda del Uruguay, y la entrada en vigor del Sistema OMC. Es de destacar como dinámicas dominantes de la economía mundial, por el otro lado la *universalización* y la *regionalización*⁵⁶ o *continentalización*⁵⁷. (Held, and McGrew, 2002).

Luego de la conformación de un nuevo sistema Internacional contemporáneo a partir del fin de la Guerra Fría se ha venido conformando un nuevo esquema de la economía internacional, que pasa por un reordenamiento de la realidad internacional. Igualmente los espacios regionales a través del Estado - Región aumentan con gran capacidad. (Coleman, 1998)

La *Regionalización*⁵⁸ e *integración* son de igual forma procesos de vital importancia, de acuerdo a definiciones de la Real Academia Española,

⁵⁵ UNDERDHILL, Geoffrey (1994): «Conceptualizing the Changing Global Order» en Stubbs, Richard y Geoffrey R. D. Underhill (eds.), *Political economy and the changing global order*, McClelland y Toronto, Ontario, pp. 17-44.

⁵⁶ Por Regionalización podemos entender una dinámica de configuración económica espacial que abarca un contexto de región centro. (Fawcett y Hurrell, 1995)

⁵⁷ En las Relaciones internacionales contrario a lo que planteaba la globalización, los contendientes se están integrando, el mayor ejemplo es la Unión europea que con su ampliación de la Europa de los 25 intenta construir un espacio de integración continental.

⁵⁸ Ver GAMBLE, A. y PAYNE, A. (1996) *Regionalism and World Order*. Londres: Macmillan.

«integración» es «la acción y efecto de integrar» es «formar las partes de un todo». Esta acepción corriente del vocablo adquiere sentido específico cuando se refiere a los esquemas de integración. (Bouzas, 1996)

Así, las definiciones de *Integración Económica* aluden al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición de las barreras discriminatorias existentes entre ellos, para establecer un espacio económico común que resulta de la suma de establecer un espacio económico de cada uno de los participantes del proceso, con el objeto de facilitar el flujo de bienes, servicios y factores productivos y la armonización de políticas económicas.

La *integración política* alude al proceso mediante el cual dos o más países transfieren a instituciones comunes supranacionales, competencias y poderes que les eran propios, para regular distintas áreas de relaciones entre los estados miembros, y establecer normas obligatorias para éstos y sus respectivas poblaciones.

La *regionalización* es observada en la década de los noventa en nuestro hemisferio con los siguientes Acuerdos:

- Iniciativa para las Américas.
- La Cumbre de Miami de 1994, donde se lanzó la iniciativa ALCA bajo la modalidad de comercio hemisférico.
- NAFTA y MERCOSUR; profundización del Pacto Andino –en Comunidad Andina CARICOM y el Mercado Común Centroamericano.
- Profundización de los acuerdos de Complementación.

Según la CEPAL lo que cabría perseguir, sería fortalecer los vínculos recíprocos en el marco de lo que aquí se ha denominado «regionalismo abierto», es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos Preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales. (Rosenthal, 1993)

La mundialización y el «regionalismo abierto» son fenómenos que interactúan con un gran logro. Según cual sea su contenido y alcance, los acuerdos oficiales pueden resultar antagónicos o complementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que aquí se ha denominado «regionalismo abierto», es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales (CEPAL)

III. LA FRAGMENTACIÓN SUDAMERICANA.

La integración de América del Sur tiene a nuestro modo de ver tres tendencias fundamentales, con muchas contradicciones que en algunos casos integra y desintegra a la América del Sur. (Nef, 2000)

Primera tendencia. La regionalización y desregionalización en los Andes. La región andina con la salida de Venezuela, presenta un nuevo regionalismo, con una mirada hacia el Sur - Andes (Chile) y al Pacífico, la CAN ha intentado fortalecerse. El acuerdo de Cartagena -sin Venezuela- tiene enormes retos institucionales y de relacionamiento externo.

Segunda tendencia. La Regionalización y desregionalización del Cono Sur. La regionalización del sur tienen dos nuevos elementos i) por un lado la ampliación a nuevos países como Venezuela -una vez modificado el artículo 20 del Tratado reasunción- donde Bolivia se convierte en la próxima candidata a ingresar y ii) la solución de problemas domésticos como las asimetrías y el fortalecimiento estructural e institucional. (Florencio, 1997)

Tercera tendencia. La regionalización e institucionalización suramericana. CSN: La Comunidad suramericana intenta perfilarse como un acuerdo bisagra entre el entorno andino CAN y el entorno conosuriano del MERCOSUR, desde la creación en la Cumbre de Cuzco de 2004.

La Comunidad Suramericana de Naciones es una comunidad política y económica entre los doce países sudamericanos constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad del Cuzco, Perú durante la III Cumbre Sudamericana.

En la Declaración se establecen acciones en:

1. Concertación y coordinación política y diplomática de la región.
2. Convergencia entre MERCOSUR, Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio. Surinam y Guyana se podrán asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el CARICOM.
3. Integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsado por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA).
4. Armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario.
5. Transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
6. Creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración.

Se establecerán progresivamente medidas, acciones y ámbitos de acción conjunta sobre la base de la institucionalidad existentes

IV. LO ANDINO. LA FRAGMENTACIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA.

La declaración de Galápagos (1989), el Acta de la Paz (1990), el Acta de Barahona (1991), el protocolo de Trujillo (1996) habían contemplado el continuo relanzamiento de la Comunidad Andina ante los grandes retos de la globalización y la integración. Como se puede observar la «integración andina» ha tenido muy buenos resultados, sin embargo se debe analizar las contradicciones que en muchos de nuestros países están a la orden del día, las medidas unilaterales, el «nacionalismo económico», el proteccionismo y las medidas pararancelarias, son solo parte del arsenal *proteccionista. - nacionalista* que han debilitado el sistema andino de integración andino de integración (SAI).

1. **El escenario andino. Integración y des – integración andina. La *Fragmentación*⁵⁹ Andina.** La Comunidad Andina como producto de la salida de Venezuela enfrenta el mayor ciclo de crisis más

⁵⁹ La Comunidad Suramericana de Naciones ha sido definido como un proyecto de conexión - articulación entre la CAN y el MERCOSUR más Chile, Guyana y Suriname.

controversial en su historia de integración. En los años setenta, el retiro de Chile configuró una Comunidad Andina con cuatro países y la subsiguiente incorporación de Venezuela. La Comunidad Andina de 4 (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) tiene dos retos por delante:

1. ***El avance y la consolidación interna.*** El reto intra – andino es la perfección *institucional – real* de la integración andina, logrando: a) el mantenimiento de la zona de libre comercio, b) el avance hacia el mercado Común Andino, como se había planteado en las Cumbres presidenciales andinas c) la perfección de la Unión Aduanera –por los compromisos aún no ejecutados- d) y la liberalización del comercio; hasta alcanzar la plenitud de la zona de libre Comercio, de la Unión Aduanera y del Mercado común.
2. ***Las externalización andina.*** Las Relaciones externas de la Comunidad Andina son un de igual forma un reto por el relacionamiento con varios de sus socios. La Política exterior común de la Comunidad Andina aprobada dentro de las relaciones externas andinas de los andinos privilegió las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con EE.UU. Las negociaciones – acuerdos de los andinos con el resto de los países se perfila por contextos diversos entre ellos tenemos:
 - a. ***Relación CAN – Venezuela.*** El rediseño de la relación entre la Comunidad Andina y Venezuela es un gran reto por la consecución de un esquema de relacionamiento que permita mantener una relación entre Venezuela con los países andinos en la aplicación del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena. Según este artículo un país denunciante del Sistema Andino de Integración debe mantener el programa de liberación comercial.
 - b. ***Relación CAN – MERCOSUR.*** Las relaciones birregionales entre la Región Andina y el cono Sur son de igual forma un reto intraregional. Desde la década de los noventa la prolongación del Acuerdo de complementación Económica (ACE – 59) en una posible zona de libre comercio CAN – MERCOSUR, demostró que la negociación tenía muchas dificultades. Los avances de la Zona de Libre Comercio ALCSA (área de libre comercio de Sudamérica), lanzada en la cumbre de Brasilia del 2000 tenían la iniciativa de lanzar la Comunidad Suramericana de Naciones⁶⁰.

⁶⁰ La Comunidad Suramericana de Naciones ha sido definido como un proyecto de conexión - articulación entre la CAN y el MERCOSUR más Chile, Guyana y Suriname.

c. Relación CAN – EE.UU. Uno de los mayores desafíos de la Comunidad Andina es la relación con EE.UU. a partir de la entrada en vigor de los Tratados de Libre Comercio (TLC) por lo que es de gran importancia la preservación de los elementos institucionales de la Comunidad Andina.

d. Relación CAN – UE. La relación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina a partir de la negociación del Acuerdo de Asociación interregional y de la prórroga del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), es una opción de la CAN. La UE prefiere ofertar elementos no exclusivos al comercio como los son los TLC sin trascender a través del diálogo político, y la cooperación.

e. CAN – Comunidad Suramericana de Naciones. CAN – CSN. La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) como proyecto tiene varios orígenes. 1) la Posibilidad de crear un espacio de interconexión intra – suramericano, 2) la ampliación de MERCOSUR Y CAN más allá de una zona de libre comercio, 3) la constitución de un modelo de doce países y 4) la visión regionalista suramericana, más allá de Centroamérica Caribe y México. Los países andinos decidieron firmar la declaración de Cuzco en Lima con la intención de acercar posicionamiento de los andinos en la región.

2. El reto andino en el 2006.

En medio del acelerado «Regionalismo abierto» de la América Latina, se exigía para antes del 2005 la creación de una Unión Económica o el Mercado Común Andino, como fase última de los acuerdos de integración, esto sólo es posible si existe voluntad generalizada de hacer de la CAN nuestra mejor carta de presentación ante el resto del mundo, realizar negociaciones intra-regionales, promover el comercio intra-andino, y crear un espacio comunitario. (Calderón,1999) Los contextos de la Comunidad Andina son los siguientes:

- a) Una Nueva Geografía Andina - Pacífico.
- b) Un contexto de crisis generalizada.
- c) Mayores compromisos internos y externos.

3. El entorno de la cumbre andina de 2006. Cumbre de Quito de 2006.

La cumbre andina de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en la ciudad de Quito con muy pocos resultados positivos. El Acuerdo de Cartagena reformado en Trujillo en 1996 y en Sucre en 1997, nos enfrentaba

a la idea de un sistema andino de integración que desde la óptica funcional simulaba a la Unión Europea. No obstante la crisis de la integración andina se encuentra en los factores externos e internos de la región. Las negociaciones internacionales se han revestido de unilateralismo por encima del supuesto multilateralismo acordado en la política exterior común.

Los países andinos perfilaron sus agendas externas como prioridad a la agenda interna de trabajo de la Comunidad Andina. Para el año 2005 se había proyectado llegar al Mercado Común Andino; difícil de lograr por los compromisos no alcanzados. La mayor crisis del organismo comienza cuando los países habían decidido negociar tratados de libre comercio con EE.UU; tras el fracaso norteamericano de concluir las negociaciones del ALCA para el año 2005.

Las negociaciones de los TLC de los andinos (Colombia - Ecuador y Perú) reacomodan muchos de los elementos acordados por la Comunidad. Sin embargo la mayor crisis ha sido la complejidad de las negociaciones frente a terceros. La Cumbre de Quito recoge prioridades de los andinos en dos frentes: La Unión Europea y Estados Unidos, dejando un gran vacío y poca reflexión sobre la crisis interna y el futuro de la Comunidad Andina.

En el caso particular de la relación de la CAN - 4 con EE.UU hay varios elementos importantes. Primero la necesidad de los cuatro -incluso Bolivia- de solicitar a Washington la prórroga de la Ley de preferencias Arancelarias Andinas y erradicación de drogas (ATPDA), política unilateral de Washington para enfrentar el problema de la erradicación de las drogas en la región con resultados poco positivos y segundo la señal que envían los andinos de la importancia del mercado norteamericano para sus productos.

En el caso de las relaciones con la Unión Europea y luego de la cumbre de Viena del 12 de mayo de 2006, la Cumbre de Quito expresa la necesidad de clarificar y definir con la Unión Europea, antes del 20 de julio próximo, las bases de la negociación de un Acuerdo de Asociación que incluya un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial.

El resultado de la Cumbre Andina es desalentador para el Acuerdo andino por varias razones, primero pareciera que la prioridad de los andinos no son los andinos, segundo faltó debate y reflexión sobre los grandes temas - agendas de la Comunidad Andina y por último para Bolivia ahora presidente protémpore del Acuerdo el mayor reto es profundizar uno de los esquemas de integración más viejos y en mayor crisis de la América Latina. Hoy la Comunidad Andina más allá de sus prioridades externas debe revisar las bases de la integración hacia adentro.

V. TENDENCIAS EN EL MERCOSUR. ¿ENTRE LA AMPLIACIÓN, LA CRISIS Y LA PROFUNDIZACIÓN?

El Mercosur ha sido un proyecto de más de una década. En 1986 fue firmada el acta de integración Brasil – Argentina por el cual fue establecido el programa de Integración y cooperación Económica (PICE), basado en la complementación industrial y que sería de carácter gradual, flexible y equilibrado». Este programa, pese a la serie de problemas bilaterales es considerado como la pieza inicial de integración subregional, habiendo logrado su mayor éxito comercial en el intercambio de bienes de capital, alimentos y trigo.

El proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil se fue acelerando con el tiempo: en 1988 se firmó el Tratado de Integración, cooperación y desarrollo, en 1990 acuerdan el Acta de Buenos Aires y por ultimo en 1991 se firma el Tratado de Asunción. Argentina y Uruguay tenía anterior a la firma del acuerdo de Asunción varios acuerdos entre ellos el CAUCE (Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica), mientras que con Brasil tenía el Protocolo de Expansión Comercial⁶¹.

Según el Tratado de Asunción el Mercosur implicaría: 1. - libre circulación de bienes y servicios, 2) establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común con relación a terceros y la coordinación en foros económicos internacionales y regionales, 3) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales ente los Estados Partes y 4) el compromiso de los Estados partes de armonizar las legislaciones. (Fernández, 2000).

1. El establecimiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR.

El avance del MERCOSUR comenzó en 1991 y se fue desarrollando paulatinamente. En este año se había decidido iniciar el proceso de construcción del mercado común, con el primer objetivo de establecer una zona de libre comercio; que en 1995 alcanzara parcialmente la primera fase para pasar a la fase de la Unión Aduanera.

Con respecto al arancel Externo Común está vigente a partir del 1 de enero de 1995 para las importaciones procedentes de países de fuera del área, aunque se han aplicado numerosas excepciones como las aplicadas por Brasil en el rubro automotriz ante las presiones de EEUU, la Unión Europea y Japón en el seno de la OMC. Originalmente el AEC oscilaría entre 0 y 20%, pero fue aumentando en un 3%, con algunas excepciones como el sector azúcar y automotriz.

⁶¹ FERRER, Aldo (1995), «Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas», en Comercio Exterior, México D.F., Vol. 45, N° 11, noviembre de 1995, pp. 819-831.

2. El MERCOSUR pos-crisis. ¿El Renacimiento?

Pudiéramos identificar cuatro tendencias que están ocurriendo en el seno del MERCOSUR.

- a. **MERCOSUR en Avance institucional.** Esta tendencia implica la creación de un Grupo de Alto nivel para la reforma Institucional del MERCOSUR, para avanzar en una reforma institucional que pudiera introducir al organismo elementos de supranacionalidad. (Caramuti, 1996).
- b. **Ampliación o profundización.** A quince años de su creación, el Mercosur se expande velozmente pero no consigue resolver los problemas derivados de las profundas asimetrías entre sus miembros, como se desprende de la reciente XXVI Cumbre de Jefes de Estado. La opción entre profundizar la integración incorporando nuevos países, ha sido importante como consecuencia de la presión de los Estados Unidos para imponer el Alca.
- c. **MERCOSUR asimétrico.** El MERCOSUR se distingue por dos tipos de asimetrías. La primera es la que existe entre sus distintos Estados Parte en términos de dimensión, geografía, estructura económica e incluso tradición política. La segunda es la que diferencia la orientación de sus distintas políticas económicas.
- d. **MERCOSUR en ampliación. Venezuela al MERCOSUR.** El Tratado de adhesión firmado por la República Bolivariana de Venezuela en el que se inician formalmente el protocolo para ser Estado parte, nos deja varias observaciones y análisis, preparados para comenzar el proceso de negociación y acercamiento al cono sur:

1. Las coyunturas políticas. Los aliados del MERCOSUR han sido aliados favorecidos por el *momento político* de estos países, no obstante estos países tienen sus intereses nacionales y realistas y una negociación con ellos parte del principio de la defensa del patrimonio MERCOSUR, lo que colocaría a Venezuela en desventaja dado que necesitamos un Trato Especial y diferenciado a la hora de negociar sobre todo en sectores sensibles para nuestra economía como auto partes, agricultura, textiles.

2. Los acuerdo pendientes. El Tratado de adhesión permite a Venezuela ser parte del Tratado de Asunción de 1991, del de Ouro Preto de 1994, y del de Olivos de 1996 sobre la solución de Controversias comerciales, (Normativa Mercosuriana) sin embargo resta lo más difícil y es el ingreso pleno donde se va establecer las listas arancelarias.

3. Lo acordado y todo por aplicar En el Tratado de adhesión se ha decidido entrar en un proceso de negociación a un mercado común como el MERCOSUR, lo que reviste una importancia vital, no obstante la aplicación del Tratado de Adhesión se realizará hasta el 2014⁶².

En el tratado de adhesión de parte de Venezuela se aplica automáticamente el Tratado de Asunción, el de Ouro Preto y el de Olivos de Solución de Controversias.

Intereses venezolanos en MERCOSUR.

Interés Global - Mundial	Lograr el equilibrio Internacional denominado Multipolaridad.
Interés Geopolítico	Acercamiento a una realidad Suramericana en la perspectiva de crear la UNASUR - CSN.
Interés Geoeconómico	Lo energético como instrumento de acercamiento al MERCOSUR.
Interés geoestratégicos. Cambio de Rumbo	Acercamiento al Sur y enfriamiento en la relación con los países de la CAN.

VI. LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR. VISIÓN COMPARADA.

En la América del sur durante la década de los noventa; con el paraguas del *regionalismo abierto*⁶³ (Hurrel, 1995) que propugnaba la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) se desarrollaron numerosas modificaciones de la integración latinoamericana. Este *regionalismo abierto* tenía como tesis central el fortalecimiento externo de los países de América Latina. La integración andina se fortaleció tanto institucionalmente (Comunidad Andina) como en cifras comerciales (intercambio intra - regional). (Tussie, 1991)

De igual forma, El MERCOSUR ha vivido una tímida recuperación después de cuatro años de crisis fundamentada en la debacle económica y

⁶² En el Tratado de adhesión se observa que la liberalización comercial y la sustitución del Acuerdo de Complementación Económica (ACE -59) será la finalización en el 2014 para la entrada total de Venezuela al MERCOSUR.

⁶³ El *Regionalismo Abierto* permitió el fortalecimiento en los años noventa de múltiples acuerdos regionales por tres razones fundamentales, i) reducción arancelaria adaptada a los regímenes multilaterales como la OMC ii) Entrada en vigor de las fases de la Unión Aduanera como la de la CAN y la del MERCOSUR, iii) Modelo basado en exportaciones hacia fuera con la idea de mejorar la competitividad.

financiera de la Argentina. (Recondo, 1997) No obstante podemos señalar algunos elementos para explicar a finales de los años noventa la gran crisis del MERCOSUR:

1. El efecto de la crisis Argentina (*Efecto tango*) luego de que Fernando de la Rúa renunciara en diciembre de 2002. Eso afectó las reuniones del MERCOSUR, por la capacidad de exportación de Argentina.
2. El *Unilateralismo*⁶⁴ comercial que prevalece sobre las medidas comunes.
3. La inexistencia de un Derecho Comunitario fuerte⁶⁵.
4. La competencia desleal entre Brasil y Argentina en algunos sectores como el automotor, industrial, manufacturero, y agrícola. La guerra comercial entre Argentina y Brasil ha sido uno de los puntos de debilidad del MERCOSUR.
5. La desconfianza regional en el MERCOSUR que se tradujo en una falta de cumplimientos de los compromisos adquiridos en la fase del Mercado Común y de las imperfecciones de las Unión Aduanera.

Los dos acuerdos de integración más importantes de Sudamérica, presentan varias características de igualdad y de diferencia. La comunidad Andina con más de treinta años de funcionamiento desde la década de los sesenta ha privilegiado la agenda neofuncional (institucional) de integración, mientras el MERCOSUR con todos los problemas de integración doméstica necesita un reordenamiento institucional y burocrático. (Florencio, 1997)

⁶⁴ Por Unilateralismo comercial se entiende las medidas fitosanitarias, para arancelarias, que rememoran el *neoproteccionismo comercial*: el cual acude a medidas subrepticias como forma de proteger algún sector nacional.

⁶⁵ El MERCOSUR es uno de los acuerdos latinoamericanos más débiles en materia de derecho comunitario que existe en el ámbito internacional, y obedece a la flexibilidad como se estableció el Acuerdo de Asunción de 1991.

CAN – MERCOSUR: perspectiva comparada.

Comunidad Andina-MERCOSUR Igualdades.	Comunidad Andina – MERCOSUR. Diferencias.
Buscan consolidar una unión aduanera para pasar al Mercado Común.	La comunidad Andina ha desarrollado una <i>institucionalidad organizativa</i> mientras que el MERCOSUR reconoce principio de actuación intergubernamental.
El MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen problemas en la ejecución del Arancel Externo Común.	La Comunidad Andina privilegia las negociaciones unilaterales de TLC con EEUU, mientras que MERCOSUR mantiene una posición de equilibrio frente negociaciones con EEUU.
Ambos esquemas han buscado una negociación justa frente a la Ronda de Doha sobre liberalización comercial.	El MERCOSUR con el ingreso de Venezuela ha tomado la política de la ampliación.
Ambos esquemas presentan una agenda - entorno muy vinculado al cambio político.	Mientras la Comunidad Andina fija sus bases para una negociación de Acuerdo de Asociación Interregional con la UE. El MERCOSUR, busca mejores condiciones para un comienzo de la negociación.
Estos esquemas consideran que frente a los dilemas suramericanos de integración, la Comunidad Suramericana de Naciones CSN es una opción real y eficiente en la construcción del espacio intrasuramericano.	La Comunidad Andina y el MERCOSUR –a través de diferentes mecanismos-buscan una reorientación social, para consolidar la <i>socialización de integración</i> .
La comunidad Andina y el MERCOSUR consideran la <i>institucionalidad superior</i> a la Unión Aduanera y al MERCOSUR como una necesidad en la construcción de mayor cooperación e integración.	La comunidad Andina y el MERCOSUR han privilegiado agendas diferentes, mientras que los países andinos tienen una mirada al Pacífico – Norte, los merco surianos han optado por una integración Sur – Atlántica.
La Comunidad Andina y el MERCOSUR tienen el reto de conectar la integración con la dinámica del desarrollo.	La Comunidad Andina y el MERCOSUR se diferencian por sus concepciones sobre la integración hemisférica.

VII. RETOS INSTITUCIONALES⁶⁶ DE LA INTEGRACIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR.

Según Keohane la institucionalización de la política mundial influye de manera significativa en el comportamiento de los gobiernos. En especial, los modelos de cooperación y discordia pueden comprenderse sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el significado y la importancia de la acción del Estado. Las acciones del Estado dependen, en gran medida, de los arreglos institucionales prevalecientes.

La visión de la globalización económica como fuerza determinante y estructurante del sistema internacional generó respuestas de diversos tenores. En el marco de una discusión teórica general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, en la que las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorrealismo, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (Wendt, 1992; Wendt, 1994).

El institucionalismo es una opción de integración que supera la burocracia andina, por un lado y por el otro, el MERCOSUR necesita de reformas institucionales, para enfrentar las demandas de la integración. (Mariño, 1999).

Integracionismo o soberanismo.

La comunidad Andina (regionalismo abierto) y el MERCOSUR (regionalismo cerrado) atraviesan una discusión – coyuntura sobre el futuro de sus esquemas de integración.

- a) La superación de la soberanía y la construcción de una agenda común de integración que privilegie las estructuras de integración en sus niveles institucionales.
- b) La superación del etnocentrismo y la construcción de redes de integración, que permita profundizar en varias direcciones los elementos fundamentales de la integración.

⁶⁶ Véase Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, (*Instituciones Internacionales y Poder del Estado: Ensayos sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales*), (Boulder: Westview Press, 1989); Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, (*Regímenes Internacionales*), (Ithaca: Cornell University Press, 1983); y James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, editores, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, (*Gobernabilidad sin Gobierno: Orden y Cambios en la Política Mundial*), (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

- c) La construcción del Integracionismo, que pasa por definir esquemas de supranacionalidad, para aumentar el respeto por el derecho de integración y el cumplimiento de normas y acuerdos de integración.

VIII. LA CUESTIÓN DE LAS ASIMETRÍAS.

1. Las asimetrías en Comunidad Andina.

Como se establecía en el artículo 1 del acuerdo de Cartagena, el desarrollo armónico y equilibrado era un objetivo a realizar en el marco del desarrollo y la concertación⁶⁷. En el ámbito andino se aplicaron políticas para promover el desarrollo a Bolivia y a Ecuador con la idea de la superación de los problemas del desarrollo. En concreto se otorgaron mayores plazos para la liberalización y por otro lado la adopción del Arancel externo mínimo Común. En el año 1977 se creó un programa especial de apoyo a Bolivia con el fin de que pudiera utilizar los beneficios del programa industrial y del programa de liberalización.

Los instrumentos que se han utilizado han sido en la Zona de Libre Comercio en vigor desde el año 1993, en la Unión Aduanera el establecimiento de 5 niveles (5, 10, 15, 20) según el grado de elaboración del producto permitía a través de la decisión 370. En el mercado Común la decisión 439 que establece el marco para la liberalización de servicios incluye un trato especial para Bolivia y Ecuador basados en plazos diferenciados y excepciones temporales⁶⁸.

En cuanto a los mecanismos financieros a Bolivia y Ecuador se les exigen una menor capacidad de participación (7%) que a los demás socios 25,5%. En el ámbito andino se han aplicado -por otro lado tres programas para reducir las asimetrías- como son: los programas de integración y desarrollo fronterizo, el programa de acciones de convergencia macroeconómica y los programas de apoyo a Bolivia y a Ecuador.

La asimetría en la región andina aún se mantiene, tomando como indicador el PIB per capita PPP Colombia es 2,6 veces más grande que el valor de Bolivia. Durante todo el periodo de 1975 hasta 2003 la asimetría se ha mantenido. Igualmente en la región andina existe una asimetría en el ámbito nacional⁶⁹.

⁶⁷ Ver Héctor Maldonado. Treinta años de la integración andina. Balance y perspectiva Lima SGCAN. Mayo 1999.

⁶⁸ Ver Tratamiento de las Asimetrías en la Comunidad Andina. Documento de Trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, documento presentado en un Foro sobre el Tratamiento de las Asimetrías en la Integración sudamericana, realizado en la Paz, el 21 de octubre de 2005.

⁶⁹ En el Caso del análisis de la desagregación nacional, se puede observar que al interior de un país puede existir asimetría. En la región andina Bolivia demuestra una gran diferenciación económica y social al interior.

Según la Secretaría General de la Comunidad Andina el problema es sumamente complejo, mientras que en Europa el 17 % era proclive a la aplicación de los fondos Estructurales de desarrollo en la Comunidad Andina el 56% tendría necesidad de aplicación de programas para compensar la asimetría.

2. Las asimetrías en el MERCOSUR⁷⁰.

En el Tratado de Asunción en el preámbulo ya se reconocía el problema entre los países partes la necesidad de lograr un desarrollo social. Igualmente la literatura habla de una asimetría estructural que depende de la situación económica y su creación de algún plan de largo plazo.

Entre el periodo de 1991 y 2003 las políticas diseñadas para tratar las asimetrías consistieron en realizar periodos de convergencia diferenciados, listas de excepciones más largas y aplicación de un régimen de origen diferenciado. Desde el Tratado de Asunción, en el artículo 6 el MERCOSUR, reconoce diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay.

La decisión CMC No 05/94 establece una diferenciación en el plazo para la aplicación de un régimen de adecuación final a la unión Aduanera, otorgando un año más a Uruguay y Paraguay.

Desde la Cumbre de Montevideo de 2003 ya se alertaba sobre la necesidad de crear una política más directa para el tratamiento de las asimetrías. La decisión CMC No 27/03 sobre Fondos estructurales condujo a que en junio de 2004 en la Decisión CMC No 19/04 «Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Fortalecimiento del Proceso de Integración» se creara el Grupo de Alto Nivel (GAN) representado por Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía para estudiar la competitividad de los Estados partes, en particular de las economías pequeñas, así como el fortalecimiento de la institucionalidad en el MERCOSUR. Las tareas de este GAN se cristalizaron en las Decisiones del CMC No 45/04 y 18/05 que establecen y crean el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

El FOCEM que estaría operativo en el 2006 tendrá un carácter redistribuido teniendo en cuenta que los países que más aportan son los que menos reciben, teniendo una distribución de cuatro programas:

⁷⁰ Ver Las asimetrías la política de convergencia estructural en la integración sudamericana. MERCOSUR. Documento presentado por la secretaria del MERCOSUR en el foro de reflexión: Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías de la Integración sudamericana, realizado en la Paz el 21 de octubre de 2005.

1. Convergencia estructural. Contribuyendo al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores mejorando el sistema de integración fronteriza.
2. Desarrollo de la competitividad.
3. Cohesión social desarrollando el equilibrio social, en particular en las zonas de frontera.
4. Fortalecimiento institucional del MERCOSUR, atendiendo el factor institucional del MERCOSUR.

El proceso de crisis asimétrica es un impacto directo en la construcción de agendas positivas de integración, tanto la Comunidad Andina, como el MERCOSUR, son afectados por las diferencias en los niveles de desarrollo, y la profundización de esquemas regionales dependerá de las capacidades de adaptarse positivamente por parte de los países a los esquemas de integración.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN. LOS CINCO RETOS DE LA INTEGRACIÓN MÁS ALLÁ DEL CAMBIO POLÍTICO.

En los escenarios por excelencia de integración de América del Sur se observan una serie de características que hacen de la integración un gran epicentro de cambio, transformación, re-institucionalización, revisión, en general podemos analizar varias dinámicas de integración. La integración de América del Sur no es un proceso ajeno a la realidad sociopolítica. En el año 2006 los procesos electorales en toda América Latina, las elecciones de Costa Rica, Colombia, Perú y Chile son sólo algunos de los procesos electorales donde el tema de la integración transitó muy cerca de la política a través de las campañas electorales. Este fenómeno lo podemos definir como la *comercialización* de la política.

1. *El reto de la institucionalidad integracionista.* El problema central de la integración de Sudamérica, es el enfoque institucional para el funcionamiento de la integración. ¿Cuál enfoque institucional tomar? No pareciera estar claro en Suramérica. La idea de la *construcción - negociación* de la Comunidad Sudamericana de Naciones pasa por despejar que tipo de orden institucional tomar para elaborar propuestas y plataformas de integración. (Holzmann, 1995)
2. *El reto de las asimetrías.* El tratamiento de las asimetrías, es un problema – coyuntura a valorar por los esquemas de integración desde la formación de los primeros escenarios⁷¹ de integración. La búsqueda de

⁷¹ Ver TAMAMES, Ramón (1972) La integración económica y los países de menor desarrollo relativo, BID/INTAL, España.

opciones válidas para el tratamiento de las asimetrías y la implementación de un mejor trato especial y diferenciado conlleva a la búsqueda de nuevos mecanismos más eficientes y eficaces en el tratamiento de este problema fundamental. Los fracasos en el tratamiento de la CAN a Bolivia y a Ecuador, y los reclamos de Uruguay y Paraguay determinan la necesidad de crear nuevos mecanismos para el enfrentamiento de este problema.

3. *El reto de la infraestructura.* La conexión espacial entre la CAN y el MERCOSUR, parten de la valoración de la integración física que se logre dar entre la dos regiones.
4. *El reto de la convergencia en dos niveles.* La convergencia hacia el interior (nivel hacia adentro) de la CAN y el MERCOSUR dependen de varios factores, fundamentalmente la consolidación de los mercados comunes de CAN y MERCOSUR son los retos hacia adentro. En segundo lugar el reto de la convergencia CAN – MERCOSUR (reto hacia fuera) dependerá de la convergencia asociativa en la Comunidad Sudamericana.
5. *El reto de la socialización de la integración.* Los procesos y dinámicas de integración han demandado un conector social a los esquemas de integración. La superación de la pobreza, y la exclusión social debe ser parte de la actual agenda de integración suramericana.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- BHAGWATI, J. (1992) «Regionalism and multilateralism: an overview». Comunicación presentada en la conferencia Banco Mundial-Centre for Economic Policy Research con el tema *New dimensions in regional integration*. Washington D. C.
- BELLO, W. (2003). «De-Globalization: Ideas for a New World Economy», in Zed Books.
- BERGER, Peter L. and HUNTINGTON, Samuel P. (Editors). (2002). *Many Globalizations Diversity in the Contemporary World*, of Oxford University Press.
- BRAWLEY, Mark R. and BRAWLEY, Mark J. (2002). *The Politics of Globalization*, in the Broadview Press.
- BERNAL, R (1997), «El MERCOSUR y el área de Libre Comercio de América Latina en el contexto de la Regionalización y la Globalización», en FUNAG, *Globalização na América Latina: Integração Solidária*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

- BOUZAS, R (1996) *Regionalización e integración Económica; Instituciones y procesos Comparados*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- CALDERÓN Fernando, (1999) «Proceso de Cambio Socio - Cultural en la Comunidad Andina» en SECRETARÍA GENERAL; *Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina*, Secretaría General, Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos, Santa Fe de Bogotá.
- CARAMUTI, S (1996) *El Mercosur en el nuevo Orden Mundial*. Ciudad Argentina,
- CASANUEVA, Héctor (2002): «Integración regional o marginalidad internacional: las dos opciones de América Latina», *Estudios Internacionales*, año XXXV, n° 138, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- COLEMAN, (1998) U, *Regionalism and global economic integration*. Londres: Routledge.
- ECHAVARRÍA, J (1997) «Los países andinos y la integración hemisférica» en Primer Foro Empresarial de la Comunidad Andina. Presente y Futuro de la Relación con Estados Unidos. Memorias. Consejo Empresarial Colombia Estados Unidos. Corporación Andina de Fomento. Santa Fe de Bogotá.
- FAWCETT, L. y HURRELL, A. (1995) *Regionalism in World politics*. Oxford: Oxford University Press.
- FERRER, Aldo (1995), «MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas», en Comercio Exterior, México D.F., Vol. 45, N° 11, noviembre de 1995.
- FLORENCIO, S (1997) *MERCOSUR; Proyecto, realidad y perspectivas* Brasilia: Vetcon.
- GILPIN, R and GILPIN, J. (2001). «Global Political Economy: Understanding the International Economic Order», of Princeton University Press.
- HELD, D and MCGREW, A. (2002). *Globalization / Anti-Globalization*, in Polity Press.
- HOLZMANN, G (1995) «Dilemas actuales de la integración. Un enfoque desde la ciencia política», en *Revista Política y Estrategia*, Argentina.
- KAGAN, R. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, in Knopf 1st Edition.

- KEOHANE, R (1989) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, (Instituciones Internacionales y Poder del Estado: Ensayos sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales)*, (Boulder: Westview Press).
- KRASNER, S (1983) *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press).
- MARIÑO, J. (1999) La Supranacionalidad en los procesos de integración regional, Mave Editor, España.
- NEF, J (2000) «Los procesos de integración y la globalización», en Revista Diplomacia N° 82, Academia Diplomática Andrés Bello, Chile.
- RECONDO, G (1997) *Mercosur: La dimensión cultural de la Integración*. Buenos Aires, Ciccus.
- ROSENAU, J y DURFEE D, (1995) *Thinking Theory Thoroughly. Coherent approaches to an incoherent world*. Westview Press, Boulder, Col.
- ROSENAU, J (1997) «Demasiadas cosas a la vez, la teoría de la complejidad en los asuntos mundiales» Caracas, *Nueva Sociedad*, Caracas.
- ROSENAU, J. (2003). *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Edition of Princeton University.
- ROSENTHAL, G (1993) «La integración en los años noventa». Págs: 11-19. Revista de la CEPAL N° 50.
- TAMAMES, R (1972) La integración económica y los países de menor desarrollo relativo, BID/INTAL, España.
- TUSSIE, D (1991) «Los nuevos bloques comerciales: a la búsqueda de un fundamento perdido», en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Economico, N°121, Argentina.
- TUGORES Juan, (1994) *Economía internacional e integración económica*. Madrid, MacGraw Hill.
- UNDERDHILL, Geoffrey (1994): «Conceptualizing the Changing Global Order» en Stubbs, Richard y Geoffrey R. D. Underhill (eds.), *Political economy and the changing global order*, McClelland y Toronto, Ontario.
- VELTMEYER, H and PETRAS, J F. (2001). *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century* in the Zed Books.

LA SALIDA DE VENEZUELA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Y su ingreso al MERCOSUR (Visión Comercial)

Eduardo Porcarelli

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto evaluar el contexto de las relaciones comerciales de Venezuela en los últimos años, y así las caracterizar el comercio venezolano, con el fin de destacar algunas consecuencias importantes de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y de su ingreso al MERCOSUR. Se presenta data estadística sobre el comercio venezolano, especialmente en la CAN y frente al MERCOSUR. Se realizan algunas comparaciones entre ambos esquemas y se ofrecen algunas conclusiones que derivan del análisis.

Palabras Claves:

Comercio, Integración Económica, Desarrollo, Política Latinoamericana.

SUMMARY

The objective of this paper is to evaluate the context of Venezuela's commercial relations in recent years in order to establish the characteristics of Venezuelan trade and point out some important consequences of Venezuela's withdrawal from the Andean Community (CAN) and its entrance into MERCOSUR. We present statistical data about Venezuelan trade, especially within the Andean Community (CAN) and MERCOSUR. Comparisons are made between both systems, and some conclusions are presented as a result of this analysis.

INTRODUCCIÓN

El 22 de abril de 2006 Venezuela tomó la decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, del cual formaba parte desde el año de 1973, y por ende retirarse de la Comunidad Andina (CAN). El 22 de mayo de 2006 Venezuela denuncia el Acuerdo del Grupo de los tres, mejor conocido como el G-3, suscrito por Venezuela en el año 1994. El 4 de julio de 2006 Venezuela, después de haber solicitado su ingreso al MERCOSUR, se incorpora como miembro pleno de este esquema.

Todos estos cambios se producen en un corto periodo de tiempo, lo que no ha permitido evaluar en profundidad si fueron pertinentes o no. La mayor parte del empresariado venezolano percibe la salida de Venezuela de la CAN y del G-3 como dos errores estratégicos del gobierno nacional, y la entrada al MERCOSUR como una decisión que pone en peligro al sector productivo nacional –tanto el industrial como el agrícola–. Por su parte el Gobierno Nacional considera que la suscripción por parte de Colombia de un TLC con EEUU era una vía indirecta de incorporación de Venezuela al ALCA, tanto en el aspecto normativo como en el arancelario, lo cual cambiaría a la CAN de «facto su naturaleza y principios originales»⁷²

Para tratar de dilucidar si se tomaron las decisiones correctas o no se presentarán algunos análisis estadísticos en materia de comercio, que facilitarán la comprensión y evaluación de la problemática que genera para el país los recientes cambios en el mapa de la integración de Venezuela.

I. APERTURA DE MERCADOS DEL HEMISFERIO A VENEZUELA



⁷² Carta de denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena. Numeral Primero. 22 de Abril de 2006.

Para el momento anterior al 22 de abril de 2006 (fecha de la denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena), Venezuela participaba en tres acuerdos de libre comercio (Comunidad Andina, G-3 y Venezuela- Chile) y en una unión aduanera imperfecta (CAN). En el gráfico se puede apreciar en color verde las regiones del hemisferio americano que estaban abiertas para Venezuela al libre comercio de bienes (CAN y Chile fundamentalmente, en lo que estarían incluidos todo el universo arancelario, caso CAN y en menor medida en el caso de Chile). En color amarillo las que estaban parcialmente abiertas; allí se incluye al G-3 (si bien existe un acuerdo de libre comercio que estará vigente hasta noviembre de este año, Venezuela se exceptuó en el momento de la negociación, de liberar el sector agrícola, textil y confección, automotriz y autopartes, por lo que en un sentido estricto no podríamos referirnos a libre comercio total). Con respecto a los países miembros del MERCOSUR la región está coloreada de amarillo, en razón de que se había otorgado algunas preferencias arancelarias a Venezuela en el marco de los Acuerdos ACE Nro. 39 CAN-Brasil (1999), ACE Nro. 48 CAN-Brasil (2000) y ACE Nro. 59 MERCOSUR/ Colombia, Ecuador y Venezuela. (2003). EEUU y Canadá también están en color amarillo porque dichos países otorgan a Venezuela acceso a sus mercados a algunos productos venezolanos en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Centroamérica y Caribe están en color rojo porque, salvo excepción de Cuba y Trinidad y Tobago, los países de estas regiones no han otorgado a Venezuela ninguna preferencia arancelaria para acceder a sus mercados.

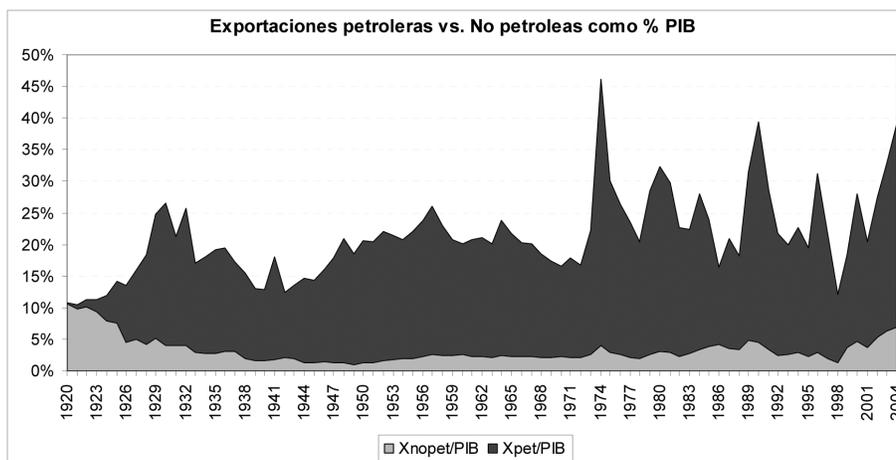
II. APERTURA DE MERCADOS DE VENEZUELA AL HEMISFERIO



En esta gráfica se puede apreciar lo que ha sido la apertura de mercados de Venezuela a otros países del hemisferio americano. La misma varía con respecto a la anterior para EEUU, Canadá, Centroamérica y Caribe, y permanece igual para el resto de los países. En el caso de EEUU y Canadá el color utilizado es el rojo, ya que Venezuela no ha otorgado a dichos países ninguna preferencia arancelaria para que ingresen sus productos al mercado venezolano. En el caso de Centroamérica y Caribe se utiliza el color amarillo, ya que Venezuela ha otorgado algunas preferencias arancelarias a países de dichas regiones para que ingresen sus productos al mercado venezolano.

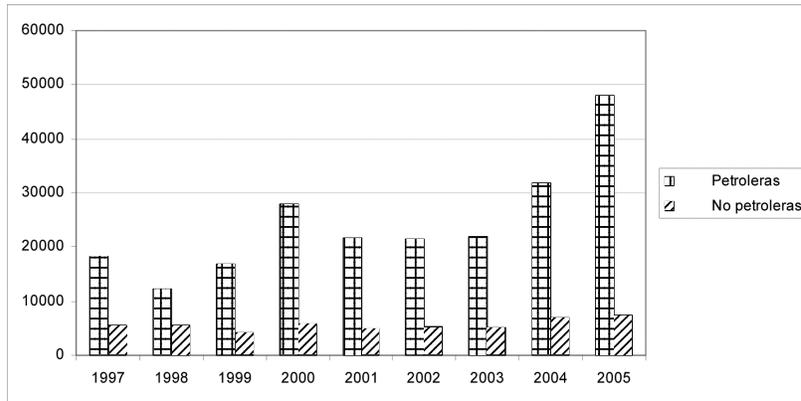
III. CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO VENEZOLANO

Las exportaciones venezolanas de los últimos años han estado signadas por las exportaciones petroleras. Se puede apreciar en el gráfico, en color gris claro, lo que son nuestras exportaciones no tradicionales en contraposición a las exportaciones petroleras que contribuyen al Producto Interno Bruto (PIB) con un porcentaje mucho mayor. La dependencia de Venezuela de sus exportaciones petroleras no ha disminuido, sino mas bien aumentado.



Fuente: BCV/ CONAPRI

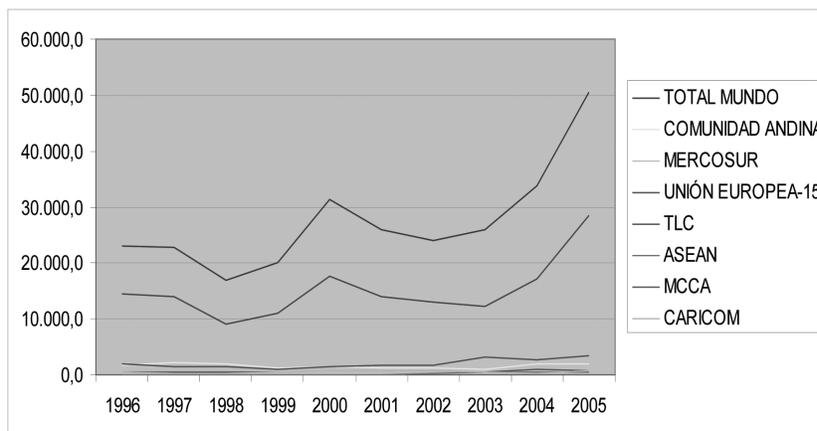
Esta situación de incremento de la dependencia de las exportaciones petroleras por encima de las no petroleras, se puede apreciar en el siguiente gráfico, el cual abarca el periodo 1997-2005.



Fuente: BCV/ Elaboración Propia

Las exportaciones venezolanas tanto tradicionales como no tradicionales, han estado principalmente orientadas al hemisferio americano y, específicamente, al mercado estadounidense.

Exportaciones (FOB) Venezuela Mundo 1996-2005 Millones de Dólares

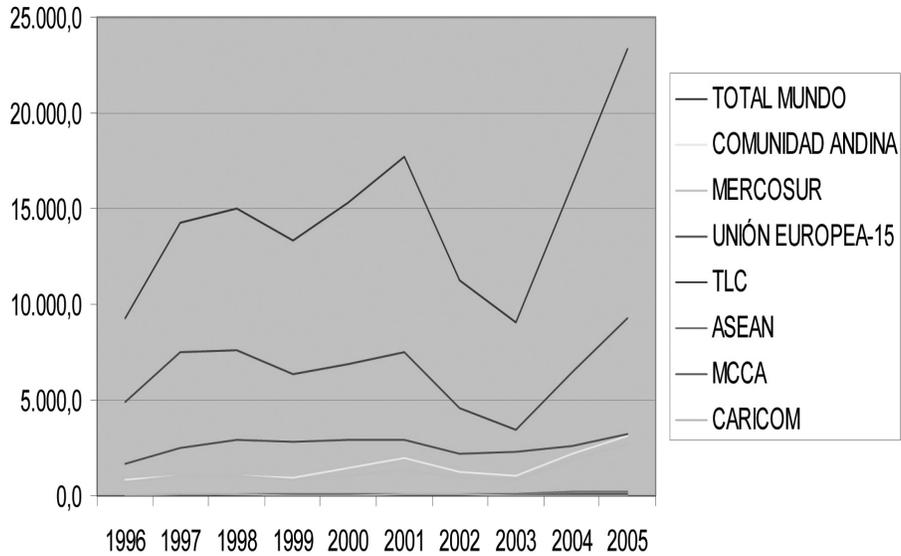


Fuente: CAN/ Elaboración Propia

Se puede apreciar en el gráfico, cómo la línea superior representa el total de las exportaciones. La línea que está debajo de la línea superior representa las exportaciones de Venezuela a EEUU, Canadá y México. Esta línea está constituida principalmente por las exportaciones a EEUU, que han crecido significativamente desde mediados del año 2003. Las líneas que

se encuentran paralelas al eje x del gráfico representan las exportaciones venezolanas al resto del mundo, en donde resaltan sobre el resto las líneas que representan las exportaciones hacia la CAN y la UE.

Importaciones CIF Venezuela Mundo 1996 – 2005 Millones de Dólares



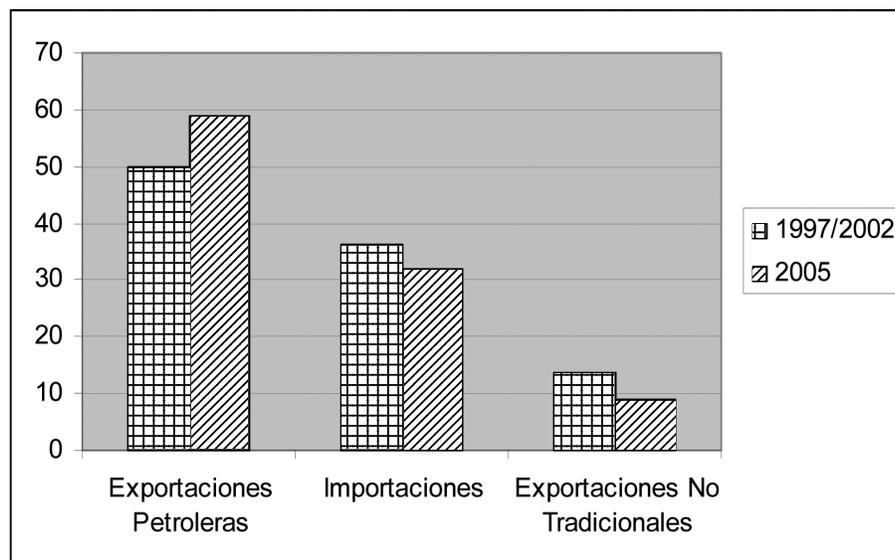
Fuente: CAN/ Elaboración Propia

Las importaciones de Venezuela del mundo se han disparado desde mediados del año 2003, manteniendo un crecimiento sostenido y provienen principalmente de EEUU, Unión Europea y CAN.

La balanza comercial venezolana ha sido superavitaria, principalmente por el peso del componente de las exportaciones tradicionales al mercado estadounidense. Con algunos países de la CAN ha sido deficitaria en algunos períodos. Desde 1997 se hizo deficitaria con la Unión Europea hasta el año 2002. Con el MERCOSUR el déficit comercial ha crecido en forma sostenida desde el año 2002.

En el gráfico de abajo se puede apreciar cómo en los últimos años Venezuela ha incrementado el porcentaje de participación de sus exportaciones petroleras en el intercambio comercial. En cuanto a las importaciones han disminuido en términos relativos frente al total de las exportaciones (aunque en términos absolutos las importaciones se han incrementado). Las exportaciones no tradicionales han disminuido su participación en el intercambio comercial, aunque éstas han crecido en términos absolutos.

Porcentajes (intercambio comercial)



Fuente: BCV/ Elaboración Propia

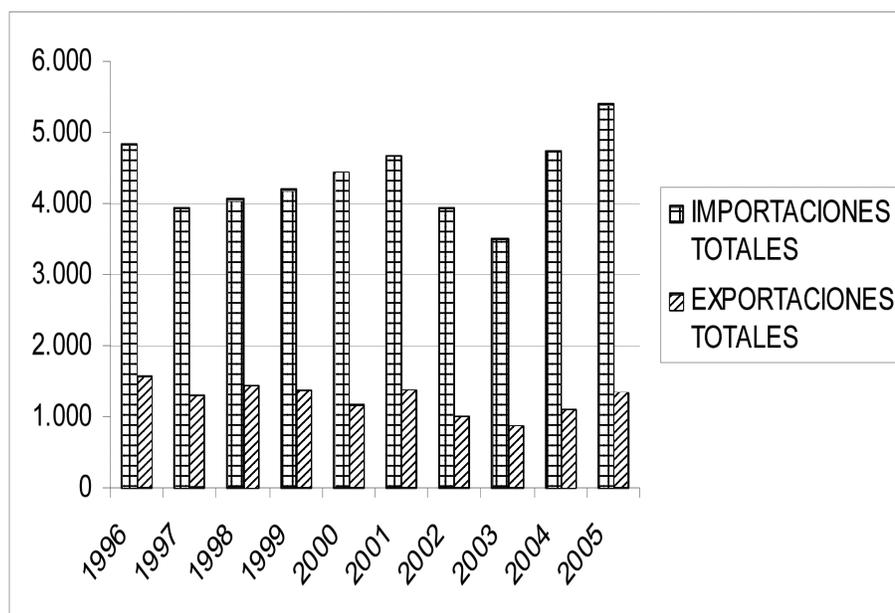
Para el periodo 1997-2004, los principales destinos de las exportaciones no tradicionales de Venezuela fueron EEUU (29%), Colombia (22%), Unión Europea (13%), resto de la CAN, Ecuador, Perú y Bolivia (6%), México (4%), MERCOSUR (3%), CARICOM (2%), Chile (2%), resto de América (6%), Resto del Mundo (13%). Esto implica que el continente americano es el principal destino de nuestras exportaciones no tradicionales (74%), y los países con los cuales hemos tenido conflictos políticos y comerciales, como lo son el caso de la CAN (Colombia y Perú), México y Estados Unidos, representan casi un (61%).

Para el mismo período el origen de las importaciones sobre el total nos indica que un (41%) de lo que importamos del mundo proviene de Estados Unidos, (19%) de la Unión Europea, (7%) MERCOSUR, (7%) Colombia; (4%) México, (2%) Resto de la CAN, (1%) Chile, (5%) resto de América, (14%) resto del mundo. En el caso de las importaciones de Venezuela, 67% provienen del hemisferio americano. De nuevo, los países con los cuales hemos tenido conflictos representan un 54% del total.

En los últimos años, como producto de la aplicación de la tecnología a la mejora y masificación de los medios de comunicación y de transporte, el sector de los servicios ha tenido un repunte muy significativo en el comercio mundial. Cualquier análisis de la estructura comercial de un país no debe limitarse únicamente al sector primario y secundario, sino debe incluir también el sector de los servicios. En el caso venezolano la balanza comercial en servicios es altamente deficitaria. Se puede apreciar en el gráfico cómo las importaciones de servicios triplican las exportaciones.

Comercio de Servicios de Venezuela / Balanza Comercial /

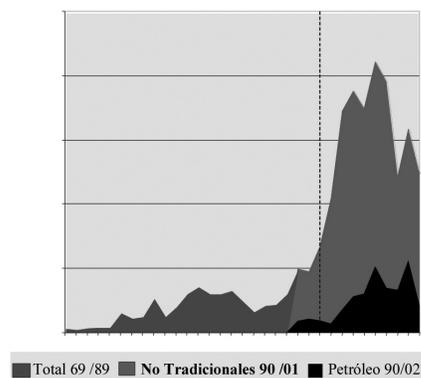
Millones de dólares



Fuente: CAN/ Elaboración Propia

IV. COMERCIO DE VENEZUELA EN LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

Dos de los elementos más resaltantes del comercio de Venezuela en la CAN son, en primer lugar, lo diversificado de su oferta exportable al mercado andino y, en segundo lugar la superación por un amplio margen de las exportaciones no tradicionales sobre las tradicionales en este mercado es decir, el mercado de la CAN es el único en el cual nuestras exportaciones no tradicionales superan las exportaciones petroleras.

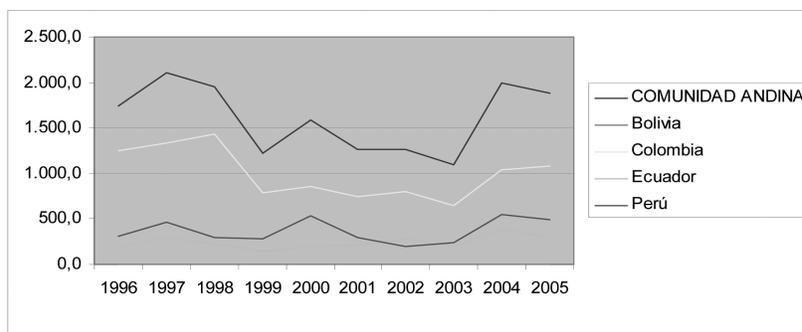


Fuente: INE/MPC

Las exportaciones de Venezuela dentro de la CAN, después de un crecimiento sostenido de muchos años y de su pico de 1997⁷³, cayeron sostenidamente hasta mediados de 2003 –año en el cual comenzaron a recuperarse, sin alcanzar el nivel de 1997–.

Dentro de la CAN el principal destino de las exportaciones venezolanas es Colombia, país con el cual Venezuela concentra su mayor volumen de comercio en este esquema de integración. Siguen Perú, Ecuador y, de último, Bolivia.

Exportaciones (FOB) Venezuela – CAN (Millones de Dólares)

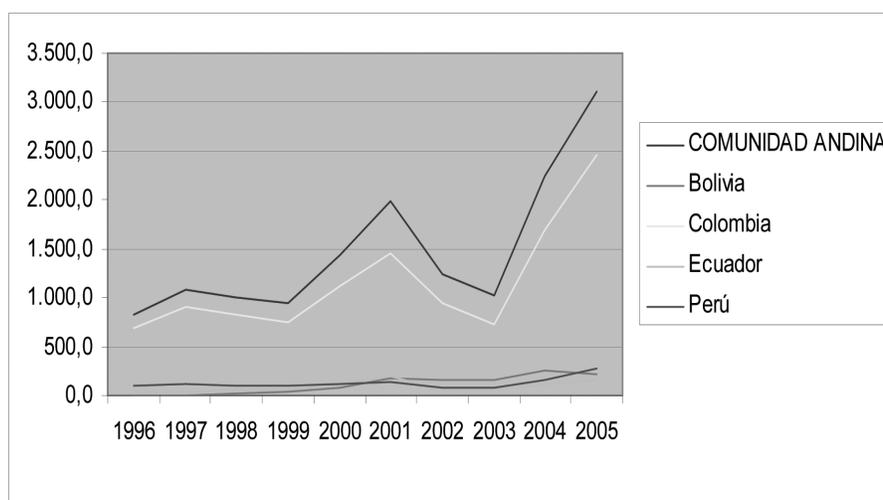


Fuente: CAN/ Elaboración Propia

⁷³ En 1997 las exportaciones venezolanas alcanzaron los \$2111 millones (\$1600 de exportaciones no tradicionales y \$511 de petróleo).

En cuanto a las importaciones, Colombia también ha representado nuestro principal socio comercial en la CAN, concentrando igualmente el mayor volumen de las importaciones que realizamos desde dicho esquema. Las importaciones provenientes del resto de los países de la CAN son poco significativas frente al volumen importado de Colombia.

Importaciones (CIF) Venezuela – CAN (Millones de Dólares)



Fuente: CAN/ Elaboración Propia

En el período en 1996-2005 la balanza comercial de Venezuela con la CAN fue superavitaria de 1996 al año 2000. En el año 2001 fue altamente deficitaria, con una ligera recuperación en los años 2002 y 2003, pero de nuevo en los años siguientes se hizo deficitaria. Llama la atención el déficit comercial con Colombia y especialmente con los países del MERCOSUR, con los cuales la balanza comercial ha sido crecientemente deficitaria desde el año 2001.

COMERCIO COLOMBO - VENEZOLANO

Tomando en consideración que una importante porción del comercio venezolano en la CAN involucra a Colombia, el cual es uno de los principales socios comerciales de Venezuela, importa conocer algunos elementos esenciales de la relación comercial entre ambos países.

- Existe un predominio de exportaciones de valor agregado de ambos socios.
- Entre un 60 y 80% de las exportaciones que van de Colombia a EEUU son de minerales y combustibles, las bilaterales son predominantemente de manufacturas.
- 75% (97-2004) de las exportaciones de Colombia a EEUU se concentran en 10 subpartidas (Aceite crudo de petróleo representa el 46,7%). En el caso venezolano es del 80%. El comercio bilateral involucra entre 100 y 200 subpartidas de cada lado para el 75% del comercio.

Se puede apreciar en los siguientes gráficos la diversificación del comercio entre ambos países.

EXPORTACIONES DE VENEZUELA A COLOMBIA				
Millones de dólares				
Capítulos	2004	Var % 99/04	Part %	
			sobre total Expo VE	Part % sobre total Impo CO
Total	1,042	6%	100%	6%
Fundición, hierro y acero	278	32%	27%	38%
Vehículos	117	31%	11%	8%
Plástico y sus manufacturas	98	2%	9%	14%
Aluminio y sus manufacturas	85	11%	8%	48%
Químicos orgánicos	74	44%	7%	6%
Combustibles y minerales	64	-13%	6%	24%
Productos diversos químicos	40	3%	4%	11%
Manufacturas de fundición, hierro o acero	25	26%	2%	12%
Caucho y sus manufacturas	25	-8%	2%	7%
Químicos inorgánicos	21	1%	2%	12%
Otros	211	-7%	20%	2%

Fuente: Aladi

IMPORTACIONES DE VENEZUELA DESDE COLOMBIA				
Millones de dólares				
Capítulos	2004	Var % 99/04	Part %	
			Part %	sobre total Expo CO
Total	1,563	16%	100%	9%
Vehículos	228	26%	15%	54%
Animales vivos	126	88%	8%	76%
Plástico y sus manufacturas	106	29%	7%	14%
Papel y cartón; manufacturas	74	13%	5%	24%
Maquinaria y aparatos mecánico	73	10%	5%	26%
Azúcares y artículos de confitería	72	1%	5%	19%
Productos farmacéuticos	70	11%	5%	31%
Maquinaria y equipo eléctrico	60	4%	4%	29%
Confecciones	93	14%	6%	11%
Alimenticias diversas	46	21%	3%	30%
Lácteos, huevos	41	38%	3%	73%
Otros	209	-7%	20%	2%

Fuente: Aladi

V. LA DENUNCIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA POR PARTE DE VENEZUELA

Como es sabido, a pesar de que el Acuerdo de Cartagena se suscribió en 1969, por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, Venezuela se incorporó al Acuerdo de Cartagena en 1973, a pesar de que fue uno de los países que desde el inicio de las negociaciones, a mediados de los años sesenta, impulsó su avance. Relatar toda la historia de la integración andina, con sus avances y retrocesos, sería objeto de otro trabajo, sin embargo, es importante referirse brevemente a los antecedentes de la crisis que se cristalizó con la denuncia realizada por Venezuela.

- A mediados de los años 90 se suscribió el TLC-NAFTA entre EEUU, México y Canadá. Venezuela y Colombia también suscribieron un Acuerdo con México (Grupo de los Tres) que causó molestias dentro del seno de la CAN, específicamente para Perú.
- 1998: los países andinos deciden llevar una vocería común andina en las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), vocería ésta que, con el avance de las negociaciones, se haría difícil de mantener por las diferencias de enfoque que los países andinos tenían sobre los distintos temas que se estaban negociando.
- Bajo la estrategia del «Doble Carril» de EEUU en las negociaciones comerciales hemisféricas, ante el estancamiento de las negociaciones en el ALCA, EEUU acelera algunas de las negociaciones comerciales que ya estaban en curso: caso Chile (2003), Centroamerica / República Dominicana (2004); y propone otras nuevas con los países de la CAN, (excepto Venezuela (2004))
- Para el año 2005 los países andinos tenían el objetivo de establecer un Mercado Común Andino, el cual incluía la consolidación de las cuatro libertades de circulación de bienes, capitales, personas y servicios, sin embargo, no se había logrado acuerdos en un aspecto fundamental como lo era el de un nuevo Arancel Externo Común que comprendiera a todos los países.
- 2003: ministerial de MIAMI (ALCA). Fracaso de las negociaciones en el seno del ALCA.
- 2004: congelamiento negociaciones ALCA
- 2004: manifestación de adelantar negociaciones de EEUU, Colombia, Ecuador y Perú /. Venezuela después de haber culminado una negociación con el MERCOSUR, –junto con Colombia y Ecuador–, decide solicitar su incorporación como miembro pleno del MERCOSUR.

- 2005: en diciembre Perú culmina las negociaciones con EEUU./ Venezuela suscribe el «Acuerdo marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur»
- 2006: en marzo Colombia culmina las negociaciones con EEUU y al mismo tiempo se produce una crisis dentro de la CAN por la modificación del artículo 266 de la Decisión 486 sobre Propiedad Intelectual– con lo que se establece la posibilidad de que los países miembros de la CAN puedan establecer plazos durante los cuales no se autorizará a un tercero, sin el consentimiento de la persona que presentó previamente los datos de prueba, para que comercialice un producto (medicamento) con base en tales datos.
- Venezuela expresa su inconformidad por la suscripción de Colombia de un TLC con EEUU, (por ser ésta una forma de incorporación indirecta de Venezuela al mismo), y procede a denunciar el Acuerdo de Cartagena en abril.

Uno de los temas que importa precisar, con ocasión a la denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena, es el argumento de Venezuela sobre el desplazamiento de su comercio que puede experimentar con ocasión de la suscripción por parte de Colombia de un TLC con EEUU.

Este argumento siempre ha sido planteado por los países andinos cuando el regionalismo abierto del esquema no se ha hecho en forma totalmente coordinada, sino individualmente. En la década de los 90 se presentaron esos argumentos por parte de Ecuador y Perú, cuando Colombia y Venezuela suscribieron un Acuerdo de Libre Comercio con México (G-3). Igualmente cuando Venezuela suscribió un Acuerdo con Chile en 1993.

COMERCIO INTRACOMUNITARIO DESVIADO (2002-2004 / 1995-1997)

Porcentajes

ACUERDO Y PAÍS ANDINO QUE LIBERA	Acuerdo y país andino afectado					
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA	TOTAL
BOLIVIA-MERCOSUR		0.5	0.3	2.4	0.2	0.5
G3-COLOMBIA			3.2	5.9	3.4	2.1
G3-VENEZUELA		2.9	0.5	0.0		1.2
BOLIVIA-CHILE		0.1	0.4	1.3	0.0	0.2
COLOMBIA-CHILE			2.8	2.5	2.5	1.4
ECUADOR-CHILE		1.0		1.0	0.9	0.8
PERÚ-CHILE	0.7	0.4	2.4		2.8	1.5
VENEZUELA-CHILE		1.1	0.1	5.3		0.9

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

Se puede apreciar en el gráfico que la relación que ha generado el mayor cambio en la orientación del comercio en términos agregados, es la que se genera con los acuerdos que cada país andino ha suscrito con Chile, por cuanto ha generado cambios en las exportaciones por un total de 243 millones de dólares frente a 166 millones de dólares atribuibles al Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G3). Sin embargo, los porcentajes de desplazamiento de comercio expresados en los totales no parecían poner en peligro el desarrollo de las relaciones comerciales intraregionales.

En relación a las sensibilidades que se generan para Venezuela (por la relación comercial de Colombia en el marco de un TLC con Estados Unidos) o para Colombia (por la relación de Venezuela con los países del MERCOSUR) para el año 2003, la Secretaría General de la CAN preparó un estudio que arrojó los siguientes resultados.⁷⁴

SENSIBILIDADES ALTAS

(Miles de US Dólares 2003)

ACUERDO Y PAÍS ANDINO QUE LIBERA	País andino afectado					
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA	TOTAL
PERÚ-MERCOSUR	13.074		16.628		1.029	30.731
COLOMBIA-MERCOSUR	61.296		66.516	11.895	65.145	204.852
ECUADOR-MERCOSUR		102.481		6.269	363	109.113
VENEZUELA-MERCOSUR		118.614	12.004	2.185		132.803
COLOMBIA-USA	146.244		111.392	42.697	248.916	549.249
ECUADOR-USA	901	312.050		59.107	33.613	405.671
PERÚ-USA	22.251	43.629	286.36		22.365	116.881

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

SENSIBILIDADES MEDIAS

(Miles de US Dólares 2003)

ACUERDO Y PAÍS ANDINO QUE LIBERA	País andino afectado					
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA	TOTAL
PERÚ-MERCOSUR	44.981	182.615	73.092		50.583	351.271
COLOMBIA-MERCOSUR	77.386		166.234	116.098	358.409	718.127
ECUADOR-MERCOSUR	6.673	433.293		87.831	106.685	634.482
VENEZUELA-MERCOSUR	142.643	400.524	29.676	58.825		631.668
COLOMBIA-USA	12.438		160.458	92.254	291.360	556.510
ECUADOR-USA	40.473	383.734		57.745	135.311	617.263
PERÚ-USA	29.096	127.655	41.318		44.113	242.182

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

La relación de Venezuela con el MERCOSUR genera para Colombia, tomando en consideración la estadística del año 2003, sensibilidades altas por \$.118.614 millones de dólares y sensibilidades medias por 400.524 millones de dólares para un total de 519.134 millones de dólares. La relación

⁷⁴ Es importante destacar que el año 2003, que fue el tomado por el estudio de la CAN, no tomaría en cuenta una variable muy importante que es la que tuvo lugar en el año 2006, con la incorporación plena de Venezuela al MERCOSUR, la cual puede variar los resultados notablemente.

de Colombia con Estados Unidos genera sensibilidades altas en el Comercio Colombo-Venezolano para un total de 248.916 millones de dólares y sensibilidades medias de 291.360 millones de dólares, que suman 540.276 millones de dólares, –monto muy cercano al que se origina de la relación de Colombia con Estados Unidos. En otras palabras, pudieran originarse tantas sensibilidades para Colombia, por la relación de Venezuela con el MERCOSUR, como para Venezuela por la relación de Colombia con Estados Unidos.

Efectos de la Denuncia:

- Vigencia por cinco (5) años de los compromisos relacionados con la Zona de Libre Comercio.
- Se mantienen los programas de Complementación Industrial, así como el Convenio de Complementación en el sector automotor.

No hay más obligación de:

- Profundizar la integración con los demás bloques económicos regionales
- Armonizar políticas económicas y sociales y aproximar las legislaciones nacionales
- Programar Acuerdos de Complementación Industrial
- Mantener el Arancel Externo Común
- Participar en la Política Agropecuaria Común Andina (PACA)
- Profundizar la liberalización de los Servicios
- Realizar acciones conjuntas relacionadas con la integración física
- Cooperar dentro del Sistema Andino de Integración (SAI)
- Las partes podrían cooperar en algunas áreas tales como el desarrollo científico y tecnológico, turismo, medio ambiente y desarrollo social, entre otras.

En cuanto a las Instituciones:

Se mantienen vigentes:

- La Universidad Andina Simón Bolívar
- El Convenio Hipólito Unanue (Acuerdo de Derecho Internacional)
- El Convenio Simón Rodríguez Vigente, (falta por ratificar su Protocolo Modificatorio)
- El Fondo Latinoamericano de Reservas
La Corporación Andina de Fomento (CAF)

No se mantienen vigentes para Venezuela:

- La participación en la Comisión, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Presidencial Andino y Parlamento Andino (Denuncia de AC comporta denuncia Acuerdo Parlamento), Tribunal Andino de Justicia (?)
- El Consejo Consultivo Laboral Andino y Consejo Consultivo Empresarial Andino (Imposibilidad Subsiguiente de Cumplimiento, Art 61 CVSDT)

Otro problema que al día de hoy no ha sido resuelto es el destino de las normas suscritas por Venezuela del ordenamiento jurídico andino, que han sido ley vigente en Venezuela como consecuencia de los principios de supranacionalidad y aplicabilidad directa del derecho comunitario andino en el ordenamiento jurídico venezolano. Al respecto existen dos interpretaciones sobre las cuales no se ha pronunciado ninguna autoridad en Venezuela.

Interpretación 1: no se aplica normativa andina a los casos pertinentes / Aplicación Derecho Venezolano y supletoriamente Normativa OMC.

Interpretación 2: Se aplica la normativa andina (derecho derivado). El mismo se incorporó al ordenamiento jurídico venezolano. Es ley nacional y debe modificarse o derogarse de conformidad al ordenamiento jurídico interno.

VI. INGRESO DE VENEZUELA AL MERCOSUR.

Después de más de 10 años de negociaciones en los cuales Venezuela negoció junto con los socios andinos su ingreso al MERCOSUR, y suscribir un Acuerdo con el MERCOSUR, (junto con Colombia y Ecuador en diciembre de 2003), Venezuela oficializa su solicitud de ingreso al MERCOSUR en diciembre de 2005, -lo cual generó contradicciones con su permanencia en el esquema andino, entre otras cosas por la imposibilidad de coexistencia de dos esquemas de arancel externo común diferentes, el de Venezuela en la CAN y el que tendría Venezuela en el MERCOSUR. Bolivia y Perú ya habían concluido previamente sus negociaciones y suscrito con el MERCOSUR Acuerdos de Complementación Económica, (Bolivia en 1996 y Perú en el 2003).

En julio de 2006 Venezuela es aceptada como miembro pleno del MERCOSUR. La zona de libre comercio entrará en vigencia entre los años 2010 y 2013, dependiendo del país. Los plazos más cortos se aplicarán a

Brasil y Argentina, y los más largos a Paraguay y Uruguay. En el caso de los productos sensibles, la zona de libre comercio se activará a partir de 2014. Habrá arancel cero casi de forma inmediata para la mayoría de los productos de Uruguay y Paraguay. En el caso del ACE 59 la zona plena de Libre Comercio se activaría en el año 2018.

Uno de los elementos que más se discute del ingreso de Venezuela al MERCOSUR es la aceleración de los plazos de desgravación arancelaria frente a países que producen productos que competirán en forma más ventajosa con los venezolanos (por ser más competitivos) y, al mismo tiempo, la coexistencia en un mismo esquema con una de las economías más grandes del mundo, (como es la brasileña).

Si observamos la comparación de los índices macroeconómicos de los cinco países, los de MERCOSUR y Venezuela, encontramos que para el año 2004, a pesar de que tenemos el PIB per capita más alto, los aportes al PIB de la agricultura y del sector servicios son de los más bajos. La inflación en Venezuela es la más alta del esquema, es la tercera, después de la Brasileña y Argentina.

INDICADORES MACROECONOMICOS						
	2004	Arg	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
PIB (billones de \$)		137,3	551,6	6,9	13,4	105,3
PIB per Capita		3.580	3.000	1.140	3.900	4.030
Inflación		9,2	8,2	9,2	7,4	31,2
Agricultura % PIB		10,4	10,4	27,2	11,4	4,5
Industria % PIB		35,6	40	24,2	28,5	51,6
Servicios % PIB		54	49,6	48,5	60	44
Exportaciones % PIB		25,3	18	36	29,6	36,2
Importaciones % PIB		18,1	13,4	37,2	27,9	20,1

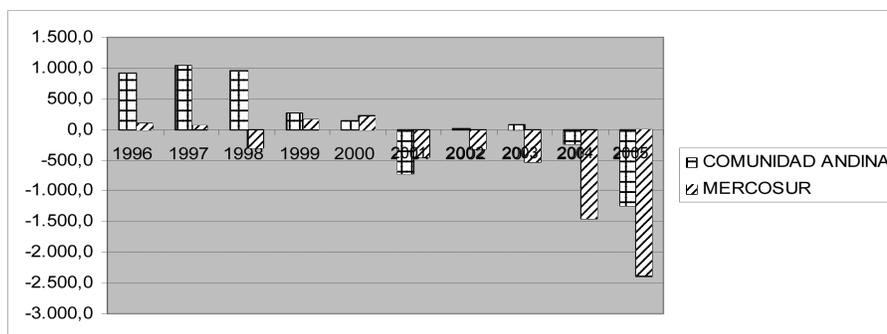
Fuente: CAN/Elaboración Propia

Las exportaciones venezolanas al MERCOSUR equivalen a casi un 85% a exportaciones petroleras, (principalmente hacia Brasil). Las importaciones provienen en casi un 67% de Brasil, y son mucho más diversificadas que los productos que Venezuela exporta al Brasil.

Podemos apreciar en el gráfico que representa la balanza comercial de Venezuela con la CAN y con el MERCOSUR, que comprende el periodo 1996-2005, cómo nuestro comercio con la CAN, que era superavitario, se hizo deficitario en los años siguientes al año 2000, con una leve recuperación

en el año 2003. En el caso del MERCOSUR el superavit en la balanza comercial venezolana fue en los primeros años de este período muy bajo y desde el año 2001 se ha hecho crecientemente deficitario.

Balanza Comercial Venezuela CAN - MERCOSUR
Balanza Comercial Millones de Dólares



Fuente: CAN / Elaboración Propia

Para el caso de los dos países con más fortalezas en el MERCOSUR, Brasil y Argentina, el comercio de Venezuela con esos dos países es poco diversificado. En el caso de Venezuela con Brasil, los cinco principales productos de exportación de Venezuela a Brasil (sin petróleo) alcanzan, para el año 2005, el 46,8% del comercio total con ese país.

Principales Productos de Exportación Brasil / Sin Petróleo 2005

Ordinal	Item	Descripción	Valor	%/Total	%/Acum
1	27011200	Hulla bituminosa Ampliar	14,571	13.18%	13.18%
2	31021000	Urea, incluso en disolución acuosa Ampliar	10,205	9.23%	22.41%
3	27180000	Energía eléctrica Ampliar	9,972	9.02%	31.44%
4	76020000	Desperdicios y desechos, de aluminio Ampliar	9,911	8.97%	40.40%
5	25030000	Azufre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal Ampliar	7,152	6.47%	46.87%

Fuente: CAN/ALADI

Estos resultados se contraponen a las importaciones provenientes de Brasil, en las cuales los 50 primeros productos de importación de Venezuela desde Brasil alcanzan apenas el 38,38% de las importaciones de ese país, lo cual nos indica que el flujo comercial de Brasil a Venezuela es mayor en volumen y diversificación.

5 Principales Productos de Importación / 2005

Ordinal	Item	Descripción	Valor	%/Total	%/Acum
1	87032300	De cilindrada superior a 1.500 cm ³ pero inferior o igual a 3.000 cm ³ <u>Ampliar</u>	590,99	4.91%	4.91%
2	85252010	De radiotelefonía o radiotelegrafía <u>Ampliar</u>	474,327	3.94%	8.85%
3	87032400	De cilindrada superior a 3.000 cm ³ <u>Ampliar</u>	253,455	2.11%	10.96%
4	30049029	Los demás <u>Ampliar</u>	220,11	1.83%	12.79%
5	87032200	De cilindrada superior a 1.000 cm ³ pero inferior o igual a 1.500 cm ³ <u>Ampliar</u>	151,988	1.26%	14.05%

Fuente: CAN/ALADI

Con Argentina se repite una situación similar a la de Brasil en cuanto a las exportaciones venezolanas. Nuestros cinco principales productos de exportación a Argentina, sin incluir petróleo, para el año 2005, alcanzan el 46,11% de lo que exportamos a ese país.

Principales Productos de Exportación a Argentina/ Sin Petróleo 2005

1	7606910010	Discos para la fabricación de envases tubulares Ampliar	1,872	16.66%	16.66%
2	29053100	Etilenglicol (etanodiol) Ampliar	1,082	9.63%	26.29%
3	27131100	Sin calcinar Ampliar	849	7.56%	33.85%
4	82071921	Diamantadas Ampliar	718	6.39%	40.24%
5	82121020	Máquinas de afeitar Ampliar	660	5.87%	46.11%

Fuente: CAN / ALADI

En el caso de las importaciones de Venezuela desde Argentina, los 50 principales productos importados desde ese país alcanzan, para el año 2005, el 72,27% del total de las importaciones.

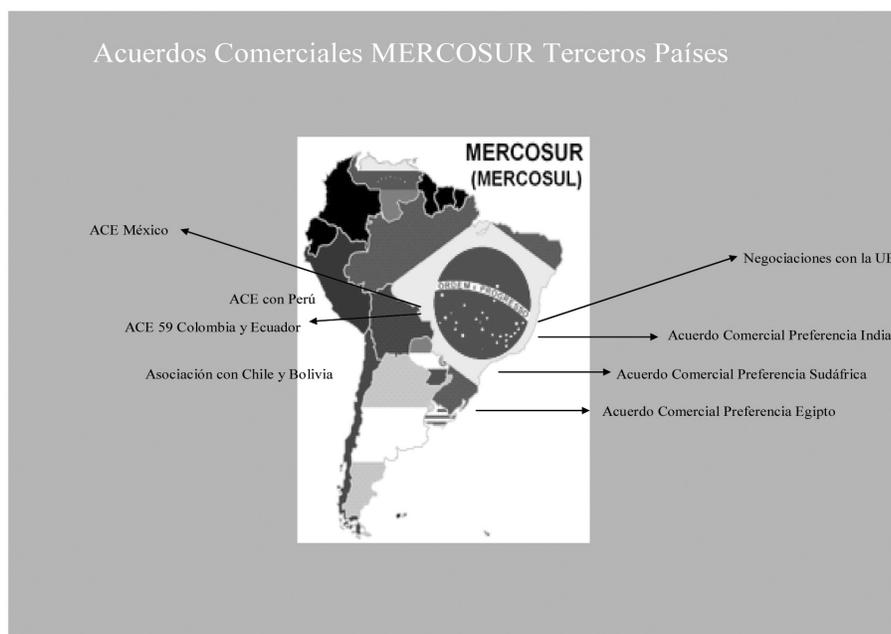
5 Principales Productos de Importación desde Argentina / 2005

1	87012000	Tractores de carretera para semirremolques Ampliar	16,365	9.37%	9.37%
2	4022119	Las demás Ampliar	16,218	9.28%	18.65%
3	73042900	Los demás Ampliar	12,84	7.35%	28.00%
4	30048029	Los demás Ampliar	5,997	3.43%	29.43%
5	87042200	De peso total con carga máxima superior a 5 t pero inferior o igual a 20 t Ampliar	5,241	3.00%	32.43%

Fuente: CAN / ALADI

En el caso del flujo comercial de Argentina hacia Venezuela sucede lo mismo que con Brasil, es mayor en volumen y más diversificado que el de Venezuela hacia ese país.

Adicionalmente, Venezuela no tendrá un mercado cautivo en el MERCOSUR. Este esquema se ha relacionado en los últimos años con varios países, (no sólo de América, sino de otros continentes). Esto implica que las producciones venezolanas no competirán con las del MERCOSUR en ese mercado, sino con las que provienen de otros países con los cuales el MERCOSUR ha suscrito acuerdos.



Algunos de los principales efectos que se vislumbran de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno son las siguientes:

- Desgravación Acelerada / Sensibilidades con Uruguay y Paraguay: Venezuela desgravará en forma más rápida su comercio con estos dos países, en virtud del tamaño menor de las economías de Uruguay y Paraguay. Sin embargo, en términos cualitativos, los principales productos de exportación de estos países son agrícolas y, si se toman en cuenta las fortalezas de Uruguay y Paraguay frente a Venezuela en el tema agrícola, las producciones venezolanas podrían verse afectadas. Lo mismo aplica para el caso de Brasil y Argentina, que tienen fortalezas mayores a las de Venezuela en ese sector.

- Desgravación a mediano plazo / Sensibilidades Argentina Brasil: Venezuela presenta algunas sensibilidades importantes en los sectores de confección, calzado, metalmeccanico, agroindustria, petroquímica y metalurgia frente a Brasil y Argentina.
- Adopción AEC 11 niveles (0 – 20%) (niveles de 2 en 2): la estructura arancelaria del MERCOSUR difiere a la que actualmente aplica Venezuela frente a terceros. Mientras que Venezuela utiliza cuatro niveles arancelarios (5,10,15 y 20), a parte de los niveles de 35% para el sector automotriz, MERCOSUR tiene una estructura arancelaria de 11 niveles, con ubicación de algunos de sus sectores, como el agrícola, en niveles arancelarios distintos en donde está ubicado el sector agrícola venezolano. Esto obligaría a colocar a algunos productos agrícolas producidos en el país en niveles arancelarios mas bajos de los que actualmente aplican, generándose así una desprotección arancelaria importante. Adicionalmente, Venezuela tendría que desmontar su Sistema Andino de Franjas de Precios frente al MERCOSUR y al resto del mundo, que constituía una protección adicional frente a los desequilibrios en los precios de los principales rubros agrícolas producidos en el país.
- El MERCOSUR es un esquema de carácter gubernamental. Las decisiones de sus órganos deben ser ratificadas por los respectivos órganos legislativos de los países miembros, contrario a lo que sucede dentro de la CAN, donde las decisiones a ser adoptadas por los órganos de la CAN son de aplicación directa en la legislación nacional. Esto lleva a que el esquema avance mucho más lento, pero podría ser una garantía de que no se adopten decisiones más perjudiciales para el país.
- Tamaño del Mercado e Infraestructura: dado el tamaño del mercado del MERCOSUR y lo poco desarrollada que está la infraestructura que une a Venezuela con los países del MERCOSUR, los costos de transporte pueden jugar un papel importante en la dificultad de penetración de nuestros productos en dicho mercado.
- Las exportaciones venezolanas tienen un mercado cautivo en la región andina como consecuencia del AEC andino. La renuncia de Venezuela al AEC andino deja en libertad al resto de los países andinos de fijar el arancel que consideren más conveniente para su estructura productiva sin tomar en cuenta las sensibilidades de Venezuela, –lo que aceleraría– pérdidas de mercado importantes para Venezuela en la región andina.

En fin, podrían conseguirse muchas más amenazas de las aquí señaladas que posibles efectos positivos. Lo verdaderamente importante, ante un escenario que pareciera no tener vuelta atrás, es el diseño e implementación de políticas que puedan elevar la competitividad de nuestros sectores productivos en el corto plazo y al mismo tiempo ayudarlos en tan difícil y rápida transición. Sin embargo, es esencial para acometer esa tarea el desarrollo de un diálogo constructivo entre el sector público y el sector privado, en donde se comprenda que en todo proceso de integración los costos y beneficios lo experimentan, principalmente, el ciudadano común, el empresario y no los gobiernos.

FUENTES CONSULTADAS PARA OBTENCIÓN DE DATA ESTADÍSTICA:

Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org>

ALADI: <http://www.aladi.org>

BCV: www.bcv.org.ve

Estadísticas CONAPRI



CURRICULA

1er. Semestre 2006

MIGUEL RODRÍGUEZ

Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela. Maestría en Asuntos Económicos Internacionales en la London School of Economics. Director de Asuntos Económicos Internacionales del Instituto de Comercio Exterior. Director de Relaciones Económicas Internacionales del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Coordinador de las Negociaciones del ingreso de Venezuela al GATT. Presidente del Instituto de Comercio Exterior. Ministro de Estado de Comercio Exterior. Director de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asesor y académico en temas de comercio internacional e integración.

MANUELA TORTORA

Desde 1999: Jefe de Cooperación Técnica de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo).

Doctor en Relaciones Internacionales, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra. Entre 1980 y 1999 ocupó varios cargos directivos en el Instituto de Comercio Exterior y en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, en el Banco Mundial, y en el Sistema Económico Latinoamericano. Fue Profesora en la Escuela de Estudios Internacionales y en el Centro de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela.

RITA GIACALONE

Ph.D. en Historia, Universidad de Indiana, EE.UU. Profesora Titular de Historia Económica en el Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela), y Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR) de la misma universidad. Directora de la Escuela de Ciencia Política (1994-1996), Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (ULA), y Coordinadora de REDINRE, una red internacional dentro del Programa ALFA de la Comunidad Europea (1998-2004). Entre sus publicaciones destacan los siguientes libros: *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres: Integración, intereses e ideas* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999), *La regionalización del acero en América Latina: El caso del Consorcio Amazonia* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004), *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (libro editado) (Mérida: GRUDIR-ULA, 2003) y *Venezuela en el ALCA. Entre realidades y*

fantasías (libro editado) (Mérida: Universidad de Los Andes, Vicerrectorado Académico, 2005). Participa en el Sistema de Promoción del Investigador (SPI), en su Nivel IV.

ELSA CARDOZO

Internacionalista, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Profesora Titular de la Escuela de Estudios Internacionales, Coordinadora Académica de la Escuela de Estudios Internacionales,. Fundadora del Postgrado en Relaciones Internacionales y Globales de la UCV, Directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana.

EDGARDO RAMIREZ

Sociólogo y Economista agrícola (UNELLEZ), estudios de postgrado en política de desarrollo rural (UNELLEZ) y comercio petrolero internacional (UCV). Docente investigador de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela. Jefe de la División Académica del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos «Pedro Gual» del Ministerio de Relaciones Exteriores.

FRANKLIN MOLINA

Internacionalista egresado de la Universidad Central de Venezuela Investigador en el área internacional del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Profesor de la Escuela de Estudios Internacionales en la Cátedra de Teorías de Relaciones Internacionales. Coordinador académico de la Escuela de Estudios Internacionales de la Facultad de ciencias Económicas y Sociales de la UCV desde el 2002 hasta el 2005. Investigador acreditado del Programa de promoción al Investigador Nivel I. Líneas de Investigación: Integración Latinoamericana y Relaciones Internacionales.

EDUARDO PORCARELLI

Doctor en Ciencias, Mención: Derecho (UCV) 2003. Abogado (USM) 1991. Especialista en Política y Derecho Internacional (UCV) 1993. Doctorante en Ciencias Políticas (UCV) Se ha desempeñado como: Director General de Comercio Exterior del Ministerio de la Producción y el Comercio, Director Principal del Banco de Comercio Exterior, Abogado PDVSA-CVP-Lagoven, Ministerio de Industria y Comercio e Instituto de Comercio Exterior. Ha sido consultor de la OMC, UNCTAD y Comunidad Andina. Ha sido Jefe de Negociaciones y Negociador comercial y de inversiones de Venezuela ante distintos foros: OMC, CAN, ALCA, Mercosur, G-3, Centroamérica y el resto de países ALADI. Profesor UCV de «Negociaciones Comerciales», «Globalización» y «Relaciones Económicas Internacionales», «Teoría de la Integración» y «Derecho de la Integración» en el Postgrado de Derecho Económico y de la Integración.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS A SER PUBLICADOS EN LA REVISTA VENEZOLANA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (REVEI)

1. Los artículos presentados para la consideración del Comité Editorial deberán ser inéditos.
2. El texto de los artículos deberá enviarse en formato electrónico (disquete de 3.5" en formato IBM o en Disco Compacto, en Word 2000 o superior) con una copia impresa a: Ciudad Universitaria de Caracas, Edificio FACES, piso 5, Dirección de la Escuela de Estudios Internacionales. Si el autor se encuentra fuera de Caracas, puede enviar el documento a la dirección electrónica: **revistavei@yahoo.com**.
3. Los artículos serán mecanografiados según los siguientes criterios:
 - a. Deberán tener una extensión de 15 a 25 cuartillas (alrededor de 25 líneas a doble espacio, en letra *Arial*, tamaño 12), incluyendo notas, cuadros y referencias bibliográficas, hemerográficas, etc.
 - b. Deben incluir el título del artículo, nombre del autor o de los autores y su dirección postal, institucional o electrónica. Seguidamente, un resumen del artículo en español y otro en inglés (entre 100 y 250 palabras) incluyendo seis palabras claves y, si fuere el caso, el nombre del proyecto de investigación del cual es resultado. A continuación se expondrá el contenido completo del artículo, con las correspondientes notas a pie de página, si las hubiera. Al final, se incluirá el resumen curricular del autor, contenido de su lugar de trabajo, grados académicos, teléfonos de contacto residencial, celular, fax, y correos electrónicos.
 - c. Las notas al pie de página, si las hubiera, deben reducirse al mínimo. Deben estar referidas en el texto y ser numeradas de forma correlativa, además de observar el formato: letra *Arial*, tamaño 10, con espacio interlineal sencillo.
 - d. Las referencias bibliográficas, hemerográficas, etc, irán al final del texto, y deberán ser presentadas según el sistema APA en aquello que no contravenga lo establecido en las presentes normas.
 - i. La Dirección de la Revista sugiere dos páginas electrónicas don de los autores podrán disponer de guías para la utilización del sistema APA:
 - www.fcom-udep.net/textos/ShowLetter.pdf
 - www.pedagogica.edu.co/usr/anexos/normas_apa_rce.pdf

e. El uso de toda expresión en otra lengua distinta al español se presentará en cursiva y deberá ser traducida al español seguidamente.

f. Se evitará, en lo posible, el uso de abreviaturas y siglas. En ningún caso se emplearán en los títulos de los artículos o de sus epígrafes. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.

g. Los esquemas, tablas y gráficos deben reducirse al mínimo necesario, debido a las dificultades que suponen en el proceso de impresión y al aumento de los costos de edición que producen. En todo caso, se ofrecerán con absoluta claridad y detalle e insertadas en el texto en su lugar correspondiente. Debido a las limitaciones de editar en color, deberán presentarse exclusivamente en blanco y negro o bien utilizando una escala de grises.

4. Todo artículo que sea recibido por el Comité Editorial que cumpla con las normas anteriormente establecidas, será sometido a arbitraje de especialistas en el tema que trate cada artículo, según lo establecido en las **Normas de arbitraje de los artículos recibidos por el Comité Editorial de la Revista Venezolana de Estudios Internacionales**.

a. No serán sometidos a arbitraje aquellos documentos que emanen de organismos internacionales, regionales o nacionales, la reseña de libros, así como aquellas colaboraciones solicitadas especialmente por el Comité Editorial, a investigadores con reconocimiento nacional e internacional.

5. El Comité Editorial de la Revista Venezolana de Estudios Internacionales se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos que hayan sido presentados para su publicación, o a condicionar su publicación a la realización de las modificaciones recomendadas por los árbitros y por la Dirección de la Revista, si fuere el caso.

ESTA OBRA FUE IMPRESA
EN EL MES DE AGOSTO DE 2007,
EN LOS TALLERES DE EDITORIAL MELVIN, C.A.
SITUADOS EN LA CALLE EL RÍO
CON AV. LAS PALMAS, BOLEÍTA SUR.
LA EDICIÓN CONSTÓ DE 1.000 EJEMPLARES.