

INTEGRACIÓN REGIONAL Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: ALGUNOS ESCENARIOS PARA LOS PAÍSES ANDINOS¹

ALAN FAIRLIE REINOSO*

Diciembre de 2005

INTRODUCCIÓN

Actualmente existe una proliferación de acuerdos regionales fenómeno sobre el cual la OMC ha mostrado preocupación.² Este fenómeno de “nuevo regionalismo” incluye acuerdos norte-sur, y se dan en el contexto del proceso de liberalización y apertura, así como con políticas unilaterales que son compatibles con la normativa OMC.³

Dichas políticas constituyeron el decálogo del Consenso de Washington, que se aplicó en América Latina con resultados que llevaron a sus propios mentores a realizar autocríticas, plantear reformas de “segunda generación” y la agenda de la competitividad donde el Estado debe tener algún rol.

Una de las autocríticas fue precisamente que en muchos casos se habían desarrollado procesos de apertura unilateral más o menos radicales, que habían descuidado los acuerdos de integración en un proceso de regionalismo abierto o nuevo regionalismo. Los acuerdos norte-sur, primero el ALCA y después los TLCs, fueron los instrumentos ensayados para hacer irreversibles esas reformas estructurales de liberalización y apertura.

Se busca así poner un seguro contra nuevos populismos, o políticas que cuestionen el orden de cosas establecido con el consenso de Washington. En esa medida, son acuerdos que negocian la amplia agenda OMC, pero son OMC-plus en un conjunto

* Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordinador para el Área Andina de la Red Latinoamericana de Política Comercial, LATN

de disciplinas. Es el precio para mantener el acceso a mercados de las preferencias unilaterales que se ofrecieron a los andinos como parte del apoyo a la lucha contra el narcotráfico y consolidar determinadas políticas antiterroristas, y cláusulas en democracia, derechos humanos. Este es un patrón común en los acuerdos que impulsan tanto EEUU como la UE, aunque existen diferencias relativamente importantes desde el punto de vista de la implicancia para los procesos de integración regionales.⁴

Estos acuerdos OMC-plus, tienen objetivos fundamentalmente estratégicos para los países desarrollados involucrados, ya que el comercio con sus contrapartes subdesarrolladas es insignificante en términos de sus intercambios globales. Recursos energéticos, de agua dulce, biodiversidad, amazonía, están en las prioridades. De otro lado, se ha impulsado en la región el nuevo diseño estratégico de la CAN, los acuerdos de libre comercio CAN-MERCOSUR y el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Las estrategias, prioridades, de los países andinos varían sustancialmente en este proceso simultáneo de negociaciones, así como también las percepciones. Desde los que no le dan ninguna chance al proceso de integración andino y/o sudamericano, hasta los que lo consideran prioritario. Desde los que se alinean con la posición norteamericana, hasta los que cuestionan los TLCs, el ALCA y el neoliberalismo.

En este trabajo se plantean algunas reflexiones sobre esta compleja problemática, desde una perspectiva andina. Primero se analizan los flujos de comercio, inversiones y otras variables que caracterizan la región, y estudios de impacto potencial de los acuerdos proyectados. En la segunda parte se reflexiona sobre las posiciones de los países y algunas implicancias de las negociaciones del TLC con Estados Unidos y la Comunidad Sudamericana de Naciones, evaluando algunos escenarios.

I. Relaciones Económicas CAN – MERCOSUR

1.1. Indicadores Económicos de Sudamérica

El siguiente cuadro resume los principales indicadores de los países de la Comunidad Andina (CAN), de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de Chile.

Cuadro N°1

Indicadores Económicos CAN y Países del Cono Sur (2004)

Indicador	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Población (Millones)	40.5	190.1	6.1	3.4	16.6	9.2	45.2	13.0	27.5	26.1
PBI (US\$ millones)	151,298	605,000	6,995	11,859	92,269	8,774	97,376	28,797	68,342	106,342
PBI per cápita (US\$)	3,740	3,182	1,155	3,489	5,571	952	2,152	2,212	2,483	4,075
Variación del PBI rea	9.0	5.2	2.9	10.0	6.1	3.6	4.0	6.9	5.1	17.3
IED (US\$ millones)	4,254	18,166	17	300	8,546	416	3,005	1,160	1,816	1,507
Desempleo (%)	13.6	11.8	10.9	12.9	8.8	8.7	15.4	11.0	9.5	15.1
Inflación Anual	6,1	7,6	4,3	8,4	2,4	4,6	5,5	2,0	3,7	19,2
Exportaciones de bienes (fob)	34,550	96,474	1,626	2,918	32,025	2,254	16,477	7,224	12,365	33,775
Importaciones de bienes (cif)	22,447	62,766	2,652	3,114	23,006	1,888	16,745	7,861	10,792	16,272
Saldo comercial	12,103	33,708	-1,026	-195	9,019	367	-268	-637	1,573	17,503

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Internacionales (CEI) – Estadísticas y Secretaría General de la Comunidad Andina. Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994 – 2004. Julio 2005

Para el año 2004, la población de la región sudamericana ascendía a 372 millones de habitantes, aproximadamente 79 millones más que EEUU, y 84 millones menos que la UE. En relación a los países asiáticos, Sudamérica tiene 245 millones de habitantes más que Japón, y 927 millones menos que China.

Brasil es el país más poblado de la región, conteniendo cerca de la mitad de habitantes (49.7%), seguido por Colombia (12.2%). Así, la población total del MERCOSUR representa el 62,6% de la población sudamericana, mientras que la población andina representa un 32,7%.

Durante el año 2004, se evidenció un crecimiento económico en todos los países de la región, siendo Venezuela la economía que registró la mayor tasa de crecimiento (17.3%). Ello se debió básicamente al incremento del precio del petróleo. En general, el buen desempeño económico de los países de la región, responde al cambio favorable en el contexto internacional, a la tendencia ascendente en los precios de los productos básicos y al dinamismo de las exportaciones. Aunque, este comportamiento también estuvo acompañado por menores tasas de inflación y desempleo.⁵

El PBI total de los países de la CAN y del Cono Sur es aproximadamente de US\$ 1,177 mil millones. De los cuales Brasil explica el 51.4%, seguido por Argentina (12,9%), Venezuela (9%), Colombia (8,3%), Chile (7,8%), Perú (5,8%), Ecuador (2,4%), Uruguay (1%), Bolivia (0.7%) y Paraguay (0.6%). En términos de PBI per cápita, destaca Chile con US\$ 5,571, seguido por Venezuela (US\$ 4,075), Argentina (US\$ 3,740) y Uruguay (US\$ 3,489).⁶ En cuanto a las exportaciones, en el 2004 todos los países de la región mostraron incrementos.

En la CAN, las exportaciones ascendieron a US\$ 72 mil millones en el 2004, lo que se explicó fundamentalmente por las exportaciones de Venezuela (46.7%), seguida por Colombia (23%), Perú (17.2%), Ecuador (10%), y muy de lejos Bolivia (3.1%). De otro lado, las exportaciones de MERCOSUR, llegaron a US\$ 135 mil millones lo que se explicó básicamente por el desempeño de Brasil (71,2%) y Argentina (25,5%).

De este modo, las exportaciones totales de los países de la CAN y del Cono Sur son cercanas a los US\$ 240 mil millones, de los cuales Brasil representa el 40,2%, seguido por Argentina (14,4%), Venezuela (14,1%) y Chile (13,4%). Mientras que el resto de países en conjunto representan el 17.9% de las exportaciones de la región.

En el 2004, la región registró un saldo comercial positivo de aproximadamente US\$ 72 mil millones. La CAN, registró un superávit comercial de US\$ 18, 537 millones, siendo el más alto. MERCOSUR que hasta el 2000 había registrado déficit, alcanzó un superávit de US\$ 44,590 millones. Finalmente, Chile que registra superávit desde 1999, alcanzó su máximo en el 2004 con US\$ 9,019 millones.

1.2 Flujos comerciales CAN – MERCOSUR

En el 2004, el intercambio comercial CAN-MERCOSUR alcanzó el un monto de US\$ 8,247 millones, alcanzando así un pico en el período 1994 – 2004. Aunque, este mayor intercambio se explicó básicamente por el aumento de las importaciones andinas desde MERCOSUR.

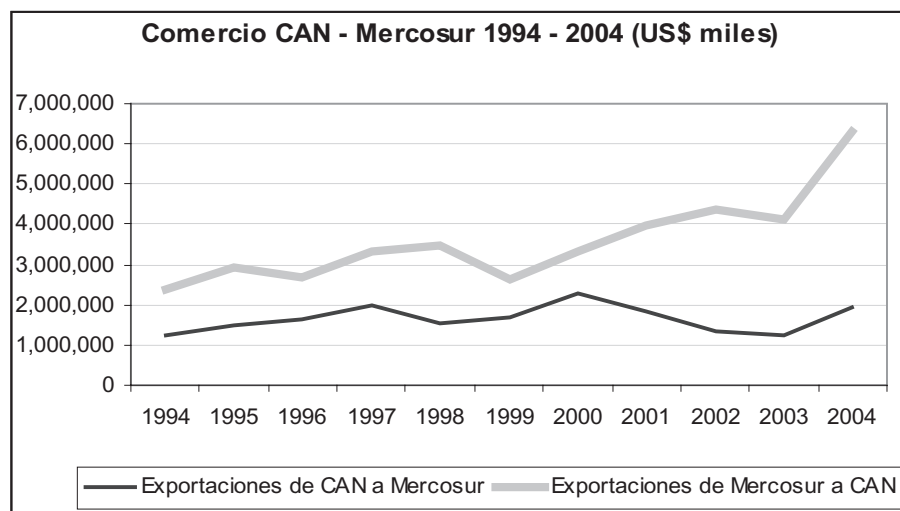
La balanza comercial de la CAN con el MERCOSUR ha sido deficitaria durante todo el periodo (1994-2004), registrándose los mayores déficits en los últimos años. En el 2004 se alcanzó un pico de US\$ 4,410 millones siendo mayor en US\$ 1,450 millones respecto al 2003.

Cuadro N^o2

Comunidad Andina: Intercambio Comercial con MERCOSUR 1994 - 2004											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportaciones											
Mercosur	1,216	1,479	1,642	1,991	1,516	1,685	2,299	1,848	1,352	1,245	1,918
Mundo	34,252	37,903	45,440	47,732	38,896	43,208	57,423	50,970	48,104	51,315	72,095
Importaciones											
Mercosur	2,388	2,945	2,673	3,346	3,461	2,626	3,345	3,947	4,361	4,101	6,329
Mundo	30,077	37,661	36,708	44,938	45,709	35,423	39,763	44,778	39,008	37,634	53,557
Intercambio Comercial											
Mercosur	3,605	4,425	4,315	5,337	4,977	4,312	5,644	5,795	5,713	5,345	8,247
Mundo	64,329	75,564	82,148	92,670	84,605	78,631	97,186	95,749	87,112	88,949	125,652

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la CAN – Estadísticas

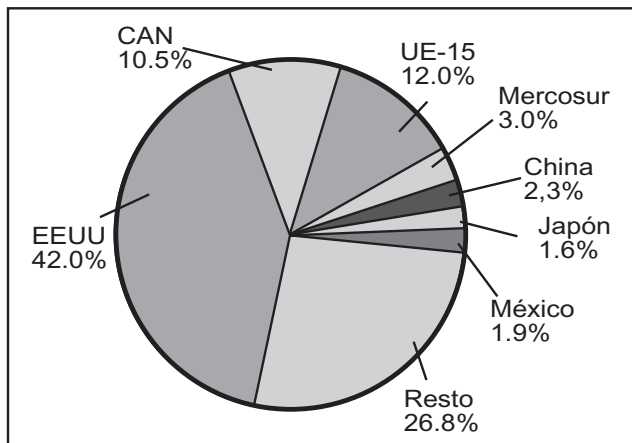
Gráfico N^o1



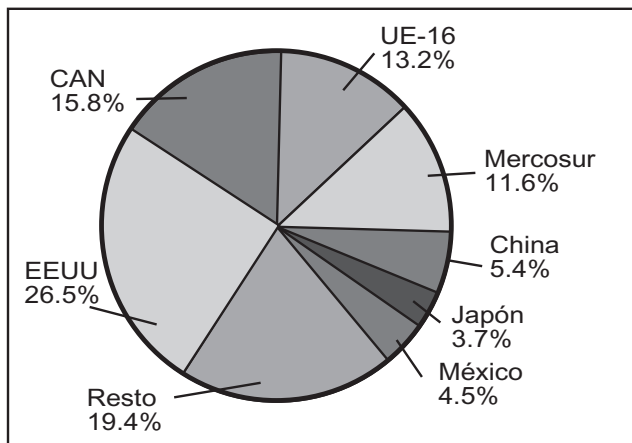
Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la CAN -Estadísticas

Para la CAN, el principal socio comercial es EEUU (que es destino del 42% de las exportaciones andinas, y origen del 26.5% de las importaciones). Del total de exportaciones de la CAN, sólo el 3% se dirige al MERCOSUR. Mientras que, por el lado de las importaciones, el MERCOSUR es un socio importante para la CAN, ya que es el origen del 11.6% de las importaciones andinas (ver siguiente gráfico)

Gráfico N°2
CAN: Intercambio Comercial según Bloque Económico 2004 (%)
Exportaciones (FOB)



Importaciones (CIF)



Fuente: Secretaría General de la CAN. Indicadores Económicos de la CAN

Sin embargo, si bien el MERCOSUR no es uno de los principales destinos de las exportaciones de la CAN como bloque, para Bolivia es un socio importante. El MERCOSUR es el destino del 38% de las exportaciones bolivianas, y origen del 42.6% de las importaciones. Para el resto de andinos las exportaciones al MERCOSUR son mínimas (aunque Perú triplica el ratio de Colombia, Ecuador y

Venezuela), y las importaciones bordean el 10% (ver siguiente cuadro)

Cuadro N° 3
Intercambio Comercial de los países de la CAN con MERCOSUR 2004
(US\$ miles y % del total)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Exportaciones					
Mundo	2,254,370	16,477,141	7,223,890	12,364,813	33,774,512
MERCOSUR	864,612	179,467	98,668	397,992	377,284
MERCOSUR (% Mu)	38.35	1.09	1.37	3.22	1.12
Importaciones					
Mundo	1,887,769	16,744,796	7,861,202	10,791,642	16,271,836
MERCOSUR	804,998	1,383,760	832,730	1,398,203	1,908,903
MERCOSUR (% Mundo)	42.64	8.26	10.59	12.96	11.73

Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría General de la CAN. Estadísticas

De otro lado, se tiene que para el MERCOSUR, el principal socio comercial es la UE, que durante el periodo de 2002–2004 fue el destino del 22,9% de sus exportaciones, y origen del 22.3 % de sus importaciones. En ese mismo periodo, la CAN como destino de las exportaciones de MERCOSUR representó el 4.2%, y fue el origen del 2.2% de las importaciones.

Cuadro N°4
Principales socios de MERCOSUR

	Exportaciones		Importaciones	
	1992-94	2002-04	1992-94	2002-04
Mercosur	17,6	12,2	19,4	17,7
Comunidad Andina	4,5	4,2	2,2	2,2
NAFTA	19,5	24,1	22,3	20,2
UE	25,2	22,9	22,2	22,3
Resto del Mundo	33,2	36,6	33,9	37,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Daniel Berretoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR - CAN. 2005

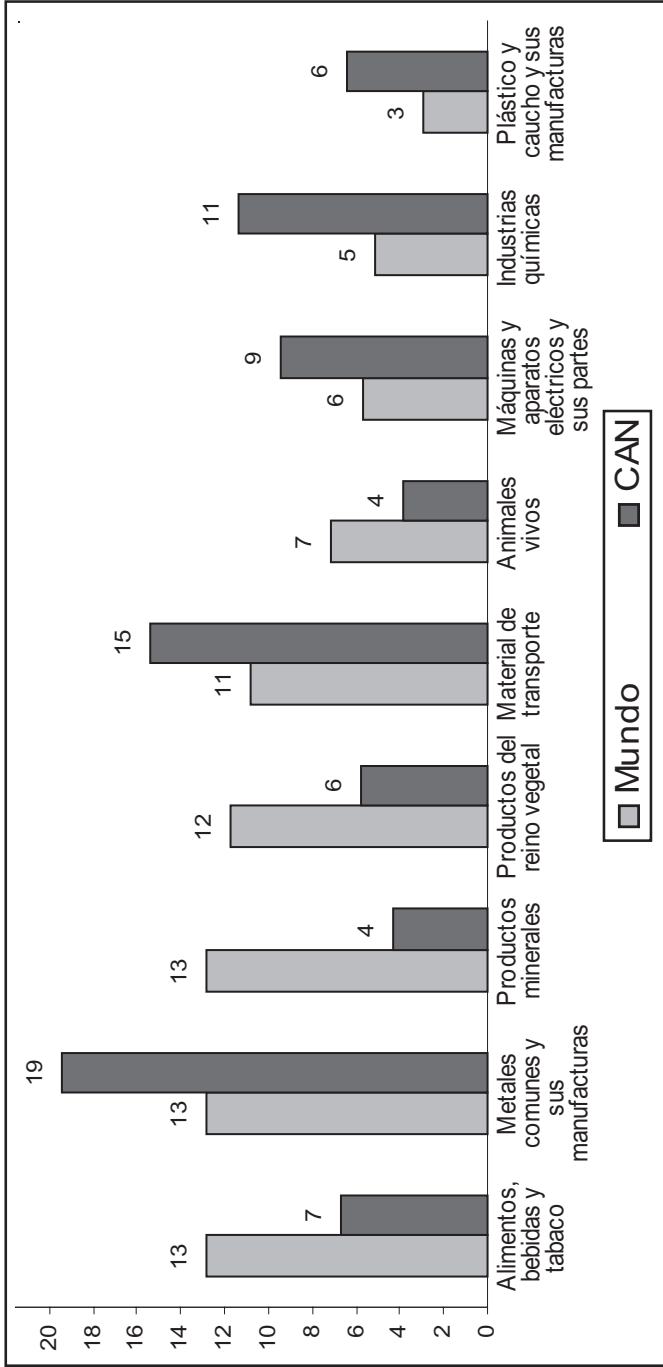
Diversificación

El número de productos exportados, en términos de subpartidas Nandina, de la CAN hacia el MERCOSUR, ha pasado de 1,515 subpartidas en 1994 a 1,745 subpartidas en el 2003 (32% de las partidas que se exportan a nivel andino). Por su parte, la diversificación de las importaciones ha pasado de 4,422 subpartidas Nandina en 1994 a 4,334 subpartidas en el año 2003 (70% del universo arancelario andino) ⁷.

De este modo, existe una mayor diversificación de los productos importados -entre los que se encuentran algunos bienes industriales-, siendo los principales: aceite de soya, vehículos, maíz duro, aparatos emisores, medicamentos, frijoles de soja, gasoils, aceites crudos de petróleo, productos intermedios de hierro o acero sin alear. Mientras que las exportaciones se concentran en productos primarios como: gas natural en estado gaseoso, aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos, cátodos y secciones de cátodos, plata en bruto, minerales de zinc, bananas y plátanos frescos, plomo refinado, alambre de cobre refinado, frijoles de soja y hulla bituminosa (ver anexo).

Como se puede apreciar en los siguientes cuadros, la composición de las exportaciones de MERCOSUR hacia la CAN son de mayor valor agregado en relación a las exportaciones hacia el resto del mundo. MERCOSUR exporta mayor cantidad de bienes industriales -como maquinas y aparatos eléctricos, industrias químicas, materiales de transporte, etc.- a la CAN que al resto del Mundo.

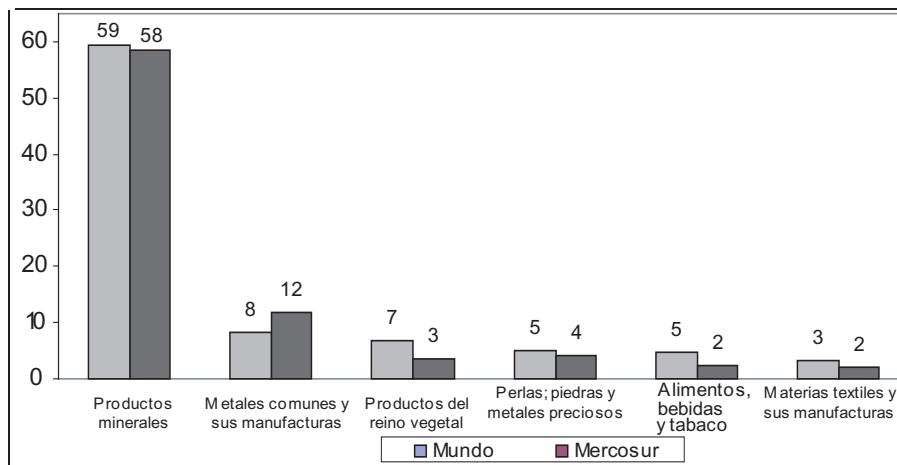
Gráfico N^o3
Participación del mundo y la CAN en las exportaciones del MERCOSUR (%)
Promedio 2003-2004



Fuente: Daniel Berrettoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR - CAN. 2005

De otro lado, la composición de las exportaciones andinas hacia el MERCOSUR es similar a la que se tiene con el resto del mundo. En general, las exportaciones andinas se concentran en productos minerales y metales comunes (ver siguiente cuadro).

Gráfico N°4
Participación del mundo y MERCOSUR en las exportaciones de la CAN (%)
Promedio 2003-2004



Fuente: Daniel Berrettoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR – CAN. 2005

Complementariedad Comercial

Un estudio del CEI,⁸ desarrolla un índice de complementariedad comercial que puede servir para mostrar en qué medida la especialización exportadora de los países del MERCOSUR coincide con la especialización importadora de los países de la Comunidad Andina y viceversa. El siguiente cuadro, muestra los valores promedio para el período 1996-2000 del índice de complementariedad comercial obtenido por el CEI.

Los resultados muestran que dentro de MERCOSUR, Paraguay es el país con mayor grado de complementariedad comercial con los países de la CAN, seguido por Argentina y Brasil. Mientras que la especialización exportadora de la CAN no coincide, en general, con la especialización importadora de MERCOSUR.

Cuadro N° 5
Complementariedad comercial (Promedio 1996-2000)

MERCOSUR-CAN					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
Bolivia	2.2	1.4	7.1	1.9	
Colombia	3.5	1.7	11.8	2.2	
Ecuador	3.2	1.8	8.5	1.4	
Perú	3.5	1.7	10.1	3.5	
Venezuela	3.7	1.5	9.4	2.0	
CAN-MERCOSUR					
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Argentina	1.1	0.9	1.3	0.7	0.3
Brasil	1.2	0.7	0.6	1.1	0.8
Paraguay	0.4	0.8	0.3	0.4	0.8
Uruguay	0.7	1.3	1.5	0.6	1.0

Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI). Setiembre 2003

1.3. Inversiones

En general, los principales inversionistas en la región andina son la UE y EEUU. Los flujos acumulados de inversión provenientes del MERCOSUR durante el periodo 1994–2002 representan el 3.71% del total de inversión extranjera acumulada en la región andina. Los principales destinos de la inversión de MERCOSUR en ese periodo, han sido Bolivia (42%) y Venezuela (34%), seguidos por Ecuador (13%), Perú (6%) y Colombia (5%).

De otro lado, como se observa en el Cuadro N° 7, las inversiones de MERCOSUR hacia la CAN, corresponden fundamentalmente a Argentina y Brasil. Aunque en países como Perú y Colombia la inversión de Uruguay a sido importante (Cuadro N° 8). Asimismo, se evidencia una caída de los flujos de inversión de Argentina y a partir del 2002.

Cuadro N°6
Comunidad Andina: Flujos acumulados de IED recibidos por origen
1994 - 2002 (%)

CAN	1.026	13	33	6	21	21
MERCOSUR	3.027	42	5	13	6	34
ALADI	5.858	29	18	11	17	26
TLCAN	18.610	13	21	22	8	37
UE	21.887	9	29	6	29	27
Este Asia	1.525	4	10	2	10	74
Otras	33.813	1	33	3	30	33
Total	81.451	8	27	9	23	33

1 Monto en US\$ millones

Fuente: INTAL. Informe Andino N°2 2002 – 2004. Marzo 2005

Cuadro N°7
Comunidad Andina: Flujos de IED provenientes de MERCOSUR y Chile
1995 - 2004 (Millones de dólares)

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	5,329	9,710	15,397	11,291	7,869	9,458	9,485	7,327	7,857	7,915
MERCOSUR	178	370	540	602	512	181	287	221	100	-69
Argentina	89	232	451	514	330	117	204	47	9	-108
Brasil	83	92	82	46	166	56	55	168	95	38
Uruguay	7	46	7	41	15	9	28	5	-4	2
Chile	257	150	273	92	324	41	191	56	8	47

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la CAN – Series estadísticas 1995 - 2004

La inversión acumulada proveniente de Argentina hacia la CAN en el periodo 1995–2004 asciende a los US\$ 1,886 millones, representando el 64.5% de los flujos de inversión del MERCOSUR a la CAN. Mientras que, la inversión proveniente de Brasil representa el 30% de esos flujos, alcanzando los US\$ 881 millones.

En la región andina, las inversiones de Chile han sido mayores que las provenientes de Brasil. Durante el periodo 1995–2004, la IED acumulada proveniente de Chile a la CAN alcanzó los US\$ 1,441 millones

Cuadro N°8
Inversión acumulada proveniente de MERCOSUR a los países de la CAN
1995 - 2004

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Total Mercosur (US\$ millones)	1259	133.2	391	168.3	940.44
Argentina (% Total Mercosur)	51.8	17.5	79.9	32.5	100.4
Brasil (% Total Mercosur)	48.2	43.0	19.2	6.7	-0.3
Uruguay (% Total Mercosur)	0.0	39.0	1.1	61.0	0.0

Fuente: En base a Secretaría General de la CAN. Series Estadísticas de la CAN

1.4. Estudios de Impacto

En la región, se han llevado a cabo gran cantidad de estudios para cuantificar el impacto de la inserción o no de un determinado país en distintos foros o acuerdos comerciales, sean estos regionales o multilaterales.

Hinojosa-Ojeda simula los efectos de la consolidación del MERCOSUR, encuentra que en términos de PBI las ganancias generadas serían modestas para Brasil y Argentina; incrementándose al incorporar externalidades. Existe una complementariedad entre el crecimiento de exportaciones regionales y extrarregionales y además es un indicador del potencial de crecimiento exportador que posee Brasil.

Flores (1997) también estudia las ganancias de la consolidación del MERCOSUR (provenientes de la adopción del Arancel Externo Común entre sus miembros). El estudio encuentra que Uruguay sería el país más beneficiado, seguido de Argentina y Brasil. En consecuencia, sería uno de los países más pequeños el más beneficiado, y no el país hegemónico.

Entre los estudios realizados para evaluar el impacto del ALCA en los países del MERCOSUR, se encuentran el CEI (2001) para Argentina, Monteagudo y Watanuki

(2001), Laens y Terra (2002) para Uruguay, Vals Pereira (2003) para Brasil.

El estudio del CEI, respecto al PBI, muestra que la estrategia multipolar es la más beneficiosa y que para Argentina la pérdida del acceso preferencial a Brasil es importante. Esto a su vez confirma que el MERCOSUR es la plataforma de integración más adecuada, y que es conveniente avanzar paralelamente la integración con los países latinoamericanos y con la UE. En cuanto a los efectos sobre el comercio, se observa que las exportaciones e importaciones crecen en todos los escenarios, especialmente el de libre comercio mundial y el multipolar. Mientras que el ALCA aparece en un rezagado cuarto lugar.

En el trabajo del BID, Monteagudo y Watanuki (2001) comparan las ganancias de un acuerdo entre MERCOSUR y la UE versus el establecimiento del ALCA. Los resultados muestran que el acuerdo con la UE generaría mayores beneficios que el ALCA. Pero los autores señalan que el ALCA estimularía la especialización en exportaciones de manufacturas, en tanto que el acuerdo con la UE intensificaría las exportaciones en productos agrícolas.

Laens y Terra (2002), buscan evaluar los efectos sobre el bienestar causados por escenarios de integración alternativos para los países miembros del MERCOSUR. Así, estiman los efectos del ALCA, el Área de Libre Comercio Sudamericana, el establecimiento de un TLC con la CAN, o la negociación de un acuerdo MERCOSUR-EEUU.

En este caso, el ALCA parece ser la opción más beneficiosa, aún cuando su impacto no es grande. En el ALCA el consumo total del MERCOSUR se elevaría en 0.26%, mientras que en con el ALCSA⁹ el incremento sería de 0.18%. En general, MERCOSUR se beneficia de todos los posibles acuerdos, pero mientras más amplio sea, mayores serán los beneficios.

Los países que participarían del ALCSA obtendrían resultados divergentes. Chile estaría mejor con el ALCSA que con el ALCA ya que sólo perdería las preferencias que tiene en Sudamérica, mientras en el ALCA perdería las que tienen con el NAFTA. Para la CAN, las ganancias en el ALCA serían mayores, esto debido a que cuenta con acceso preferencial mayor a los países del MERCOSUR y Chile del que estos tienen en los países de la CAN.

Finalmente, analizan los efectos del establecimiento del ALCA, el acuerdo MERCOSUR-CAN y el MERCOSUR-EEUU, comparando el efecto de incluir

o excluir el sector agrícola. Así encuentran que en ambos casos la liberalización es total, pero cuando se excluye al sector agrícola la magnitud de las ganancias disminuye a la mitad.

Vals Pereira (2000), al igual que los dos estudios previos evalúa los efectos del ALCA versus un acuerdo MERCOSUR-UE.

Parte del hecho de que ya existe una AEC en el MERCOSUR y encuentra que en el caso de consolidarse el ALCA, su impacto sobre el PBI de Brasil sería positivo, en tanto que el efecto en el PBI de Argentina y Uruguay sería negativo.

De otro lado, al evaluar los efectos de un acuerdo MERCOSUR-UE, halla que el impacto sobre el PBI de Argentina y Uruguay sería significativamente mayor al de Brasil.

En conclusión, 2 de los 4 estudios encuentran resultados negativos para algunos países miembros del MERCOSUR ante un eventual establecimiento del ALCA. Esto no ocurre con la consolidación del MERCOSUR, ni cuando se evalúa el establecimiento de un acuerdo MERCOSUR-UE. Asimismo, en los estudios presentados, cuando se comparan los efectos del ALCA y del acuerdo MERCOSUR-UE, todos coinciden en señalar que los miembros del MERCOSUR obtendrían mayores ganancias con este último.

De los estudios reseñados, el único que evalúa el impacto del ALCSA y de un acuerdo MERCOSUR-CAN, es el de Laens y Terra. Este estudio encuentra que si bien estos dos escenarios serían beneficios para los países miembros del MERCOSUR, no sería la mejor opción dado que el impacto que generaría el ALCA es superior.

Entre los estudios que evalúan el impacto del ALCA para el caso de los países andinos se pueden mencionar el de Rutherford y Light (2002) para Colombia, Miles Light (2003) para la CAN, Monteagudo y Watanuki (2003), y Fairlie y asociados (2004) para el Perú y la CAN.

Rutherford y Light (2002), evalúan el impacto del establecimiento del ALCA para Colombia, incorporando la presencia de las preferencias unilaterales que EEUU otorga como parte del ATPA, y además toman en cuenta el grado de desgravación arancelaria vigente entre los países andinos en el año base. Además simulan dos escenarios alternativos; el ALCA considerando la exclusión del sector agrícola, y el ALCA sin la participación de EEUU. Un tercer escenario evalúa el efecto que

generan las preferencias unilaterales como el ATPA.

Las ganancias de bienestar son bajas, y se vuelven negativas si se excluye el sector agrícola. Así, un ALCA-light –que no incluya concesiones significativas en ese sector– implicaría efectos negativos para ese país. El contraste con los resultados del ATPA es notorio, las ganancias de bienestar serían cuatro veces las de un ALCA potencial. El impacto sobre la producción doméstica sería negativo, sin importar cual escenario estemos considerado.

El estudio realizado por Miles Light para la Secretaría General de la CAN (2003), analiza el impacto del ALCA en los países andinos, y al igual que el estudio anterior, asume que los países andinos ya cuentan con el beneficio del ATPA.

De esta manera, halla que el impacto del ALCA es pequeño y negativo para la CAN. Asimismo, señala que predomina la desviación de comercio, debido a que los países latinoamericanos compiten en igualdad de condiciones con los miembros de la CAN por ingresar al mercado estadounidense.

De otro lado, Monteagudo y Watanuki (2003) desarrollan un modelo CGE para evaluar diferentes estrategias comerciales para los países andinos. En éste estudio, se pretende evaluar entre otras cosas la conveniencia o no de los países andinos para negociar como bloque o por separado.

Al evaluar el ALCA; hallan que las exportaciones de la CAN al hemisferio occidental crecerían, siendo Perú y Bolivia los más beneficiados. Sin embargo, esto se explica por el incremento de las exportaciones extra-regionales, en tanto que las exportaciones hacia los países andinos caerían. En particular, para el caso peruano, el mayor crecimiento de las exportaciones se daría en los mercados de Argentina, Brasil y Chile.

Los autores, también evalúan el caso del bilateral CAN-MERCOSUR, y encuentran que en términos de impacto en las exportaciones, no habría diferencia entre negociar conjuntamente o por separado. En tanto que en el caso del bilateral CAN-EEUU, negociar en conjunto muestra resultados superiores a una negociación por separado.

Watanuki y Monteagudo (2003), realizan un estudio similar pero centrado en los efectos para el Perú ante diversos escenarios como el ALCA, el bilateral CAN-EEUU, el bilateral, CAN-MERCOSUR, el bilateral Perú-EEUU, y el bilateral Perú-

MERCOSUR.

En este estudio se muestra que con el ALCA, las exportaciones peruanas hacia dicho mercado se elevarían, siendo los mercados de México, Brasil y Chile, los mercados hacia los cuales las exportaciones peruanas más crecerían.

Sin embargo, el escenario más favorable para Perú en términos de crecimiento de las exportaciones se da con el MERSOUR. Ya sea negociando individualmente o en bloque, el impacto supera el 41%. (el comercio con dicho bloque es pequeño pero es un indicador interesante de potencial).

El estudio de Fairlie, Cuadra y Florían (2004), evalúa el caso peruano. En lo que respecta al crecimiento del PBI real, los escenarios Multilaterales o Hemisféricos resultan ser los que generarían mejores resultados en todas las variantes del modelo. A su vez, podemos observar que los escenarios bilaterales (con EEUU y la UE), generaría efectos de menor magnitud que los Multilaterales o Hemisféricos.

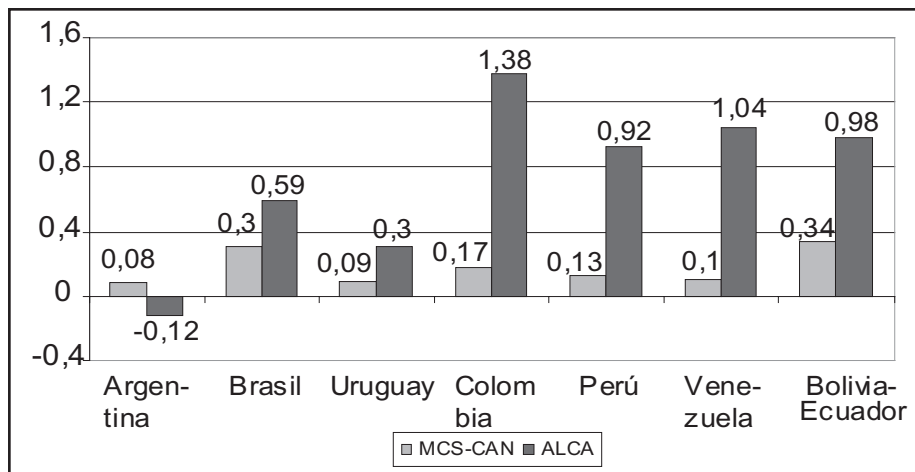
Por otro lado, los acuerdos Sur – Sur generarían las menores tasas de crecimiento del PBI real. La Zona de Libre Comercio de la CAN produciría los mejores resultados en este grupo ocupando el sexto lugar en el ordenamiento general; le seguiría el acuerdo Perú-MERCOSUR en último lugar se encontraría la Zona de Libre Comercio del Sur. Este resultado se repite en otras variables como bienestar y exportaciones.¹⁰

Estudios recientes

Daniel Berrettoni (2005)¹¹ desarrolla un Modelo de Equilibrio General Computable para medir el impacto del Acuerdo entre MERCOSUR y la CAN. Con el fin de calibrar este modelo, Paraguay no está identificado como país. La CAN se divide en Colombia; Perú; Venezuela; y Resto de la CAN (Bolivia y Ecuador), mientras que en el resto de países se incluye a Chile; México; EEUU; Canadá; Resto de América; UE (15); y Resto del mundo.

Los resultados del modelo en cuanto al impacto del acuerdo CAN–MERCOSUR, son comparados con el escenario ALCA. De este modo se llega a los siguientes resultados:

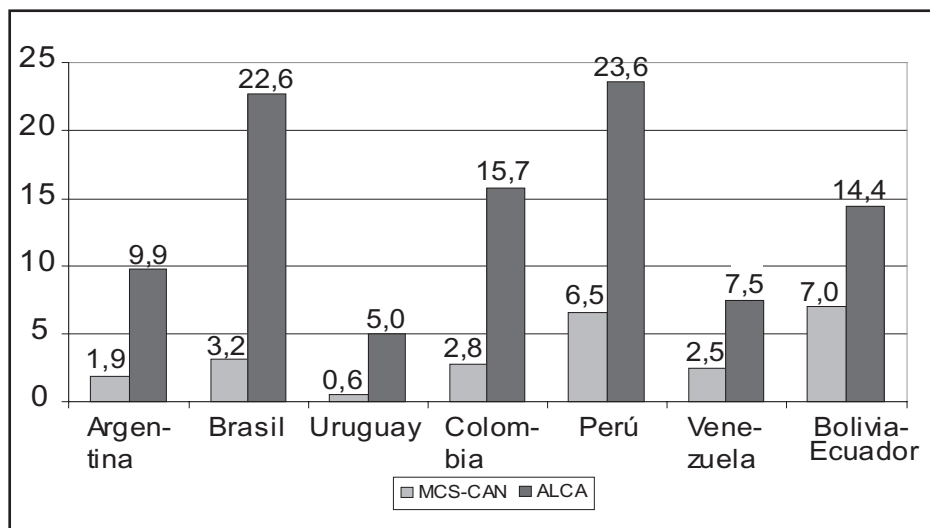
Gráfico N°5
Cambios en el PBI real (%) - Comparación con escenario ALCA



Fuente: Daniel Berrettoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR – CAN. 2005

De este modo, los resultados muestran un bajo impacto agregado de un acuerdo MERCOSUR-CAN, en relación con los resultados encontrados para el ALCA que es más favorable para el total de países, con excepción de Argentina. De otro lado, se puede ver que el país que resultaría más favorecido, en cuanto al nivel de exportaciones, sería Perú, mientras que el menos favorecido sería Uruguay.

Gráfico N°6
Cambios en las exportaciones (%) - Comparación con escenario ALCA



Fuente: Daniel Berrettoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR – CAN. 2005

II. Acuerdos Sur-Sur y Norte-Sur de los Andinos

En la sección anterior, se han mostrado diversas características de las relaciones comerciales y pesos relativos de los países andinos con sus socios de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Aún cuando disminuye relativamente el peso de Brasil en el PBI y comercio regional (en relación al MERCOSUR), es el socio principal con asimetrías que no tienen esas proporciones en la CAN.

De otro lado, el comercio entre la CAN y el MERCOSUR es marginal para cada uno de los bloques. Una excepción es Bolivia, que está asociado al MERCOSUR. Esto se añade al bajo comercio intraregional de cada uno de los grupos, y los aún menores flujos de inversión.

Las estimaciones de impacto de concretar una eventual zona de libre comercio son variables, pero en general no son resultados impresionantes. Existe un comercio potencial, pero persisten problemas en productos sensibles, principalmente agrícolas.

Si bien al interior de cada bloque hay un alto componente de comercio intraindustrial y productos de mayor valor agregado, esto no se repite en la relación interbloques, donde el patrón de comercio es principalmente intersectorial.

Por tanto no está en el comercio la principal motivación -por lo menos en el corto plazo- de la Comunidad Sudamericana de Naciones, o no deberíamos priorizar esas variables para definir su viabilidad. A este escaso comercio intraregional le acompaña una excesiva institucionalidad en el caso de la CAN, mientras que al MERCOSUR parece faltarle. Algunos han planteado la necesidad de avanzar en la coordinación de políticas, lo que constituye un objetivo plausible. Pero es muy difícil hacerlo con el incipiente grado de interdependencia promedio, o la distribución desigual de los beneficios.

Esto parece estar claro en la declaración del Cusco, donde se explicita una concepción integral en los objetivos que persigue el proyecto sudamericano, existiendo conciencia de su complejidad y dificultad.

La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:¹²

- La historia compartida y solidaria de nuestras naciones,
- Valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias.
- La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional.
- La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía

No es pues muy fácil articular dos uniones aduaneras imperfectas, aún cuando hay que ponderar los esfuerzos de la conformación de zonas de libre comercio, que lamentablemente pactaron por separado el Perú y el resto de los países andinos.

Si se considera la integración de la infraestructura con el IIRSA, la integración energética, la biodiversidad, amazonía y medio ambiente, el panorama se vuelve más optimista. Son estas variables estratégicas las que plantean denominadores comunes, y en los que hay proyectos concretos definidos, algunos de los cuales están en ejecución.

Los países andinos son conscientes del importante potencial energético representado por los yacimientos de petróleo, carbón y gas, así como de fuentes hídricas, eólicas, solares y otras existentes en la región. Por ello, en el último Consejo Presidencial Andino se consideró conveniente formular una agenda energética andina dentro del contexto de integración sudamericana. En tal sentido, se considerará la propuesta de Venezuela de la creación de Petroandina.

Asimismo, en la última reunión de Cancilleres andinos (Caracas, 27 de octubre de 2005), se acordó convocar para el 24 y 25 de noviembre de este año, una reunión de los Ministros de Energía de la CAN, con el objeto de dar mayor especificidad a las tareas de coordinación en materia energética a fin de crear una plataforma que aborde los temas de petróleo, gas y electricidad (Petroandina).

Varios de estos elementos estratégicos que pueden impulsar este esquema sur-sur, también son del interés de los EEUU, en los acuerdos bilaterales norte-sur que viene impulsando en la región con los TLCs.

La diferencia es que el mercado norteamericano es muy importante para los países andinos y para consolidar el acceso al mismo y hacer que las ventajas del ATPDEA sean permanentes, están dispuestos a realizar muchas concesiones. En acceso a sus mercados, pero principalmente en las disciplinas como propiedad intelectual, inversiones, servicios, compras del Estado, además de una serie de políticas sobre narcotráfico, seguridad, terrorismo, cláusula democrática, etc. que EEUU pone como condicionalidad.

En los TLCs con EEUU, desde la justificación del comercio se cede en disciplinas y se renuncia a instrumentos de política y estrategias de desarrollo, comprometiendo no sólo el manejo de recursos estratégicos sino el propio control de los mismos, dadas las concesiones en inversiones y solución de controversias, para poner dos ejemplos.

En la Comunidad Sudamericana se estaría impulsando el proyecto, a pesar del escaso comercio intraregional y la insuficiente interdependencia existentes, tomando como eje factores estratégicos. El problema es que la suscripción del TLC con EEUU, puede generar conflictos en la dinámica que se genere en cada bloque subregional para construir la CSN.

2.1. TLC y el escenario multilateral

Este conflicto ya se ha presentado entre la pertenencia al G-21 para las negociaciones de la OMC y las negociaciones del TLC con EEUU. Países centroamericanos y andinos se retiraron del grupo, porque EEUU no veía con buenos ojos que si se buscaba una relación preferencial con ellos, se activara contra sus intereses globales en la negociación de la OMC.

Se renunció así a participar en una coalición sur-sur que cada día adquiere mayor protagonismo en las negociaciones multilaterales, jugando un rol mucho más importante que en el caso de las negociaciones agrícolas que le diera origen. Se están perjudicando así los intereses de estos países pequeños en un foro clave para la defensa de sus posiciones, y a partir de las cuales se definen las aperturas unilaterales y deberían compatibilizarse los acuerdos regionales de integración.

En los TLCs que son acuerdos OMC-plus, los países en desarrollo están haciendo concesiones que debilitan su posición negociadora en el ámbito multilateral de manera irreversible, mientras ocurre lo contrario con los EEUU. Se renuncia a coaliciones que tienen creciente protagonismo y que están jugando un rol crucial en la Ronda Doha, aún cuando no se hayan producido avances sustanciales en la reunión de Hong Kong y se mantengan el entrapamiento entre limitadas concesiones en agricultura y exigencias sustanciales para los países en desarrollo en temas de inversiones, servicios y los temas de la agenda Singapur.

Sin embargo, es posible un avance moderado en estos temas, y hay una propuesta sobre propiedad intelectual con altas probabilidades de aprobarse, que consolidaría instrumentos de los países en desarrollo, particularmente en el tema del manejo sobre patentes de medicamentos.

Esta tensión también se ha presentado en la reciente Cumbre Presidencial Hemisférica de Mar del Plata, a propósito del intento de relanzar el ALCA. Según Jaguaribe:

*“Tal como ha sido formulado por Estados Unidos, el proyecto del ALCA es solamente un intento de abrir Sudamérica a la penetración de las empresas y los bienes y servicios estadounidenses, en nombre de un falaz multilateralismo que sólo beneficia a Estados Unidos”*¹³

Venezuela y el MERCOSUR manifestaron con diferente énfasis, su disconformidad para relanzar el ALCA, pero los países andinos, Chile, México, y los centroamericanos,

estuvieron de acuerdo. Los que han firmado o están negociando un tratado de libre comercio con EEUU, se alinearon con su posición. Este país continuará construyendo en un esquema hub and spoke, un ALCA a trozos con la excepción de MERCOSUR y Venezuela. No son muchos países los excluidos, pero constituyen dos tercios del PBI de Sudamérica.

Aquí, no se pudo conciliar una posición conjunta sudamericana, y tampoco se cumplió la supuesta complementariedad entre los diferentes procesos norte-sur y sur-sur en el contexto del regionalismo abierto o de nuevo regionalismo. El problema es fundamentalmente para los países andinos, que dados los fracasos o pocos avances en la negociación multilateral OMC, el consiguiente estancamiento en las negociaciones del ALCA y el fracaso del último intento de relanzamiento, el único escenario que se está consolidando es el de los TLCs con EEUU, donde es claro quien es el principal beneficiario.

2.2. TLCs vs Comunidad Sudamericana

Los TLCs, norte-sur comparten varias características, principalmente el canje de su acceso a mercados (haciendo permanentes las concesiones unilaterales en el marco de las preferencias recíprocas del TLC), por la concesión en disciplinas básicamente de las consideradas en la agenda Singapur. Esto se da tanto en los TLCs que impulsa EEUU como los de Europa. También coinciden en que son acuerdos OMC-Plus y con la modalidad hub and spoke.

Pero, las implicancias para la integración e institucionalidad andina, son diferentes. En el caso de EEUU se perfora totalmente el arancel externo común, (ya que la negociación de canastas es bilateral), se eliminan mecanismos comunitarios como la franja de precios agropecuarios, programa automotriz, decisiones referidas a propiedad intelectual, conocimientos tradicionales y biodiversidad, y la condicionalidad incluye la solución de contenciosos judiciales con empresas norteamericanas. Además que se definirán compromisos sobre compras del estado, normas sanitarias y fitosanitarias, y temas donde aún no hay un avance sustantivo andino.

Las asimetrías existentes, no tienen mecanismos compensatorios globales, y en cada mesa de negociación, las medidas compensatorias de política económica que tenían los andinos, están siendo desmanteladas. Así, se produce un doble problema. De un lado, se eliminan mecanismos de protección de frontera que aumentan

sustancialmente los costos del acuerdo para los andinos. De otro, se vulnera o por lo menos se debilita la institucionalidad andina.¹⁴

En el caso europeo seguramente las negociaciones también serán muy duras en el trade-off entre acceso a mercados y concesión de disciplinas, sobre todo porque el TLC con EEUU pasará a constituir un piso de las negociaciones.

La fase técnica de proceso de valoración conjunta concluyó satisfactoriamente el 11 de noviembre del presente año. Ahora se prepara un informe conjunto que será presentado en la próxima reunión de la Comisión Mixta Andino Europea (enero-2006). Tal informe, deberá contener los elementos técnicos necesarios que permitan tomar la decisión de iniciar las negociaciones para un acuerdo de asociación, que incluya una zona de libre comercio, en la Cumbre ALC-UE que se celebrará en Viena, en mayo de 2006.

Pero, la condicionalidad europea, además de los temas de democracia y derechos humanos exige un arancel externo común y el fortalecimiento de la institucionalidad andina. Y, hay mayores coincidencias en temas de la agenda multilateral, como por ejemplo en los temas laborales y medioambientales.¹⁵

Así, el Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ha señalado que para la futura cooperación CAN-UE se viene manejando como prioritarias las siguientes áreas: Defensa y promoción de la democracia, integración regional, cohesión social, respeto al medio ambiente y la lucha contra las drogas. De este modo, los principales desafíos identificados para el período 2007-2013, tanto desde la perspectiva de la CAN como de la UE, fueron: Democracia, respeto por los Derechos Humanos y Estabilidad Política, Integración (económica) Regional, Cohesión Social, Medio Ambiente, y Drogas.

Además, tendría algún elemento de cooperación y/o mecanismos compensatorios que en el caso del TLC con EEUU están totalmente ausentes. En efecto, la mesa de fortalecimiento de capacidades, permitió la identificación de diferentes proyectos que pueden ser importantes para los andinos (como por ejemplo sobre pequeña y mediana empresa), pero el financiamiento será a través de deuda externa que cada país tomaría de organismos multilaterales o privados, con el auspicio de EEUU. También con lo que cada caja fiscal andina pueda asignar de compensación a los sectores perdedores.

El nuevo diseño estratégico de la CAN, busca “desarancelizar” el proceso de

integración, enfatizando elementos estratégicos que fueron mencionados. También se puso una cláusula de seguridad (Decisión 598) para que los beneficios otorgados por un andino a socios extrarregionales se extienda a los otros andinos, y que la normativa comunitaria rija las transacciones entre los mismos. Por eso, desde la Secretaría General se confía en poder compatibilizar el TLC con el proceso de integración andino, y se evalúa que puede ser un factor que puede hacer avanzar el proceso, profundizando lo que se acuerde con EEUU.

Sin embargo, Venezuela que tiene ahora la presidencia andina, ha declarado sobre los graves riesgos que afrontará el proceso de integración andino por la postura de tres países andinos de firmar el TLC. Esto se agrava por la pretensión de ese país de que las concesiones que se establezcan con MERCOSUR, también sean extendidas a EEUU. Desde MERCOSUR se ha hecho el planteamiento contrario, cualquier concesión andina a EEUU, esperan se les haga extensiva.

Existen pues tensiones objetivas aún antes de haberse firmado el TLC, aunque hay algunos avances o intención política de avanzar en la integración sudamericana. En el XVI Consejo Presidencial Andino, se resaltó la importancia del proceso de convergencia de la CAN, MERCOSUR y Chile en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Y se ratificó la importancia de acelerar la agenda andina hacia el fortalecimiento del mercado ampliado entre los Países Miembros y entre estos y MERCOSUR, como uno de los medios para profundizar la integración.

Son temas de infraestructura, energía, los que generan iniciativas y avances aún cuando parciales, que contrastan con la tensión y contradicciones en el plano comercial que seguramente se agudizaran después de la firma del TLC. El debate es si se podrán manejar o no. Si se fortalece una dinámica de los dos procesos de integración sudamericano, o si prima la tendencia bilateral. Si la confluencia se produce a pesar de esta dinámica, o si se debilita a tal punto de evitar que avance la Comunidad Sudamericana. Aquí el TLC es un elemento, pero los intereses y prioridades de los países del MERCOSUR, son claves.

Las Diferencias entre los andinos, también se manifiestan en la prioridad de la integración sudamericana en sus respectivas agendas. Venezuela ha buscado y está implementando una alianza estratégica con Brasil y un acercamiento con Argentina y el MERCOSUR, en base a no sólo obras de infraestructura y proyectos en el sector energético. También, en la búsqueda de la creación de espacios y contrapesos mayores en la perspectiva de un mundo multipolar.

Venezuela presenta una propuesta de integración bolivariana (ALBA), que se contrapone a los acuerdos meramente comerciales o a los auspiciados en los tratados de libre comercio bilaterales impulsados por EEUU. En esa perspectiva, la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene para ellos una gran prioridad, y se plantea como alternativa a otras zonas de libre comercio con EEUU o a nivel hemisférico en el ALCA.

Simultáneamente, Colombia y Perú, en menor grado Ecuador (con la futura adhesión de Bolivia) negocian un TLC con EEUU. Al mismo tiempo, han suscrito la Declaración del Cuzco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, han propiciado la convergencia de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, están convencidos de la necesidad de la implementación de infraestructura a través del IIRSA, la integración energética, fronteriza, en el espacio sudamericano.

Para estos países, serían perfectamente compatibles ambos procesos: los TLC con EEUU y Europa, y la Comunidad Sudamericana de Naciones, desde una perspectiva de regionalismo abierto. Al mismo tiempo, Venezuela y Colombia han reactivado el G-3 con México, y Bolivia tiene como socios comerciales muy importantes a los miembros del MERCOSUR, a pesar que a la CAN exporta sus productos de mayor valor agregado (especialmente al Perú). Esto contrasta notablemente con el escaso peso relativo que el comercio con MERCOSUR tienen para Colombia, por ejemplo.

La gran interrogante es si todos estos procesos son convergentes, y sí permitirán no sólo la eventual profundización de la Comunidad Andina (y de la Comunidad Sudamericana de Naciones) o si está en riesgo la propia viabilidad futura del acuerdo subregional.

Países como Perú y Bolivia tienen una vecindad geográfica con Brasil que se está fortaleciendo con el inicio y/o continuación de importantes obras de infraestructura. Ambos países quieren jugar un rol de bisagra entre la CAN y el MERCOSUR, y como facilitadores de la construcción de corredores bioceánicos y la proyección regional al Asia-Pacífico. Existe un importante potencial de desarrollo regional fronterizo entre estos países. Un liderazgo de Brasil, parece funcional a sus intereses nacionales.

En Colombia hay mayor reticencia. Les interesa el proyecto de Comunidad Sudamérica de Naciones, siempre y cuando el liderazgo brasilero no sea excluyente o entre en conflicto con sus aspiraciones geo-políticas en Centroamérica y el Caribe

o su articulación con México. No están presentes los elementos articuladores que sus vecinos andinos tienen con el Brasil (por lo menos en la misma intensidad).

En el caso venezolano, la integración bolivariana es un componente ideológico central de su propuesta, así como su cercanía a países como Brasil, Argentina, y ahora Uruguay. La articulación con Brasil va más allá de la cuestión energética, y es compatible con sus intereses nacionales, aun cuando comparta con Colombia el interés de proyección geo-estratégica en el Caribe y Centroamérica.

La Amazonía es otro eje articulador, donde los países andinos y el Brasil tienen soberanía que quieren mantener. Es un tema estratégico de la mayor importancia, asociado a la biodiversidad y las reservas de agua dulce. Aquí hay un elemento de tensión con los intentos de internacionalización de este espacio, así como la explotación de sus riquezas impulsadas infructuosamente – hasta el momento – por EEUU.

La articulación energética en torno al petróleo y el gas, es otra posibilidad. Sin embargo, aquí hay algunos conflictos potenciales. Una alternativa es la articulación peruano-boliviana y la creación de polos energéticos con industrialización del gas y su exportación, combinando el desarrollo del mercado interno con el mercado externo. Otro es el que prioriza la exportación hacia México o países deficitarios del área, especialmente Chile, lo que puede entrar en contradicción con el desarrollo de los mercados internos de los países exportadores, dadas las reservas actualmente existentes.

Aunque aquí hay que diferenciar la propuesta del anillo del cono que plantea Venezuela. Sudamérica está diseñando modelos de integración energética, que pasan por el “anillo” de abastecimiento de gas partiendo del Perú; el “cono energético”, con base en la riqueza de hidrocarburos de Venezuela, y el denominado arco andino en que se integran los cinco países de la CAN. En los últimos meses las propuestas se multiplican en planes de integración de hidrocarburos, pero igualmente energéticas e inclusive en vías de comunicación. La última iniciativa es Petroandina, una asociación estratégica de las empresas petroleras de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que formarían un “arco energético”, según la definición del presidente Hugo Chávez, quien propone aprovechar las riquezas en hidrocarburos de la región.¹⁶

La situación de país sin litoral de Bolivia agrava más aún los problemas que enfrenta en su inserción a la economía mundial, ocasionándole desventajas frente a sus

vecinos; entre estos problemas se pueden mencionar: los elevados costos de acceso; la gran dependencia de los Estados de tránsito para acceder al mar, la pronunciada dependencia de sus vecinos para abastecer el mercado interno, la competencia por parte de Estados de tránsito en relación con productos de exportación similares, la dependencia de una reducida cantidad de exportaciones, la deficiente competitividad, la falta de atractivo para la IED, etc.¹⁷

Chile necesita urgentemente gas y agua para su región norte, pero tiene conflictos pendientes con Bolivia (salida al mar) y Perú (delimitación marítima). Estos problemas podrían resolverse en el contexto de una estrategia integral de integración sudamericana. Pero, salidas parciales que sólo benefician a alguna de las partes involucradas, pueden ser el caldo de cultivo para un escalamiento de conflictos a nivel estatal en el futuro. Más aún, considerando la importante adquisición de armas que viene realizando Chile en los últimos años y que proyecta hacer en el futuro, generando un desequilibrio estratégico con sus vecinos.

También hay una preocupación por una eventual “absorción” de la CAN por el MERCOSUR. Pero, ya se aprobó que recíprocamente los países del MERCOSUR también se asociarán a la CAN, lo cual por lo menos en la forma responde a ese problema.

Otro tema central es el de las asimetrías y el de la distribución de los beneficios de la integración. Los países más pequeños del MERCOSUR, han tenido resistencia al proceso de convergencia con la CAN, por temor a perder sus márgenes de preferencia y el trato diferenciado que han tenido con sus socios mayores regionales. Con la decisión tomada en la última Cumbre Presidencial del MERCOSUR de crear un fondo estructural del US\$ 100 millones destinados a estos países, se comienza a establecer un mecanismo que responde (por lo menos como gesto) a esas demandas concretas y si se perfecciona, puede allanar el camino de convergencia en el espacio sudamericano.

Otra dimensión del problema tiene que ver con el predominio económico o político que tendría en su construcción la Comunidad Sudamericana. El comercio con MERCOSUR para los andinos (a excepción de Bolivia) es marginal, y mantiene un saldo comercial deficitario con este bloque. Con el acuerdo de libre comercio y las obras de infraestructura en curso, es previsible que generen un incremento significativo de los flujos intrarregionales.

La disyuntiva es si este crecimiento se dará a partir del fortalecimiento de cada bloque

subregional, o de la creación de ejes bilaterales de comercio. O sí, la consolidación de los instrumentos estratégicos presentes en el proyecto sudamericano, se da a costa de un debilitamiento del MERCOSUR (como han señalado críticas argentinas al Brasil). También puede ocurrir que se intente consolidar el espacio sudamericano como una proyección del MERCOSUR, incluido su marco institucional, lo cual tendría limitaciones y serias críticas por parte de los socios andinos.

La dimensión política sería fundamental en la construcción de este espacio sudamericano, si se logra coordinar posiciones y tener una voz en los diversos foros internacionales. Esto supone que se manejen adecuadamente las contradicciones internas que hemos señalado anteriormente. Pero, también implicaría replantear el rol que tiene instancias como la del Grupo de Río, y algunas Cumbres y diálogos presidenciales actualmente existentes.

Una visión optimista plantea Di Filippo¹⁸ que identifica diferentes componentes que tendría la CSAN: La cláusula democrática; la disposición a compartir, aunque sea gradual y parcialmente, cuotas crecientes de soberanía; los objetivos de promover el dinamismo y la equidad del proceso de desarrollo; el poder de negociación conjunta; la búsqueda de una arquitectura institucional y financiera, y tratar que los forcejeos y turbulencias de corto plazo no impidan que las reglas del juego permanezcan para futuras generaciones.

El autor señala que la CSAN no puede plantearse contra el proyecto de la integración hemisférica sino a favor del mismo. Esencialmente se trataría de dos objetivos de integración uno mercadista (institucionalmente limitado pero apuntando a la totalidad del hemisferio) y otro objetivo multidimensional (institucionalmente profundo pero apuntando solamente a Sudamérica). Sin embargo, la reciente cumbre de Mar del Plata ha mostrado la profundidad de la diferencia de tales enfoques y el cuestionamiento al ALCA, liderados por MERCOSUR y Venezuela.

Cardona¹⁹ es más escéptico respecto a la cohesión de la CAN y la convergencia en el espacio sudamericano. El autor señala que dentro de la CAN, Venezuela y Bolivia tienen una aproximación estratégica hacia Brasil, mientras que Colombia muestra un acercamiento importante hacia los EEUU. En Ecuador hay posiciones divididas. En torno a Guayaquil existe una concepción aperturista y globalizadora, en tanto que en la zona andina los movimientos sociales tienen una visión integradora. Por último, según el autor, Perú tendría un modelo de inserción económica cercano al chileno.

De modo que según el autor las fuerzas centrífugas de la CAN parecen mayores que las integradoras. Este aspecto también es destacado por el Grupo de Trabajo de Integración²⁰ que señala que uno de los principales problemas de la región andina, es que continúa viendo las fronteras como una barrera. A diferencia de la UE, las políticas de integración de la CAN aún no se sitúan por encima.

Pero, nosotros consideramos que la Comunidad Sudamericana de Naciones puede ser un espacio de confluencia, a pesar de las posiciones contradictorias de los andinos. También un foro político, que contribuya a la estabilidad institucional. Facilita además la articulación espacial y proyección a la región Asia-Pacífico, y crea el espacio para el desarrollo de coincidencias con socios extrarregionales como los europeos, en foros multilaterales.

2.3. Posiciones y escenarios

A las dificultades en el campo económico y comercial, se suman graves crisis políticas, que han llevado al cambio sucesivo de Presidentes en más de un país andino, y cuestionan la propia gobernabilidad de los mismos. Especialmente los casos de Ecuador y Bolivia, donde el marco institucional de la Comunidad Andina fue puesto a prueba, y no necesariamente pudo establecer los canales de diálogo o de salida que eran y son indispensables.

En el caso Boliviano el cuestionamiento a la continuación de las políticas del Consenso de Washington; especialmente las grandes concesiones e incentivos otorgados a la inversión extranjera, el rechazo a las políticas de erradicación de los cultivos de coca, la resistencia de la población a la salida de la explotación del gas por puerto chileno, la virulencia de las protestas en El Alto, y los movimientos autonomistas o separatistas de Tarija y Santa Cruz; conformaron un cóctel explosivo generando la expulsión de Sánchez de Lozada.

El Presidente Mesa logró una relativa estabilidad con el anuncio de reforma en el plano económico y los contratos con el capital extranjero, compromisos de mayor autonomía para las regiones, y la decisión de exportar el gas por puerto peruano.

Sin embargo, la falta de partido propio y mayoría en el Congreso, y una articulación orgánica con el movimiento social, llevaron a una primera renuncia que no fue aceptada. Pero, los conflictos se reanudaron, pese a los reiterados llamados del Jefe de Estado, quien renunció irrevocablemente honrando su compromiso de no reprimir

a la población.

Al asumir el Presidente Rodríguez, recibió el apoyo de las Fuerzas Armadas, Iglesia, y Parlamento, y ha señalado que su única responsabilidad es llevar con éxito el proceso electoral adelantado que se ha convocado.

En esta crisis la CAN respaldó en más de una ocasión al ex – Presidente Mesa, haciendo un llamado a respetar la institucionalidad democrática. El nuevo proceso político deja un espacio posible de cooperación, y sería muy importante que esto pueda concretarse, ya que en otros casos la institucionalidad andina no jugó un rol decisivo en la resolución de los conflictos.

En Ecuador, se produjo el estallido de la crisis luego de un largo período de incubación. Este se inició con el cambio de políticas ejecutadas respecto a las ofrecidas electoralmente por el ex – Presidente Gutiérrez, y la ruptura con los sectores que lo llevaron al poder (entre ellos el movimiento indígena).

La implementación de su nuevo proyecto político que incluía un alineamiento con EEUU, tuvo la fuerte oposición de partidos políticos y las instituciones que controlaban. Frente a estos obstáculos se trató de cambiar los altos cargos del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, inclusive desconociendo los fueros parlamentarios. Algunos compararon estos intentos con el proyecto de autogolpe que Fujimori impulsara en el Perú.

El regreso del ex–Presidente Bucaram fue uno de los detonantes del desencadenamiento de la crisis. Las consecuencias de la dolarización de la economía, los cuestionamientos a las características autoritarias crecientes que asumía el régimen, las reivindicaciones de los movimientos indígenas desplazados, las movilizaciones contra el TLC con EEUU, fueron algunos de los ingredientes.

El Secretario General de la CAN había sido invitado como observador a algunos de los últimos cambios institucionales que el ex–Presidente Gutiérrez trató de ejecutar. Se buscó ayudar en buscar una salida ordenada a la crisis, pero el desborde popular impulsó la sucesión presidencial, a un Vicepresidente que había roto con el ex–mandatario, en protesta por el rumbo de su gobierno.

Colombia tiene buenos indicadores y la popularidad presidencial es considerable, pero se han generado conflictos por las reformas que impulsadas para asegurar el cambio constitucional que permita la reelección del Presidente Uribe. Asimismo, hay

posiciones encontradas respecto a la implementación del Plan Colombia y la política antiterrorista que se ejecuta. Algunos señalan que sólo se ha conseguido hasta el momento el repliegue de la guerrilla a las áreas que tradicionalmente controlaban, y que el problema de los paramilitares continúa siendo una bomba de tiempo. Aún así, hay una mayoritaria aceptación del régimen que permite la legitimidad suficiente para buscar la reelección a partir de los cambios constitucionales que se requieren.

En Perú, los indicadores macroeconómicos están muy bien en los últimos años, pero los niveles de aprobación presidencial son de los más bajos de la región y se han generado protestas de diferentes sectores, sobretodo en las regiones. No se está ante un inminente escenario boliviano, pero el equilibrio es precario.

El Gobierno de Toledo tampoco cumplió con sus promesas electorales, y ha continuado la política económica neoliberal de los años 90, con algunos matices menores y retrocesos. Se ha producido un divorcio entre el mandatario y la población, especialmente en las regiones. Estos elementos han contribuido al surgimiento de movimientos nacionalistas como el de los Humala.

Los bajos niveles de aceptación popular se mantienen, a pesar de las cifras macroeconómicas positivas, obtenidas en el contexto de una extraordinaria coyuntura internacional de los precios de las materias primas. Acusaciones de actos de corrupción en el entorno político y familiar del Jefe de Estado pusieron en la agenda el tema de la vacancia presidencial, que fue desechada por los partidos políticos tradicionales, buscando preservar la transición democrática. Sin embargo, ese sacrificio – no reconocido por el gobierno – también los ha arrastrado en el descrédito popular.

Existe por tanto un equilibrio precario, en un contexto de crecientes demandas sociales. Especialmente en las regiones que exigen mayores beneficios de la explotación minera transnacional, productores agrarios que denuncian el abandono de su sector, revueltas populares contra autoridades locales corruptas y movimientos regionalistas y nacionalistas.

Venezuela luego de sucesivas elecciones y referéndums, ha tenido una consolidación del régimen del Presidente Chávez, aunque con cuestionamientos más o menos velados de sus vecinos sobre las implicancias constitucionales de los cambios producidos en el país. A ello se suma una abierta y creciente beligerancia con los EEUU.

Mientras Venezuela cuestiona abiertamente las políticas del Consenso de Washington, se opone al ALCA y al TLC con EEUU, Colombia y Perú implementan –con matices– un continuismo de las políticas económicas de los 90s, y mantienen posiciones de virtual alineamiento o muy cercanas a las diversas políticas que EEUU tiene en la región y a nivel global.

El alza de los precios del petróleo, le permitió a Venezuela consolidar una estabilidad económica, ha recuperado tasas de crecimiento significativas, y está impulsando agresivos programas sociales de salud y educación dirigidos a los sectores más pobres, que cuentan con el apoyo de la cooperación cubana.

Venezuela ha tomado un liderazgo anti-neoliberal, y contra el unilateralismo de EEUU, que lo ha llevado a establecer alianzas con Cuba, reactivar su rol en la OPEP, y el apoyo a los movimientos anti-globalización, anti-ALCA, anti-TLC con EEUU. Esto lo ha llevado a un liderazgo que incluso opacó el de Lula en el Foro Social.

Los gobiernos andinos, han tratado con frialdad a Venezuela, especialmente los que están más identificados con la posición norteamericana. Incluso alguno de sus vecinos se apresuró al reconocimiento del gobierno golpista que lo depuso por unas horas. Se ha buscado cuestionar con formalismos la legalidad democrática del régimen, pero lo cierto es que las sucesivas consultas populares han convalidado un nuevo marco institucional.

Por tanto, un aspecto crucial, se refiere a la situación política de los países andinos, que en algunos casos se han catalogado como potenciales “estados fallidos”. Inclusive en algunas proyecciones²¹ se plantea el alineamiento de algunos países de la CAN y la subordinación de su dinámica a los EEUU, como un escenario probable.

Autores como Schifter identifica la “media luna andina” como especialmente crítica, por la situación que caracteriza a Ecuador, Perú y Bolivia.

“En dos ocasiones durante los últimos meses, las naciones históricamente perturbadas pero por mucho tiempo olvidadas de la “Media Luna del Sur” andina -- Perú, Ecuador y Bolivia -- han llegado a los encabezados internacionales. Los acontecimientos en la región ha llamado la atención de la mayoría de los altos funcionarios estadounidenses y observadores externos. Washington ha respondido a la perspectiva de la renovada turbulencia con una mezcla de indiferencia y fatalismo: indiferencia porque Perú, Ecuador y Bolivia en general se consideran poco importantes para los intereses estadounidenses; fatalismo porque demasiados

los ven como casos perdidos.”

Para Schifter, “Hasta cierto punto, las perspectivas de una mayor cohesión y estabilidad democrática en los países de la Media Luna del Sur dependen de lo que ocurra en otros países latinoamericanos, en especial Colombia y Venezuela. Ecuador es particularmente sensible a la violencia en Colombia, pero un deterioro de la situación en Colombia crearía tensión también en Perú y Bolivia. Entre tanto, Hugo Chávez fantasea con un papel de relevancia en el escenario regional. Si bien existen pocos indicios de que los latinoamericanos lo vean como ejemplo, ha inspirado a figuras como Morales y los hermanos Humala y se ha precipitado en una explosiva política regional al alinearse abiertamente con Bolivia en su prolongada disputa fronteriza con Chile. Además, las potencias regionales, Argentina, Brasil, Chile y México, tienen un pronunciado interés en el gas boliviano, así como un papel importante en conformar el contexto político y económico general de la región”²²

En general, los resultados de las elecciones en Bolivia con la contundente votación de Evo Morales, parece consolidar una salida democrática a la crisis. Los peores escenarios estarían dando paso a otros más optimistas que pueden afianzar la gobernabilidad del país altiplánico. Si esto se repite en el caso ecuatoriano, los pronósticos más negativos sobre la “medialuna andina” estarían –afortunadamente– comenzando a fallar. Dependerá de la actitud de EEUU frente a los políticos de los gobiernos emergentes, si cumplen oportunamente sus promesas electorales que llevarían a acciones y enfrentamientos con la política norteamericana de la región.

2.3.1. El factor TLC

La primera dificultad es que la negociación del TLC con EEUU sólo la realizan tres países andinos, Bolivia participa como observador y Venezuela fue excluida con el argumento formal de no participar en el ATPDEA. Esto vulnera de partida el proceso de integración, lo que no ocurre en las negociaciones con la Unión Europea.

Colombia y Perú, tienen una posición de mayor acercamiento a las posiciones de EEUU, y fueron entusiastas impulsores de un TLC con ese país. Pero existen algunas diferencias en los intereses y prioridades de ambos andinos.

En primer lugar, Colombia es el socio principal de la CAN, el que mayor diversificación exportadora tiene y uno de los beneficiarios netos del acuerdo de integración, y particularmente tiene sólidos vínculos comerciales con Venezuela, más allá de las

diferencias actuales. Perú, tiene un comercio marginal con la CAN, aun cuando también tenga exportaciones industriales a la región, no ha participado de diferentes instrumentos y acuerdos andinos como el AEC, y ha buscado una liberalización más acelerada. Tiene además un déficit sostenido con la CAN (principalmente, aunque no solo petróleo).

Si bien EEUU es un socio importante para ambos, Colombia tiene mayor dependencia del mercado norteamericano a diferencia de Perú que tiene una mayor diversificación relativa con otros bloques económicos como Europa y Asia (con quien tiene el mayor comercio relativo de la región andina).

Colombia forma parte del G-3 y tiene importantes intereses estratégicos en su proyección a Centroamérica y el Caribe, y la articulación con Brasil o la Comunidad Sudamericana de Naciones le interesa siempre y cuando no ponga en riesgo esa proyección. Perú tiene mayor protagonismo potencial con Brasil y en la proyección al Asia-Pacífico, y la Comunidad Sudamericana tiene mayor importancia relativa fundamentalmente por los aspectos no comerciales.

En esa medida, un TLC con EEUU tiene para Colombia un mayor riesgo potencial en el comercio intraregional andino, más allá de las consecuencias directas de lo que negocie bilateralmente con EEUU. En efecto, un estudio de la CAN²³ encuentra que hay un 35% del comercio intracomunitario altamente sensible, lo que implica que podría ser desplazado por importaciones norteamericanas. Dado el rol principal que tiene Colombia en el comercio de manufacturas, sería el principal perjudicado por una desviación de comercio.

Ecuador también ha sido un país que ha suscrito los diversos mecanismos de integración andinos, gozando además de un trato preferencial con Bolivia. La CAN es destino de sus exportaciones de mayor valor agregado, y al sólido vínculo con Colombia se ha añadido un importante comercio bilateral creciente con el Perú.

El vínculo con EEUU es muy importante no solo por el comercio, sino por factores estratégicos que han llevado a la presencia norteamericana en bases militares como la de Manta. A pesar de ello, con el nuevo gobierno es el país que más cautamente avanza en las negociaciones y el primero que decidió postergar hasta enero las mismas, dado el entrapamiento producido en lo que se suponía era la última ronda de negociación.

Bolivia es el país andino que mayor comercio tiene con MERCOSUR, y es un país

clave en el tema energético y en la articulación y formación de corredores bioceánicos y en la articulación entre ambos bloques. La CAN también es muy importante porque concentra sus exportaciones de mayor valor agregado, particularmente en el vínculo bilateral con Perú. La Comunidad Sudamericana es una prioridad, aunque existen profundas diferencias sobre la percepción del rol que deben jugar los países vecinos en esa estrategia. Pero, sectores diversos plantean la necesidad de la participación plena de Bolivia (y no como observador) en las negociaciones del TLC con EEUU, básicamente con un criterio defensivo de no perder márgenes de preferencia en ese mercado, respecto a sus socios de la CAN.

Venezuela es el principal exportador a EEUU de los andinos (rol fundamental del petróleo), a pesar de no haber participado de los beneficios del ATPDEA. La participación en la CAN también es muy importante, donde ha desarrollado un importante proceso de diversificación aunque no constituya parte central de su comercio, y una relación bilateral con Colombia significativa. Participa del G-3 y tiene prioridad en esa región como Colombia y México. Pero, con el presidente Chávez ha planteado su propuesta ALBA, cuestionando el neoliberalismo, el ALCA y los TLCs con EEUU, país con el que tiene creciente beligerancia que no ha reducido desde la presidencia de la CAN que ahora mantiene. Su posición fue protagónica en la cumbre hemisférica de Mar del Plata en la oposición a relanzar el ALCA, y estrechó vínculos con el MERCOSUR al cual ha solicitado su incorporación plena.

En concreto ha desarrollado diversos acuerdos con Brasil y Argentina en empresas petroleras, proyectos de cooperación energética, financiamiento de infraestructura e inclusive compra de bonos de la deuda. El creciente vínculo político está avanzando simultáneamente con proyectos en áreas diversas, entre esos países. Pero, algunos sectores han planteado preocupación de las consecuencias para la CAN de la incorporación plena de Venezuela al MERCOSUR. También, de la consecuencia para el G-3 de la crisis política entre México y Venezuela derivada del enfrentamiento verbal en torno al ALCA y calificativos sobre las posiciones adoptadas por ambos países. Aún así, la propuesta de Comunidad Sudamericana sería funcional a los objetivos venezolanos.

Desde su oposición frontal al TLC, ha señalado que pone en grave riesgo el proceso de integración andino y se han lanzado críticas explícitas a nivel ministerial hacia los países más entusiastas con el acuerdo. Si bien es previsible que no tendría riesgos potenciales tan grandes como Colombia (en una eventual crisis de la CAN), hay un cuestionamiento político central al TLC por los riesgos que pueden significar para el futuro de la integración andina. El punto central aquí es cuanto se polarizará esta

relación y si predomina o no sobre la confluencia que todos los andinos tienen en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Última Ronda de Negociación

La que se suponía era la última ronda de negociaciones en Washington en noviembre se levantó sin ningún acuerdo, por la dura posición norteamericana a pesar de las concesiones de los países andinos.

EEUU planteó exigencias adicionales a las que estaban en mesa, sin conceder demandas andinas en agricultura, propiedad intelectual y normas sanitarias y fitosanitarias, principalmente. Aún cuando las canastas son bilaterales, había puntos comunes en las líneas rojas de la posición negociadora de los andinos, que con diferentes tácticas buscó dividir.

Las sensibilidades son diferentes y menores en el caso del Perú que impulsó un proceso de liberalización y apertura más radical que el resto de andinos, por lo que podía dar mayores concesiones en servicios, inversiones, compras del estado, mecanismos de solución de controversias.

Pero, además había una voluntad política de cerrar que lo llevó a seguir intentando a pesar que Ecuador y Colombia ya habían decidido levantar las negociaciones para consulta y nuevas fechas. Esto debilita la posición andina, y no garantiza concesiones mayores al país que firma primero, como la experiencia de Costa Rica en el CAFTA lo demuestra.

La inflexibilidad de EEUU, paradójicamente está castigando a los países que se alinearon con su posición en la Cumbre de Mar de Plata. Se está buscando, en el TLC con los andinos, escenarios que impliquen concesiones mayores a las obtenidas en el CAFTA, lo cual implicará no sólo importantes costos en agricultura y propiedad intelectual, sino que fundamentalmente limita los márgenes de maniobra que tendrán los países andinos para el diseño e implementación de políticas económicas y estrategias de desarrollo.

Esto puede contribuir a una mayor agitación y polarización al interior de los países andinos, cuya estabilidad es precaria. Salvo Colombia, donde la continuidad del régimen parece garantizada con su reelección, podría alentar candidaturas antisistema en Ecuador y Perú, que se sumaría a la situación boliviana.

Estos cambios de gobierno, o avances en la representación parlamentaria y poder político de estos sectores, potenciarían alianzas con el régimen de Venezuela, dadas las similitudes de propuesta que presentan en algunos temas centrales.

De todas formas, parece muy difícil un escenario de no firma del TLC por parte de los poderes ejecutivos que están negociando ahora, aunque tendría mayores probabilidades una no aprobación por parte de los Congresos. El timing es clave en este proceso. Así lo prueba el anuncio de acuerdo que hizo el Perú, aún cuando no se conoce el detalle de los acuerdos que no han sido publicados.

Sin embargo, se ha cedido a buena parte de las exigencias de EEUU en el tema de acceso a mercados, comprometiendo severamente al sector agrícola. Asimismo, se ha conseguido datos de prueba en condiciones similares a las de CAFTA y otros TLCs, aun cuando no se aceptó patentes de segundo uso de métodos terapéuticos. En compras del Estado, inversiones, servicios, se habría aceptado las presiones de EEUU, en la medida que se tenían menores sensibilidades que Colombia.

A cambio de prácticamente solo mantener el ATPDEA, se ha cedido no sólo en acceso a mercados sino en las disciplinas, que más allá de los costos para el Perú, también compromete la posición negociadora de los otros andinos, para los que lo acordado con Perú seguramente será considerado como un piso por los EEUU. Un indicador al respecto puede ser el anuncio de Colombia de retomar negociaciones en Enero (tercera semana), ya que las últimas tratativas han sido infructuosas después del anuncio peruano, y se ha descartado la posibilidad que había de llegar a un acuerdo antes de fin de año.

Estos posibles cambios, no tendrían que generar sin embargo una modificación respecto al impulso de la CSN. De forma tal, que tanto en la situación actual, como en el nuevo escenario en el que sectores críticos asuman mayor protagonismo, la CSN parecería representar un proceso de confluencia de los países de la región, a diferencia de lo que sucedería respecto a las negociaciones y aprobación del TLC con EEUU.

Al revés sufrido en el tema ALCA por EEUU en Mar del Plata, podrían sumarse otros. Tanto en escenario de aprobación del TLC, en condiciones muy duras para los países andinos, lo cual puede afectar su estabilidad futura inmediata; como en un escenario en el cual por demoras en el proceso de negociación y con nuevos gobiernos y parlamentos elegidos se dilate la suscripción de acuerdos OMC-Plus que EEUU ha estado impulsando en el hemisferio para armar un “TLC a trozos”, sin

Brasil y el MERCOSUR.

Ese tipo de situaciones, podrían generar un endurecimiento de la política de EEUU a la región. Los intereses estratégicos que persigue, los obtendrá por lo medios que sean necesarios. Pero, en los márgenes limitados de maniobra que existen para los países andinos, escenarios de actuación multilaterales (hemisféricos o no), parecen fundamentales para sus intereses. Más allá del comercio, parecen existir condiciones mínimas para seguir impulsando la Comunidad Sudamericana de Naciones. Aún, en un escenario en el que el TLC destruya la Comunidad Andina, estos países individualmente podrían confluír al proceso sudamericano, aunque en peores condiciones para articularse con el socio hegemónico de esta región.

Pero también está el riesgo que los países andinos del norte terminen consolidando una dinámica con Estados Unidos, mientras que Venezuela lo haga con Brasil y MERCOSUR.

2.3.2. Algunos escenarios para la CAN

La coyuntura es muy complicada, en la medida que se están realizando elecciones en varios de los países andinos, cuyo desenlace influirá decisivamente en los escenarios de mediano plazo que puedan desarrollarse. Con la excepción de Colombia que con la reelección de su Presidente seguiría un régimen más bien de corte liberal y cercano a los EEUU, en los otros andinos es posible que el recambio se de con mandatarios con posiciones más críticas, siguiendo el péndulo iniciado en otros países sudamericanos, en particular del cono sur.

Más allá de la tendencia que asuman los nuevos gobiernos, el tema central parece ser si la transición es ordenada y fortalece la institucionalidad democrática, o no. Parece ser que en Colombia habrá menos sobresaltos, lo que no es seguro afirmar en el caso de Perú y Ecuador. Venezuela con la reciente elección parlamentaria, si bien consolida una mayoría absoluta del régimen, existen bases para cuestionar su representatividad, aunque no es muy probable que se produzcan cambios en plazos cortos. Bolivia con la elección abrumadora de Evo Morales, crea condiciones para una salida ordenada de la crisis.

Respecto a los escenarios posibles de los procesos de integración, dependerá del desarrollo de las posiciones que hemos señalado anteriormente, y de las implicancias de la suscripción del TLC con EEUU.

La firma del TLC y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR

Tal como están planteadas las circunstancias, lo más probable es que los Ejecutivos de los tres países andinos, firmen el TLC. Lo que no es muy claro, es si estos serán ratificados por los Parlamentos de estos países, y especialmente por el de EEUU, considerando las dificultades y el estrecho margen en la aprobación del CAFTA y la coyuntura electoral que tendrán que afrontar el 2006

Asumiremos el supuesto que generaría más conflicto, la aprobación del TLC por los países andinos. El otro hecho central es el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Aunque sólo tienen voz y no voto, está en una situación intermedia en el que tendrá mayores atribuciones que los países asociados, pero menores a los miembros plenos, hasta que termine de suscribir todos los instrumentos de la integración, como el AEC. A diferencia del TLC, en este caso la motivación no es principalmente comercial, sino que desarrollará iniciativas en los campos de la energía y la infraestructura. Mientras se desarrolle la transición hacia Miembro Pleno del MERCOSUR, no debería haber mayores contradicciones con la CAN.

Escenario 1: Se rompe la CAN como acuerdo comercial

Este escenario supone que las generosas concesiones otorgadas por Perú a EEUU, también son entregadas por Colombia y Ecuador. Esto implica la eliminación de la franja de precios agropecuaria, la desaparición del arancel externo común, la modificación de las decisiones sobre propiedad intelectual, inversiones, compras del Estado, y solución de diferencias.

Un ejemplo concreto lo constituye la reciente decisión del Tribunal Andino de señalar que la ampliación de datos de prueba que Colombia le concedió a EEUU para la renovación del ATPDEA, es contraria a la normativa comunitaria. De forma tal que lo que concedió Perú también debería eliminarse. Pero, parece más probable, que se cambie la normativa comunitaria. Esto se presentará en múltiples casos, donde en teoría debería primar la normativa andina.

Como se ha firmado una cláusula de anulación y menoscabo, se añade un nuevo instrumento a una posible denuncia de EEUU por pérdida de beneficios potenciales o abierta incompatibilidad con la normativa comunitaria. Las diferencias sobre la primacía de los acuerdos TLC, o lo que ha definido la Decisión 598 de la CAN para acuerdos entre andinos, puede generar contienda de competencias activando el mecanismo de solución de controversias del TLC, con menoscabo de la institucionalidad del Tribunal Andino.

En esas condiciones, Venezuela decide completar el proceso de hacerse miembro pleno del MERCOSUR, retirándose de la CAN, que en el mejor de los casos quedaría reducida a un foro político andino.

Escenario 2: La CAN sobrevive

A pesar de los conflictos y tensiones, los países andinos liderados por Colombia que tiene intereses cruciales en la CAN, deciden profundizar los acuerdos a los que se llegó en el TLC, de forma tal que se cumple el planteamiento de la Secretaría General que considera complementarios ambos procesos.

Se establecen excepciones o mecanismos legales, de forma tal que en el caso de contradicción con la Normativa Comunitaria Andina, esta tendría prioridad para los acuerdos que afecten a sus miembros. En ese contexto, Venezuela decide continuar con el Status Quo respecto al MERCOSUR.

Este escenario optimista, igual se complicaría por los costos que tendrá que asumir cada país andino y la polarización que se generará a partir de las protestas sociales de los sectores afectados, que podrían llegar a cuestionar la propia viabilidad de los gobiernos recientemente elegidos.

Escenario 3: Comunidad Sudamericana

- a) En cualquiera de los dos escenarios, la Comunidad Sudamericana de Naciones podría constituir un espacio de confluencia. Más claramente en el segundo, donde esta se daría de acuerdo a lo programado a partir de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR como bloques, en plazos que podrían acortarse dado el impulso de Venezuela y su incorporación al MERCOSUR.

En el primer escenario, aún sería posible que los países andinos, particularmente Perú y Bolivia terminarían siendo absorbidos en el marco de un MERCOSUR ampliado. Si se le garantiza a Colombia y Ecuador que el proceso no es excluyente del G-3, y su relacionamiento con los países centroamericanos y caribeños, también podrían participar activamente en este proceso.

- b) Otro escenario para la Comunidad Sudamericana es de entrampamiento. Se prioriza por los Miembros del MERCOSUR la construcción de su proceso

pasando a un segundo plano la CSN. El ingreso de Venezuela articula un eje principalmente con Argentina que establece cierto contrapeso a Brasil. Se consolida en un eje atlántico opuesto al ALCA y TLC con EEUU frente a los otros países andinos (excepto Bolivia) que impulsan el TLC con EEUU y se alinean con mayor claridad a sus posiciones e intereses en la región. Lo peor que podría ocurrir es que el escenario de entrapamiento de la CSN se complique con la ruptura eventual de la CAN, pero no lo consideramos el más probable. Pensamos que la CSN cautelaría un espacio de convergencia, aún en el caso que se desarrolle el peor escenario andino.

Escenario 4: Escenario de no TLC

La no firma puede tener diferentes orígenes. Desde la desaprobación por los parlamentos antiguos o recién elegidos en los países andinos, hasta el cambio de posición de los nuevos gobiernos en Perú, Ecuador y Bolivia.

Pero, la mayor dificultad puede estar en los EEUU, donde se presentan elecciones parlamentarias el 2006, año en el que además vence el fast-track otorgado al Ejecutivo. Y a la aprobación del CAFTA fue muy difícil, y parece que Colombia exigirá mejores condiciones que las obtenidas por Perú que hizo grandes concesiones a las demandas de EEUU, lo que aumentará la oposición parlamentaria norteamericana.

La oposición interna de los países andinos a la firma del TLC ha ido en aumento, inclusive con propuestas de referéndum que aunque no prosperen, han logrado poner en la agenda nacional la discusión de los costos, que en la propaganda oficial habían sido minimizados.

Los costos de la no firma del TLC dependerá de si logra renovar o no el ATPDEA. La tendencia ha sido reemplazar estos mecanismos unilaterales entre otros factores, por el cuestionamiento que han tenido en la OMC. Si no se renuevan, se perderán los márgenes de preferencia sobre cuya magnitud de impacto, las estimaciones varían a veces demasiado. Pero, sin duda serán afectados los exportadores de los productos estrella que ingresan a EEUU. El mayor costo sería en los países que más utilizan el mecanismo, y/o que tienen mayor proporción de comercio con EEUU. En cualquier cálculo, serían menores a los costos potenciales de los sectores afectados por la firma, incluyendo además del tema de acceso a mercados, las disciplinas OMC.

Los avances moderados que se presentan en Hong Kong, en la Ronda OMC, no alteran sustancialmente el escenario para los países andinos, respecto a la situación actual. Pero, lo más importante en los acuerdos Norte-Sur sería el avance en la negociación de un acuerdo de asociación con la UE (si el cronograma no se altera), que como hemos señalado anteriormente fortalecería no sólo los instrumentos de la integración andina, sino su propia institucionalidad tal como se deriva de la condicionalidad del SGP-Plus y la evolución del proceso de valoración conjunta.

La convergencia con el MERCOSUR podría darse con menores sobresaltos, aún cuando pueda haber matices respecto al relacionamiento que se tenga con la UE. En este escenario, donde hay algún avance en OMC –aunque limitado–, y no se completen los TLCs que impulsa EEUU, se crearían las condiciones para un relanzamiento de las negociaciones del ALCA, aun cuando en condiciones distintas a las que EEUU planteó en la reciente Cumbre de Mar del Plata.

Un escenario de no firma del TLC con EEUU fortalecería la CAN en su negociación con la UE, y consolidaría la convergencia CAN-MERCOSUR desde el reciente impulso venezolano y el nuevo gobierno boliviano.

Por el análisis anterior, consideramos como más probable la firma del TLC con EEUU, la ruptura –para fines prácticos– de la CAN como bloque comercial, pero la confluencia en el espacio de la CSN.

NOTAS

1. Este documento es una versión corregida del presentado en la XIX Encuentro Internacional de Ciencias Sociales. (Feria Internacional del Libro. Guadalajara - Noviembre 2005)
2. OMC (2005). “The Changing Landscape of Regional Trade Agreements”. Discussion Paper N° 8
3. BID Más Allá de las Fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Informe 2002.
4. BANCO MUNDIAL (2005). “Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development”. FAIRLIE, Alan (2005) “Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN”, www.iadb.org/intal.

5. Secretaría General de la Comunidad Andina. Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994 – 2004. Julio 2005
6. Ver Cuadro N°1
7. Secretaría General de la Comunidad Andina. Intercambio Comercial entre la CAN y MERCOSUR 1994-2003. SG/de 086/Rev. Junio de 2004
8. Centro de Economía Internacional. Oportunidades y Amenazas de un Acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina para Argentina y Brasil. Estudios del CEI N°5 Septiembre de 2003
9. Área de Libre Comercio de Sudamérica
10. Aquí hay que mencionar un sesgo en la construcción de los datos, que incluyó aranceles preferenciales aplicados en los casos de la CAN y MERCOSUR, lo que reduce los efectos de estos acuerdos en relación a los otros escenarios (donde no se hizo esta modificación).
11. Daniel Berrettoni. Impacto del Acuerdo MERCOSUR – CAN. 2005
12. Declaración de Cusco
13. Jaguaribe, Helio (2005). “El Proyecto Sudamericano”. En: Foreign Affairs en español Abril – Junio.
14. FAIRLIE, Alan (2004) “Luces y Sombras del TLC Andino – Estados Unidos”. Nueva Sociedad. www.nuevasoc.org.ve
15. FAIRLIE, Alan (2005) “Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN”, www.iadb.org/intal
16. Selección de Noticias ALADI (20/07/2005)
17. Documento de trabajo elaborado por ABEPG. Bolivia, país sin litoral con una pequeña economía y su inserción en la economía y el comercio internacional.
18. DI FILIPPO, Armando (2005)
19. Cardona, Diego (2004). Las relaciones Unión Europea – Comunidad Andina: tareas inmediatas. En: Nueva Sociedad. N° 190. Marzo-Abril 2004.
20. Colombia Internacional. “El Desarrollo de Regiones: ¿Relanzamiento de la Integración Andina?. En: La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante Integración. Policy Paper N° 7. Septiembre 2004. www.colombiainternacional.org
21. NIC (2004). “Mapping the Global Future”.
22. SCHIFTER, Michael. “Malestar en los Andes”. En: Foreign Affairs en Español. Octubre-Diciembre 2004
23. SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN. (2004). Análisis de la Sensibilidad del Comercio Subregional Andino en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Octubre 2004

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID (2002). Más Allá de las Fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Informe 2002
- BANCO MUNDIAL (2005). Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development.
- BERRETTONI, Daniel (2005). Impacto del Acuerdo MERCOSUR – CAN.
- CARDONA, Diego (2004). “Las relaciones Unión Europea – Comunidad Andina: tareas inmediatas”. En: Nueva Sociedad. N° 190. Marzo-Abril 2004.
- CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL – CEI (2003). Oportunidades y Amenazas de un Acuerdo MERCOSUR – Comunidad Andina para Argentina y Brasil. Estudios del CEI N° 5.
- CEI (2001) Alternativas de Integración para la Argentina: Un Análisis de Equilibrio General. CEI: Buenos Aires.
- COLOMBIA INTERNACIONAL. “El Desarrollo de Regiones: ¿Relanzamiento de la Integración Andina?. En: La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante Integración. Policy Paper N° 7. Septiembre 2004. www.colombiainternacional.org
- FAIRLIE, Alan (2004) Luces y Sombras del TLC Andino – Estados Unidos. Nueva Sociedad. www.nuevasoc.org.ve
- FAIRLIE, Cuadra y Florían (2004), Escenarios de Integración del Perú en la Economía Mundial: Un enfoque de Equilibrio General Computable.
- FAIRLIE, Alan (2005). Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN, www.iadb.org/intal.
- HAGUARIBE, Helio (2005) Foreign Affairs en español Abril – Junio.
- INTAL (2005). Informe Andino N°2 2002 – 2004.

- LIGHT, Miles (2003). Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: Impactos Económicos en la Comunidad Andina. Secretaría General de la Comunidad Andina
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL - NIC (2004). “Mapping the Global Future”. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project.
- OMC (2005). The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper N° 8
- RUTHERFORD, Thomas y Miles K. Light (2002). Free Trade Area of the Americas An Impact Assessment for Colombia.
- SCHIFTER, Michael (2004). “Malestar en los Andes”. En: Foreign Affairs en Español. Octubre-Diciembre 2004
- SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN – SGCAN (2004). Intercambio Comercial entre la CAN y MERCOSUR 1994-2003. SG/de 086/Rev.
- SGCAN (2004). Análisis de la Sensibilidad del Comercio Subregional Andino en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Octubre 2004.
- SGCAN (2005). Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994 – 2004.
- TERRA, M. y S. Laens (2003). The Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of The Americas. MERCOSUR Economic Research Network
- VALLS PEREIRA, Lia (2000). Estudio sobre las lineamientos estructurales de la posición brasilera en los principales sectores productivos de interés para el Brasil, en el ámbito del ejercicio de conformación del ALCA y de las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea. Fundación Getulio Vargas.