

Título

“América Latina frente al ALCA: entre el relanzamiento y las alternativas”.

(Borrador, diciembre 2005. – Editor: Palgrave Macmillan)

Autores:

Dr. Jorge Mario Sánchez-Egozcue, jmario@uh.cu

Centro de Estudios sobre Estados Unidos, CESEU, Universidad de La Habana.

CDr. Lourdes Regueiro Bello ¹, lourdes@cea.org.cu

Centro de Estudios de América, CEA.

Este artículo se propone **identificar las principales dinámicas de integración** que se desarrollan en la región latinoamericana y caribeña en el marco de dos eventos: de una parte los cambios políticos que se han producido en Sudamérica con el triunfo electoral de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Hugo Chávez en Venezuela, y por otra el estancamiento de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) desde la reunión ministerial de Quito en el año 2002, pasando por el intento de salvarla en Miami a fines del 2003, hasta el reciente encuentro de Mar del Plata. Así mismo, se exponen algunas consideraciones acerca de las **restricciones** que enfrentan los procesos de integración actualmente en curso en América Latina, poniendo de relieve los **factores de carácter estructural** que sustentan las diferentes posiciones sobre este tema.

La Cumbre de Mar del Plata: se afirma el estancamiento de las negociaciones del ALCA.

La Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, se perfilaba como una ocasión propicia para el relanzamiento de las negociaciones hemisféricas. Si bien desde los primeros encuentros preparatorios se percibía un cambio en relación con las reuniones precedentes, ningún análisis pudo anticipar lo que finalmente sucedió: la disensión llegó

¹ Becaria CLACSO 2004-2005.

hasta el punto de romper la homogeneidad del acuerdo sobre la declaración final y consiguió la legitimación de la divergencia como un resultado de la cita en sí mismo, y no como un momento de las negociaciones en la fase preparatoria. Este hecho marca una diferencia en relación a las Cumbres y ministeriales anteriores, en las que no se lograron avances, pero se mantuvo el apoyo explícito al proyecto, salvo las reservas planteadas por Venezuela.

Las palabras del presidente Kirchner no dejaron lugar a dudas, y si algo se evidenció con el contraste entre las posiciones de México, los países centroamericanos y andinos junto a Estados Unidos, frente a Brasil, Argentina y Venezuela por el otro lado, es que en lo adelante el ALCA no avanzará de manera sustantiva en el continente mas allá de lo alcanzado, en tanto la posición norteamericana con respecto a los subsidios agrícolas (de aquellos productos que son interés de Mercosur y que constituyen el reclamo principal) no reconozca la asimetría comercial existente y ofrezca alternativas aceptables para las partes en conflicto, un paso que en el momento actual parece poco probable desde la perspectiva doméstica norteamericana. En el mismo sentido, esta definición de posiciones es inusual como procedimiento en las negociaciones hemisféricas, donde las decisiones son tomadas por consenso, de manera que el saldo principal de Mar del Plata es el agotamiento del esquema de concertación precedente. El tema fundamental que se deriva de ese resultado son los posibles desenlaces para los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración.

Es importante tener en cuenta que lo ocurrido en Mar del Plata tuvo como precedentes:

- el estancamiento de las negociaciones ante las persistentes -y no resueltas - contradicciones entre Estados Unidos y Brasil en torno al tema de los subsidios agrícolas.
- la bilateralización del proceso negociador por la vía de los TLCs como expresión de la capacidad de Estados Unidos de generar opciones que permitieran adelantar su agenda, de manera íntegra, en espacios más reducidos.
- los TLCs avanzaron con aquellos países y subregiones donde existían menos resistencias al avance de la agenda comercial norteamericana, y donde se requerían menos concesiones “especiales”.

-esta forma de estructurar el proceso implicó la exclusión temporal de las negociaciones de la CARICOM, el MERCOSUR y Venezuela.²

En la perspectiva interamericana, se identifican dos procesos con carácter estratégico que constituyen los referentes fundamentales para la evolución del resto de los tratados en el hemisferio: el más importante, y a pesar de los obstáculos, sigue siendo el proyecto norteamericano del ALCA, porque define el resto de las reacciones continentales, impulsando una integración *norte-sur* de contenido panamericano y alcance global; de la otra parte están el modelo *sur-sur* de “convivencia reactiva” frente a ese proyecto, representado por el Mercosur, que se estructura en base a un esquema de reforzamiento subregional y representa una posición de relativa independencia política de Washington y más recientemente el ALBA, que a diferencia del ALCA y el MERCOSUR no tiene un carácter normativo, sino que se trata de un conjunto de acuerdos, que no alcanzan a cubrir el conjunto de las relaciones económicas y que se inscriben en una filosofía diferente.

Los factores de carácter estructural que condicionan las diferentes posiciones frente a la liberalización en general, y al ALCA en particular son: el grado de dependencia económica del mercado norteamericano, el tamaño de las economías, el papel de la subregión en la estrategia de las Empresas Transnacionales (ETN) norteamericanas, la capacidad de reacción ante procesos de liberalización y los costos y beneficios asociados a estos. La combinación de estos factores deviene diversos grados de convergencia y resistencia. Teniendo en cuenta estos elementos se identifican cuatro posiciones, con diferentes grados de resistencia ante el proyecto de los Estados Unidos:

-convergente: Centroamérica y Caribe

-intermedia: Comunidad Andina, que en sentido general es convergente, pero al tener economías algo más diversificadas y de mayor tamaño que las

² Aunque con Bolivia no se iniciaron formalmente las negociaciones, este país asistió como observador al proceso de negociación del llamado TLC Andino. Es preciso aclarar que la exclusión temporal no significa una posición homogénea de este grupo de países en relación al acuerdo.

centroamericanas, han desarrollado una negociación del TLC con Estados Unidos más larga y compleja, y finalmente

-estrategia de integración más independiente de Washington: el Mercado Común del Sur (Mercosur) y Venezuela, que no están dispuestos a firmar el acuerdo en las condiciones que está planteado.

Estas respuestas diferenciadas han obligado a los Estados Unidos a modificar la concepción original de “traje único” propuesta cuando el lanzamiento del ALCA en la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, adaptándose progresivamente hacia una estrategia de *“liberalización selectiva flexible”* que comprende modalidades de negociación diferenciadas y simultáneas, tanto bilaterales como subregionales, funcionales con un objetivo estratégico común: buscar la implementación de los elementos más sensibles antes de la ministerial de la OMC en Hong Kong y readecuar su estrategia al escenario post Mar del Plata.

Frente a las diversas sinergias económico comerciales Estados Unidos ha desarrollado la estrategia de la liberalización competitiva como pilar de su política comercial, entendida como: “The prevailing trade policy doctrine of “competitive liberalization” contends that since multilateral liberalization is difficult, preferential deals should be adopted as a second best route to achieve broader liberalization. Thus, the objective, is to use these bilateral PTAs (in conjunction with global and regional negotiations) to create momentum for trade policy”.³

El activismo desplegado por la USTR en la concertación de acuerdos comerciales de diferente alcance durante la administración Bush es apreciable.

³ Andriamananjara, Soamiely: “Competitive Liberalization or Competitive Diversion? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System”, 7 de mayo de 2003

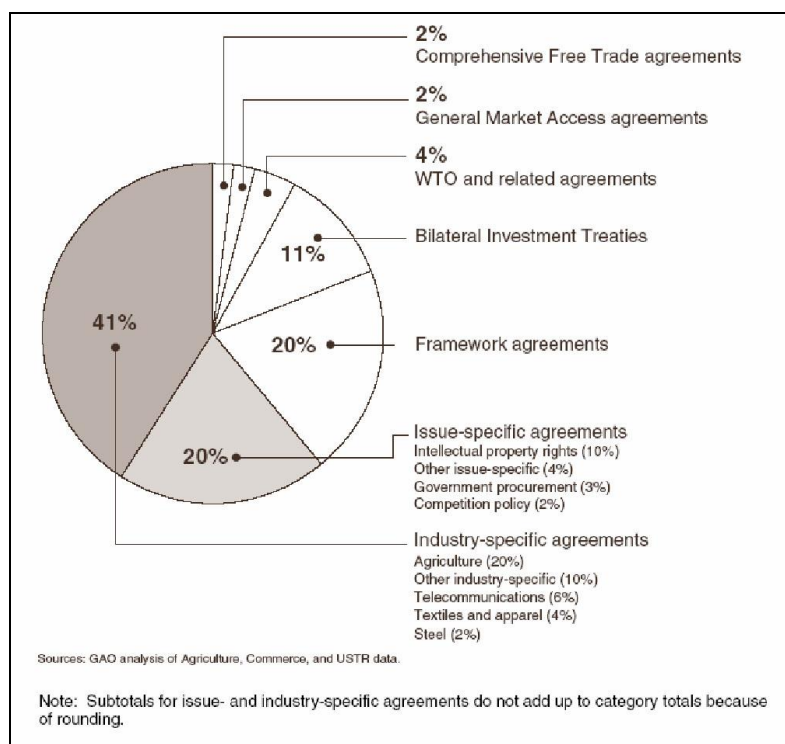
Agreement	Status
Multilateral Agreements	
GATT	Contracting Party - January 1, 1948
WTO	Member - January 1, 1995
FTAA	Negotiations began in 1994 but are currently stalled
Free Trade Agreements in the Western Hemisphere	
NAFTA	Entry into force - 1994
United States - Chile	Entry into force - 2004
CAFTA-DR	Date of signature - August 5, 2004. Expected to enter into force in January 2006*
U.S.-Andean FTA	Negotiations began in May 2004 but have not been concluded
U.S.-Panama FTA	Negotiations began in April 2004 but have not been concluded
Other Agreements	
United States - Israel FTA	Entry into force - 1985
United States - Jordan FTA	Entry into force - 2001
United States - Singapore FTA	Entry into force - 2004
United States - Morocco FTA	Signed, not yet in force
United States - Australia FTA	Date of signature - May 18, 2004, not yet in force
United States - Bahrain FTA	Date of signature - September 14, 2004, not yet in force

Sources: Organization of American States (OAS), Foreign Trade Information System (SICE); Inter-American Development Bank, *Beyond Borders*, p. 26.

* CAFTA-DR has been ratified by Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Guatemala, and United States. Costa Rica has not yet ratified the agreement.

Tomado de: Villarreal, M Angeles: "Trade Integration in the Americas", CRS Report for Congress, RL 33162, 22 de noviembre de 2005; en Internet: <http://fpc.state.gov/documents/organization/57510.pdf>, pag 14.

Esta estrategia supone el avance de acuerdos de diferente tipo y cobertura en dependencia de la región y los intereses norteamericanos en la misma, como puede apreciarse en el gráfico siguiente.



Los TLC no tienen un peso significativo, sin embargo para la región latinoamericana es la forma típica de negociación; teniendo en cuenta que estos son los acuerdos más abarcadores en amplitud y profundidad de la agenda comercial norteamericana, puede inferirse que América Latina es la región donde se registra de manera más íntegra la implementación de la agenda comercial global norteamericana.

La perspectiva latinoamericana y la norteamericana

La historia de los procesos integracionistas en Latinoamérica refleja con claridad los conflictos de una concertación cuyos efectos son más amplios y profundos que lo estrictamente relativo a la adecuación de sus economías a los cambios en el entorno internacional. La conformación de actitudes y opiniones con respecto a los temas que impactan las relaciones hemisféricas ha sido casi siempre un problema de ramificaciones extensas, donde convergen las presiones externas y las dificultades para lograr el consenso entre los factores políticos y económicos domésticos.

Como han señalado intelectuales, políticos y personalidades desde las más disímiles posiciones, el verdadero desafío para los latinoamericanos es la definición de un

proyecto propio viable frente a las presiones del hegemonismo y la influencia cultural norteamericana. Tal definición no puede ser homogénea como no lo son las condiciones y los recursos con que cuentan los países de la región, pero necesariamente implicaría la articulación de los intereses individuales de cada país en tres niveles no siempre concordantes: global, hemisférico y subregional.

En el plano estrictamente económico, los principales retos perspectivas de la región, según identifica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL incluyen⁴: a) los riesgos en la economía global, b) la dependencia de las exportaciones de materias primas de poco valor agregado, c) la adopción de reformas para promover la eficiencia y d) los problemas de los ingresos y la inequidad.

En el caso latinoamericano la incidencia de las tensiones y las oportunidades generadas por el contexto internacional se traducen en una relación de conciliación frente al interés o el rechazo norteamericano. Por lo general, las relaciones comerciales extra-hemisféricas tienen un papel más limitado cuanto mayor es la cercanía geográfica a Estados Unidos, y/o menor es el tamaño de la economía; es decir, *el tamaño del mercado y la sensibilidad geo-política juegan un papel importante*.

En igual sentido las posiciones frente a las negociaciones con Estados Unidos no pueden ser las mismas para países exportadores de alimentos como Brasil y Argentina, que para los importadores netos de ese renglón, lo que explica la mayor intransigencia de los primeros ante la persistencia norteamericana de mantener los subsidios agrícolas. En resumen, las diferencias estructurales devienen capacidades de negociación y resistencia diferenciadas para los países latinoamericanos cuyo principal objetivo en la negociación es obtener el acceso al mercado norteamericano. Por ello, el activismo comercial global desarrollado por la actual administración, materializado en la gran cantidad de acuerdos firmados o en proceso de negociación, funciona como una presión adicional sobre los países latinoamericanos para negociar con Estados Unidos ante el temor de llegar a posicionarse en ese mercado demasiado tarde.

⁴ José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, citado en:
http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/trade/index.html

En el caso norteamericano, una presencia extra-continental activa demasiado cercana a sus fronteras, provoca una respuesta más fuerte que la idea de compartir mercados situados más lejos hacia el sur. A ese respecto resulta ilustrativa la experiencia de mediados de los años 90, en que una incipiente penetración en el área de Centroamérica y el Caribe de productores textiles de Asia provocó una encendida argumentación en el Congreso norteamericano de los representantes del lobby de los productores domésticos sobre las amenazas que esta representaba, y, si bien era cierto que por la magnitud de los flujos comerciales el reto era equivalente apenas a una fracción del intercambio con cualquier otra región, las discusiones condujeron en poco tiempo a la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo de EEUU para la Cuenca del Caribe⁵ (TDA 2000-CBTPA), que proveía mejores condiciones de acceso al mercado norteamericano para estos países a cambio de la obligación de importar la fibra textil de sus productores.

Desde el punto de vista económico comercial Estados Unidos está interesado en que estos acuerdos sirvan para la implementación de reglas y normativas que den facilidades y seguridad al capital norteamericano, así como promover la liberalización del sector de los servicios, de las inversiones y el acceso preferencial a recursos estratégicos.

Teniendo en cuenta las motivaciones, intereses y condiciones de partida norteamericanas y latinoamericanas es válido plantearse, en primer lugar, cuál es el margen de tolerancia y de distanciamiento admisibles en la concepción de seguridad nacional norteamericana para cada subregión, y en segundo lugar, si una relación comercial extra-hemisférica puede llegar a ser un contrapeso o alternativa a Estados Unidos para los países latinoamericanos. De igual forma sería legítimo evaluar si la readecuación funcional en marcha actualmente en las relaciones intrrarregionales podrían disminuir el peso y significación de una relación con Estados Unidos.

Los actores extra-hemisféricos.

⁵ The 'United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act' H.R.434, 2000. 'Trade and Development Act of 2000'. (TDA), TITLE II--TRADE BENEFITS FOR CARIBBEAN BASIN, Subtitle A--Trade Policy for Caribbean Basin Countries, SEC. 201. 'United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act'. (CBTPA).

En América Latina el bloque que ha desarrollado mayores relaciones extrahemisféricas tanto en el eje Norte-Sur, como en el Sur-Sur ha sido el Mercosur que ha firmado acuerdos de “Zona de Preferencias Arancelarias Fijas” con la India, lo que se considera como un primer paso en la preparación de condiciones para un acuerdo de liberalización comercial; y tiene a dos de sus miembros (Argentina, Brasil) junto a Chile, envueltos en una intensa ofensiva comercial con China y también ha dado algunos pasos iniciales de acercamiento hacia el Medio Oriente; además persiste en la negociación de un área de libre comercio con la Unión Europea (U E).

No obstante, el significado de estos acuerdos es relativamente limitado aún. En la perspectiva latinoamericana destacan por su importancia estratégica dos pilares, la Unión Europea y China, cada uno con particularidades que les confieren un carácter propio, pero con algunos elementos comunes que sirven de contraste al modelo norteamericano de integración y a las dinámicas de agrupación subregionales.

La Unión Europea.

Las características principales de las relaciones comerciales trasatlánticas de América Latina con la UE pueden sintetizarse como *altamente concentradas*, y salvo pocas excepciones, *con tendencia a declinar* cediendo espacio ante los nuevos acuerdos de integración intra-hemisféricos. La participación de América Latina en el comercio total de la UE-15 de 1994 a 2003⁶ pasó de 5.8% a 4.6% Las exportaciones europeas (UE-15) hacia América Latina de 5.9% bajaron al 4.6%, y las importaciones de 5.7% a 4.7%.

La capacidad de la UE de mantener o expandir su participación en los mercados latinoamericanos está fuertemente orientada hacia dos subregiones: Mercosur (que representa el 44% del comercio total Latinoamericano con la UE-15)⁷ y la Comunidad Andina de Naciones, CAN (que tiene un peso mucho menos importante, 12.8%). A nivel individual destacan tres países, Brasil (33.9%), México (25.3%) y Chile (8.9%). El resto

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo., IDB - Integration and Trade in The Americas” , III EU-LAC Summit: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the E.U., may 2004.

Datos de Naciones Unidas-COMTRADE, Tabla 3, “European Union Trade with Selected Regions 1994-2003”. pag 62.

⁷ BID, Ibíd. tabla 5, pag.66.

es poco significativo, tanto subregional, -MCCA (4%), Caricom (2.9%)- como a nivel de país.

Aunque por el volumen de compras México es el mercado mas grande para las exportaciones europeas con destino hacia América Latina (absorbe el 40% del total de las exportaciones, superando incluso las compras del Mercosur), en términos relativos, los países que tienen las mayores proporciones de importaciones europeas en sus economías son Brasil, Argentina y Chile. El principal exportador en el subcontinente hacia la UE también por un amplio margen es Brasil. Los ritmos de incremento del comercio en los últimos años son más activos en los países pequeños, y como ya se dijo, la tendencia general a partir del año 2001 ha sido una lenta pero constante reducción del intercambio comercial, exceptuando México que ha reportado un modesto incremento.

Los instrumentos políticos mas importantes de promoción del comercio UE-A.Latina se basan en un enfoque diferenciado que fuera introducido a mediados de los 90s en un Documento de Política de la Comisión Europea: “La Unión Europea y América Latina: Situación Actual y Perspectivas para una Asociación mas Cercana 1996-2000” que define las bases de los lineamientos para promover la liberalización recíproca del comercio.

A diferencia de la estrategia norteamericana que comentaremos mas adelante, las premisas de la relación comercial UE-A.Latina se definen con arreglo al marco de las reglas de la OMC y el sistema generalizado de garantías y preferencias (GSP) de la UE, que incluye mecanismos de desregulación graduales que diferencian entre los países destinatarios a partir de sus condiciones específicas. Otro instrumento importante de la política comercial de la UE es la Convención de Lomé, que otorga preferencias a países miembros de la ACP (Asia-Caribe-Pacífico) exonerando de impuestos por esa vía a casi todas las exportaciones caribeñas. Las bases de la última generación (la tercera) de acuerdos de cooperación avanzada entre ambas partes son tres pilares: 1- institucionalización del diálogo político, 2-incremento de la cooperación económica, y 3- liberalización progresiva y reciproca del comercio, que en comparación con sus precedentes profundizan y amplían los instrumentos expandiéndose también hacia

áreas vitales (como propiedad intelectual, ciencia y tecnología, telecomunicaciones y tecnologías de la información). Estos objetivos tienen un alcance mayor que los temas comerciales, y se presentan como parte de un enfoque de apoyo al desarrollo sostenible, la estabilidad macroeconómica, medidas de reducción de la pobreza y consolidación de la gobernabilidad y la democracia, lo que les confiere un poder de “*leverage*” como instrumento de negociación, permitiendo introducir condicionamientos extraeconómicos mediante la intervencionalización de objetivos políticos con los aspectos estrictamente comerciales.

En la práctica, constituyen *un marco de referencia común* que se concreta a través de la implementación de los acuerdos específicos de libre comercio con México, Chile, y Mercosur. En el caso de Centroamérica y la Comunidad Andina, los acuerdos de diciembre del 2003 se consideran una etapa intermedia hacia la liberalización posterior. En el caso del Acuerdo de Cotonou, se contempla para los países del Caribe un período de transición en las tarifas y regímenes de tratamiento especial de 12 años hasta el 2008.

El desafío principal que enfrenta la integración comercial UE - A.Latina tiene dos componentes, uno es la erosión que generan los nuevos acuerdos que se han suscrito en la última década entre países individuales y regiones de A.Latina, y de estos con los EE.UU., que representan desvíos progresivos de los flujos financieros y comerciales tanto hacia Estados Unidos como entre los miembros de los acuerdos subregionales; y el otro es el efecto distractivo que la ampliación de la UE genera.

La diferencia mas importante entre el modelo de integración con la UE y el ALCA reside en el reconocimiento de las asimetrías y de la necesidad del tratamiento diferenciado en los procesos de liberalización recíproca, a partir de las normas multilaterales de la OMC, así como la inclusión de programas de financiamiento paralelos para facilitar los procesos de transición del régimen comercial vigente hacia la liberalización. Este factor no obstante, sólo tiene relevancia en realidad para las economías mas pequeñas del Caribe y toma un carácter secundario para la mayoría del los socios de mayor peso que descansan la negociación en otros componentes mas activos de la liberalización.

Se ha señalado también que una de las fallas políticas mas visibles en la relación de la UE con América Latina ha estado asociada a la ineficacia manifiesta de las Cumbres Iberoamericanas como foro de concertación para lograr implementar mecanismos complementarios efectivos de apoyo para la expansión de los vínculos comerciales y financieros entre ambas partes, entre otras razones, por falta de una estructura institucional y un respaldo financiero que permitieran dar seguimiento y respuestas concretas a los objetivos planteados en esos temas en los sucesivos encuentros. La reciente creación en la XV Cumbre en Salamanca de una Secretaría General que permita unificar los criterios políticos en organismos como Naciones Unidas constituye un importante paso para romper la inercia precedente, pero como reconociera el recién designado secretario Enrique Iglesias, el escaso margen de maniobra político que supone la concertación de posiciones tan disímiles no augura grandes resultados en un horizonte cercano.

A manera de resumen, exceptuando Mercosur y algunos de los países “grandes”, (Brasil, Argentina, Chile y México), el papel de la integración comercial entre la UE y América Latina en la configuración de opciones para los procesos hemisféricos de integración *no constituye un elemento de peso suficiente como para desafiar la preeminencia del proyecto norteamericano o representar una alternativa viable a corto plazo para el resto de los “pequeños” actores.*

Para la Unión Europea por su parte, se hace imprescindible la dinamización de iniciativas para contener la tendencia a la erosión en los vínculos comerciales con Latinoamérica. Estos esfuerzos tendrán que canalizarse dentro de los marcos institucionales ya existentes, debido a que la promoción de nuevos instrumentos requeriría largos y complejos procesos de concertación con las normas que pronto entrarán en vigor con la ampliación de la UE. En consecuencia, el curso de acción más probable en un horizonte de dos a cuatro años sugiere una estrategia de profundización “dentro” de los acuerdos ya existentes, que busque un uso mas efectivo de los programas de cooperación y apoyo financiero ya aprobados para generar incentivos y consolidar los espacios de intercambio actuales.

Asia - China

En cuanto a las relaciones entre América Latina y Asia, los desafíos más importantes parecen estar asociados a la reciente ofensiva estratégica China para capturar los mercados de materias primas del continente a fin de sostener su crecimiento económico futuro⁸.

Tras años de infructuosos intentos por parte de los países Latinoamericanos por tratar de captar la atención de China y los países de la región, finalmente se ha producido un cambio favorable. El punto de giro lo marcó la visita oficial que el presidente de China, Hu Jintao, hiciera a cuatro países latinoamericanos claves: Brasil, su mayor socio comercial en América Latina, Argentina, Chile y Cuba. Como preludio de la visita, ya se habían producido en años recientes importantes cambios que anticipaban la expansión futura⁹, individualmente la evolución ha sido la siguiente.

Brasil. Se ha registrado un crecimiento promedio anual en los últimos cuatro años de las exportaciones con destino a China del 61%. En el 2003, China fue el tercer mayor importador de productos provenientes de Brasil, así como el principal comprador de la soja brasileña y el segundo mayor importador de acero con un crecimiento explosivo de 500%. A estas compras de materia prima se le suma la posibilidad de que las empresas chinas inviertan unos US\$8,5 mil millones en los próximos¹⁰ años.

Argentina. Las ventas de productos argentinos (fundamentalmente granos y aceite de soja) a China crecieron un 112,6% en el 2003, llegando a rebasar el umbral de los US \$12 mil millones, convirtiéndose en el cuarto destino de las exportaciones de Argentina, después de Brasil, Estados Unidos y Chile¹¹.

Chile. En este país las empresas Chinas compran sobre todo cobre (China es el principal consumidor mundial de cobre- con importaciones globales anuales cercanas a las 3,5 millones de toneladas), celulosa y harina de pescado, mientras que Chile

⁸ Otros países como Corea del Sur y Vietnam también han estado dando señales de interés en la última cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC, en Chile pero su influencia sería mucho menos importante

⁹ ¿Qué busca China en A. Latina? Mariana Martínez , BBC Mundo, 14 de noviembre de 2004

¹⁰ BBC Mundo.com, "Qué busca China en América Latina", 14 noviembre 2004.

¹¹ Ibid.

importa desde la potencia emergente productos textiles y electrónicos. En 2003 el intercambio comercial entre ambos países alcanzó el record de US \$ 3.155 millones, situando a China como el tercer socio comercial de Chile detrás de Estados Unidos y Argentina, por encima de Japón, Brasil, los países de la Unión Europea y del Mercosur. No menos importante es el hecho de que Chile es además el “partner” del primer Tratado de Libre Comercio que China firmará en el área desde su ingreso a la OMC hace tres años, un paso que representa un avance significativo para el gigante económico.

Cuba. Un caso diferente, pues en comparación con los anteriores su mercado es apenas relevante y sin embargo, la presencia China ha generado un vuelco enorme en las condiciones de desempeño de la economía de la isla, además de potenciar importantes derrames hacia la región del Caribe. China es el tercer socio comercial que tiene la isla después de Venezuela y España. En el año 2003, las exportaciones chinas hacia ese país sumaron US \$236 millones (manufacturas electrónicas, maquinaria y terminales telefónicas) y las importaciones US \$121 millones (tabaco, productos químicos, equipos médicos de alta tecnología, vacunas y mariscos). No menos importantes son los proyectos de inversión en la industria del níquel (Cuba tiene la segunda reserva de este mineral a nivel mundial) que llevarán a duplicar la capacidad exportadora actual, y de inversión conjunta con Venezuela en áreas como la infraestructura para el transporte de petróleo (pipelines dentro del país, y una base de supertanqueros que pudiera ser vital para la Cuenca del Caribe) así como la generación de electricidad¹².

Es un hecho que la dinámica comercial se ha desplazado en los últimos años de manera creciente hacia Asia. Según los actuales ritmos de crecimiento se prevé por organizaciones como el FMI y el Banco Mundial que antes de cinco años la segunda economía del mundo sea la China, después de la de Estados Unidos, así como también se espera que en la región asiática otras naciones también tengan fuertes crecimientos. Esos países no tienen desde ahora suficientes recursos propios y son grandes importadores de materias primas en los sectores de minería y combustible,

¹² BBC Mundo.com, “Chávez estrecha alianza con Castro”, 28 abril 2005.

energía, petróleo, mineral de acero, recursos naturales, alimentos procesados, etc, por lo que se da en la práctica una fuerte complementaridad entre las necesidades del crecimiento de los asiáticos y el perfil de las exportaciones latinoamericanas. Las proyecciones de demanda que se realizan superan la capacidad actual para satisfacerla por lo que se espera que también se de un fuerte estímulo a las inversiones en esos sectores, constituyendo una garantía perspectiva para sostener el crecimiento económico en los próximos años y facilitar la modernización tecnológica.

Las importaciones Chinas alcanzan hoy una cifra cercana a los US \$300 mil millones por año, de las que Mercosur representa actualmente menos del 2%; sin embargo, sólo por el efecto del tamaño del mercado, la garantía de un pequeño incremento porcentual significaría volúmenes considerables de expansión. *Los beneficios de la alternativa asiática estarían muy fuertemente orientados a países específicos* (las grandes economías del sur) *y no involucran de manera directa a bloques subregionales*¹³, al menos no en la forma de arreglos institucionales colectivos de liberalización comercial, *aunque es probable que se generen algunas sinergias favorables hacia el interior de MERCOSUR* como consecuencia del tirón de la demanda por exportaciones (con los ingresos que genera) y el aumento correspondiente en las necesidades de infraestructura, equipamiento y bienes intermedios.

Entre los aspectos que pueden generar otros desarrollos importantes está el paso audaz dado por el Presidente brasileño Lula de reconocer a China como una "economía de mercado"¹⁴, una concesión que presumiblemente garantizaría una voluntad China preferente para Brasil frente a competidores locales, pero que a la vez supone algunos riesgos para el empresariado nacional, ya que ese estatus implica poner limitaciones a las sanciones que se pueden imponer en caso de dumping y antidumping, disminuyendo la protección del aparato industrial de la región. Por el lado de los riesgos está la posibilidad de que China comenzara a inundar el mercado suramericano como exportador de manufacturados de bajo costo como ha hecho en otras regiones,

¹³ Conviene anotar que en tendencia, se generan dos rasgos importantes de la relación comercial con China, uno es la Balanza Comercial deficitaria, y el otro la consolidación de la inserción tradicional en base a las exportaciones de productos primarios.

¹⁴ La concesión tuvo un gesto político recíproco por el lado Chino al asumir que apoyaría la solicitud Brasileña de un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

particularmente en las ramas de productos textiles y calzado, desplazando a los productores de la industria doméstica.

A diferencia de la opción europea, *la variable asiática apenas ha comenzado a transitar por el modelo de los acuerdos de integración de liberalización recíproca* con el reciente acuerdo con Chile, que será un precedente de suma importancia para determinar el modo en que se consoliden a futuro las relaciones entre Latinoamérica y el gigante chino. Otro elemento de contraste con el referente europeo es la *menor vulnerabilidad de los flujos comerciales de las materias primas latinoamericanas a las variaciones de los precios en los mercados internacionales* en virtud de la inercia que se asocia a los intensos ritmos de crecimiento de la economía China, inercia que se cree provee una estabilidad relativa a la demanda por exportaciones.

Tanto la relación comercial con la Unión Europea como la China *tienen en común que focalizan su atención hacia las economías más grandes del cono sur*. El efecto compensatorio por lo que el efecto compensatorio de ambas formas de integración internacional frente a la norteamericana adquiere menos importancia cuanto mas cerca están geográficamente los países latinoamericanos de los Estados Unidos y menor es el “tamaño” de la economía. En *ninguno de los dos casos las normativas de acceso a mercados, tratamiento de la Inversión extranjera etc. superan el marco regulatorio multilateral de la OMC*. Finalmente, se constata también *en las dos modalidades de integración que el efecto “derrame” hacia el interior de las subregiones o los acuerdos sur-sur es relativamente débil*, pues no muestran, al menos por el momento, sinergias significativas.

Los factores hemisféricos de la integración.

Las líneas de fuerza principales.

La globalización se expresa de manera concreta hacia el interior del continente americano como el conflicto entre dos proyecciones básicas de carácter interno: de un lado se encuentra el proyecto norteamericano de forjar una zona de libre comercio continental a partir de una “visión” política y estratégica generada en lo fundamental

“desde y para” el norte, y de otro, se encuentran la opción de “convivencia reactiva” o “regionalismo estratégico” representado por el bloque del Mercosur liderado por Brasil y el conjunto de iniciativas lideradas por Venezuela bajo la sombrilla de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) . Estas proyecciones están marcando la dinámica de lo que en materia de integración sucede en el hemisferio. Los elementos de diferenciación entre ellas pueden establecerse atendiendo a: propuestas y/o prioridades de inserción disímiles; la diferenciación de los aliados principales en que se sustenta su proyección; y la naturaleza de la propuesta.

Para Centroamérica, el Caribe y los países andinos (excepto Venezuela) su brújula de inserción indica la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, para el MERCOSUR, sin desconocer la importancia y peso de esa relación, no se comporta igual.

En la negociación con Estados Unidos para el establecimiento del ALCA se evidencian asimetrías que no están referidas sólo a los niveles de desarrollo, sino a la naturaleza de las demandas; mientras las demandas del MERCOSUR están referidas a los instrumentos de la política comercial que obstaculizan el acceso a mercados, las provenientes de Estados Unidos se dirigen a cambiar las normativas y reducir la capacidad regulatoria y la participación del estado. A pesar de que el tema de los subsidios agrícolas es el mismo que traba la negociación con la UE existen diferencias ya que las exigencias europeas son puntuales y concretas en los temas de servicios, inversiones y compras gubernamentales, mientras frente a Estados Unidos las divergencias son más conceptuales e implicaría la subordinación a sus intereses.

Frente a este escenario la respuesta del MERCOSUR ha sido dar primacía a las negociaciones en el marco de la OMC y fortalecer el bloque frente a las del ALCA y la UE; esto definido como política es una clara señal del desplazamiento de las prioridades del esquema y explica la consecuente mirada hacia otras áreas. Los recientes acuerdos de Argentina y Brasil con China se presentan como una oportunidad para aliviar la presión de tener que definir la negociación con Estados Unidos, aunque ello signifique la consolidación del patrón de inserción internacional de América del Sur basado en la dependencia de recursos básicos con escaso valor agregado.

Sin embargo, *la voluntad política de los actuales gobiernos no refleja necesariamente un consenso* del sector empresarial en torno a una inserción que no dé prioridad a las negociaciones con Estados Unidos y la UE.

La expansión de relaciones hacia otras áreas es un logro de la política del bloque, que le puede permitir elevar su poder de negociación, pero puede ser una debilidad si no cuenta con una estructura institucional que acompañe ese proceso; o si no desarrolla la capacidad de recolocar los recursos productivos en el interior del propio esquema. Desde el punto de vista comercial los acuerdos institucionalizados con la India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) tienen a su favor el peso que representan en ellos los bienes manufacturados, de manera que atenúa el efecto de reprimarización que se daría como resultado de la negociación con la UE, el ALCA y con la propia China.

La voluntad política de fortalecer el bloque choca con la agenda de diferentes velocidades y focos diversos de los cuatro países. Para Argentina las prioridades del bloque debieran centrarse en la creación de una moneda común para resolver el tema de los desbalances comerciales generados por el diferencial de competitividad de tasas cambiarias diferentes; la creación del Parlamento del MERCOSUR y el avance en la coordinación de políticas tributarias y fiscales. Paraguay pone el foco en el tratamiento de las asimetrías, en tanto Uruguay defiende mayor flexibilidad para no cancelar la posibilidad de una negociación bilateral con Estados Unidos; mientras, Brasil concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento de una unión aduanera, cuya tarifa externa común responde a los intereses de protección de la economía brasileña antes del 2006.¹⁵

Hasta el momento, la imagen del MERCOSUR se robustece más por sus avances en la agenda externa y capacidad de articular posiciones y alianzas en la agenda multilateral y bilateral con países de fuera de la región, (especialmente los de mayor tamaño económico) que por los avances domésticos, ello puede sentar las bases de un MERCOSUR de dos velocidades con el riesgo de que se produzca una inversión de las prioridades, que en el largo plazo conviertan lo que hoy es una fortaleza en una debilidad.

¹⁵ Onuki, Janina: "MERCOSUR, para além de uma agenda externa", en Meridiano 47, No 47, junio de 2004 en Internet: <http://www.ibri-rbpi.org.br>

El MERCOSUR, impulsado por Brasil es en estos momentos uno de los pilares globales de un nuevo modelo de cooperación Sur-Sur que no pretende erigirse en una alternativa a las relaciones con el Norte, sino complementarlas y elevar su capacidad de negociación.

No obstante, esta proyección externa fortalecida del esquema corre riesgos; la emergencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones ha llevado a que algunos miembros del bloque se pronuncien a favor de avanzar a la conformación de un único organismo que represente a los países sudamericanos, para evitar la superposición de estructuras de integración. Tal proyección puede tener dos lecturas: una positiva orientada a la ampliación y, paralelamente, a la profundización y conversión de los países sudamericanos en un importante interlocutor internacional; la otra tiene como propósito la dilución de los procesos originarios, con lo cual se bajaría el techo de las propuestas de integración más profundas.

Las propuestas y las posiciones de Venezuela están generando un replanteo de elementos significativos de la colaboración y la integración sectorial latinoamericana en varios espacios (Caricom, CAN, y Mercosur) así como en temas referidos a la integración energética y el papel de los gobiernos.

Es preciso señalar que a diferencia de otros acuerdos que tienen un marcado carácter normativo, el ALBA ha avanzado más en convenios que dan respuesta a situaciones críticas concretas, y ha hecho de la integración energética el pilar de una relación alternativa a partir de una voluntad política con vocación de cambio estructural.

Su identidad como propuesta alternativa viene dada por: la relativización de los mecanismos del mercado, sin obviarlos; centralidad de lo social; el desarrollo de la complementariedad económica; el fortalecimiento de la actividad productiva, por encima de la especulativa; la prioridad del sector estatal para proyectos estratégicos; la búsqueda de opciones que permitan atenuar tanto los mecanismos de transferencia de recursos del sur al norte, como las relaciones de dependencia; la utilización del comercio compensado en bienes y servicios para financiar el intercambio

intrarregional¹⁶; y el apoyo financiero y otorgamiento de facilidades a las actividades económicas creadoras de empleo.

Hasta el momento sus propuestas e iniciativas apuntan a la recuperación de actividades productivas cuyo destino económico es el mercado interno regional y a la creación de fuentes de ingresos. Como proyecto en construcción está dando sus primeros pasos y en el corto plazo no es previsible que modifique las estructuras económicas dominantes, ni desplace la propuesta hemisférica en su conjunto, a la que es una expresión de resistencia propositiva parcial (no sustituye el modelo en su conjunto, sino compite con sus estructuras, priorizando el marco negociador político en lugar de lo estrictamente técnico).

Si bien el factor clave en la relación del Mercosur y Venezuela es la integración energética, favorecida por la crisis Argentina en ese sector y la presión internacional de los precios del petróleo, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno podría erigirse en un factor de consolidación del MERCOSUR e incluso favorecedor de un sinceramiento de las relaciones internas erosionadas por las permanentes y crecientes disputas comerciales entre los dos socios mayores que pasa por los desencuentros en temas sensibles como las posiciones frente al FMI, así como por las visiones no compartidas sobre los costos del proceso de integración para ambos. En la XXIX Cumbre del MERCOSUR el presidente Chávez destacó la necesidad de priorizar la complementariedad económica y el reconocimiento de las asimetrías entre los países miembros.

Venezuela ha jugado un papel en el alivio de las presiones financieras sobre Argentina mediante la compra de activos de su deuda, lo que ha favorecido un clima de mayor entendimiento y ampliación de proyectos conjuntos entre esos dos países¹⁷. De cualquier forma no debe perderse de vista que si bien las iniciativas venezolanas

¹⁶ Este instrumento permitiría el pago de una parte de la factura petrolera algunos países del MERCOSUR y del Caribe, lo que adicionalmente significaría un incremento de la demanda de productos agrícolas que enfrentan restricciones de acceso a los mercados de los países industrializados, como es el caso de las bananas y el azúcar del Caribe y otros considerados sensibles en las negociaciones con Estados Unidos.

¹⁷ Valdría mencionar la reactivación del Astillero Río Santiago para la reparación y construcción de barcos para PDVSA, la cooperación venezolana en el financiamiento de emprendimientos del proyecto "Manos a la Obra" para mejorar el ingreso, etc

han sido complementarias y funcionales al MERCOSUR, la de Chávez no se detiene en las reformas. En la XXVIII Cumbre del Mercosur el Presidente Chávez hizo tres propuestas que a todas luces sobrepasan las proyecciones ideológicas y las prácticas actuales del acuerdo, como la inclusión del debate socialismo-capitalismo en ese espacio; la creación de una Comisión de la Verdad del Mercosur para develar las acciones de Estados Unidos en contra de la integración; y la creación de un Banco del Sur para repatriar una parte de las reservas de los países latinoamericanos depositadas en bancos de los países del norte a fin de utilizarlas en el fortalecimiento de estos espacios.

También existen diferencias importantes en la relación política con los Estados Unidos, Venezuela es en estos momentos el eje de la alarma en Washington, sobre todo porque, a diferencia de Cuba, cuenta con la capacidad financiera real de hacer efectivas numerosas iniciativas, que a los ojos del norte representan un desacato a su tradicional hegemonía. Brasil en cambio es visto como un interlocutor más moderado y aceptable para ambos lados, mientras que Argentina pareciera más concentrada en los asuntos de la agenda doméstica, (si bien después de las elecciones se ha mostrado más inclinada a consolidar y ampliar los proyectos con Venezuela, incluida la construcción del gasoducto, pilar del anillo energético sudamericano) y no cuenta además, con el peso y el reconocimiento que Brasil en los foros internacionales. A ello debe agregarse que no siempre la comunicación entre los líderes de la subregión ha fluido a favor de proyecciones regionales.

El Acuerdo de Cooperación Energética de Venezuela con la CARICOM merece ser mencionado por su significación como relaciones de cooperación Sur-Sur. Su objetivo es la contribución a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración de los países caribeños mediante el empleo soberano de los recursos energéticos, basado en los principios generales del ALBA.

A diferencia de la tendencia que se observa en las actuales negociaciones comerciales que tienden a diluir el trato preferencial, el acuerdo de Petrocaribe, sustenta el trato especial y diferenciado a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Esta iniciativa plantea su contribución al desarrollo económico-social de los países de esta área a través de un Fondo destinado al financiamiento de programas sociales y

económicos, con aportes provenientes de instrumentos financieros y no financieros, incluso contribuciones que se puedan acordar de la porción financiada de la factura petrolera y “los ahorros producidos por el comercio directo”. Tales fondos se denominan ALBA-Caribe, y Venezuela hace un aporte inicial a este de 50 millones de dólares.

El acuerdo de Petrocaribe plantea además que los fletes se cobrarán al costo y que PDV Caribe, filial de PDVSA, garantizará una relación directa, sin intermediarios en el suministro, lo que redundará en un ahorro adicional para los importadores del área.

Para que se tenga una idea de lo que esto representa para Jamaica –país que satisface el 90% de sus necesidades energéticas con importaciones- según J. Patterson, primer ministro de ese país en los últimos diez años la intensidad energética creció de manera desafiante, utilizando el año 1987 como base el PIB creció 20%, mientras el consumo de energía lo hizo en 112%. El costo del petróleo importado creció el doble del año 2001 al 2004 (de 420 millones a 800 millones). Para el año 2004 Jamaica destinó el 60% de sus ingresos por exportaciones a la compra de combustible.¹⁸

Otro elemento relevante en la concepción de Petrocaribe son los mecanismos de financiamiento. Dicho acuerdo ofrece facilidades de pago al establecer un por ciento del mismo diferido según se eleven los precios del petróleo, lo cual significa una ventaja sustantiva en relación al acuerdo de Caracas que establecía 17 años para el pago en tanto el precio se mantenga por debajo de los 40 usd el barril, al ampliar el período de pago a 25 años incluyendo dos años de gracia y reducción del interés al 1%. Además el acuerdo establece una extensión del pago a corto plazo de 30 a 90 días.

Quizás lo más significativo desde el punto de vista económico y que podría implicar el involucramiento de otros sectores económicos como beneficiarios del acuerdo es la disposición venezolana de recibir una parte del pago diferido en bienes y servicios.

Sin embargo, esta cooperación no está exenta de dificultades. Según las reglas establecidas en el tratado de 1973 que dio vida a este esquema de integración el Secretariado de CARICOM debe certificar que el acuerdo no ponga en desventaja a ninguno de los miembros. Barbados y Trinidad Tobago plantean que los acuerdos de Petrocaribe los colocan en desventaja, al dañar los intereses de Trinidad Tobago que provee 50 000 barriles diarios a los países del área y sugiere que Petrocaribe sea

¹⁸ Patterson, J: Statement to Parliament, 13 de Julio de 2005.

enmendado para permitir a Trinidad procesar el crudo venezolano. Barbados ha sugerido que aun cuando ningún país de la comunidad ha tomado ventajas de la propuesta venezolana, si lo hicieran, estarían violando las reglas de CARICOM porque el Secretariado no lo ha aprobado. A esa entidad le quedaría determinar si Trinidad Tobago ha sido afectada por las compras de crudo fuera de la región.

En el caso de la CAN, el problema es más complejo pues tiene que ver con la viabilidad del acuerdo entre dos frentes simultáneos, de un lado está la alternativa de fortalecer los vínculos con el Mercosur y entre los miembros de la CAN y de otro la negociación inminente de un acuerdo de libre comercio con los EE.UU. Si se aprobara el acuerdo de libre comercio, la CAN se vería forzada a reformar la normativa andina que es incompatible en aspectos como la franja de precios y los controles de patentes, lo que requeriría del consenso venezolano, que no hace mucho asumió la presidencia rotativa del esquema por un año declarando su voluntad de fortalecerla. Por ahora el conflicto no ha estallado pero no sería nada extraño que se produjese una ruptura silenciosa en la que el resto de los miembros del acuerdo opten por darle prioridad al acuerdo de liberalización con EE.UU. en un virtual “vaciamiento” de contenido del acuerdo.

Por lo pronto, las propuestas del ALBA tienen que ver con: a) las relaciones políticas entre los países latinoamericanos como un proyecto integracionista *frente* a los Estados Unidos, b) la facilitación de comercio y servicios financieros con criterios de prioridad para la atención de áreas deficitarias en lugar de los mecanismos convencionales de mercado (rasgo que constituye su elemento distintivo, con énfasis en los mecanismos de gestión y las iniciativas gubernamentales), incluyendo la colaboración en las esferas de la educación básica, cultura, ciencia, tecnología, e infraestructura social.

El ALCA por su parte es una proyección que está estructurada a su vez en dos planos – la relación político comercial entre los EE.UU. y América Latina, y su funcionalidad para el escenario más complejo de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha de la OMC. Esta vertiente promueve la readecuación (mas o menos intensamente negociada por la vía de la disolución o de la absorción) de una multitud de acuerdos de

libre comercio pre existentes, y tiene como rasgo fundamental la enorme asimetría de poder económico y capacidad negociadora de EE.UU. frente al resto del continente.

Por su parte, el “regionalismo estratégico” difiere en la concepción de la arquitectura de la integración hemisférica, porque no presupone la disolución de los acuerdos precedentes en uno nuevo sino su consolidación como vía para incrementar la capacidad negociadora frente a Estados Unidos, por tanto, tiene un contenido mixto, acepta solo algunos de los aspectos del proyecto ALCA considerados convenientes a los países sudamericanos (sin concebirllos como un estadio o transición), simultáneamente con el reforzamiento de la integración subregional y la contención de los elementos considerados mas agresivos del ALCA, dejando los temas más complejos y sensibles para ser resueltos en el marco multilateral de la OMC. A diferencia del primero, no tiene proyección hemisférica ni alcance estratégico global.

Las diferencias entre las dos posiciones se expresan con claridad a la hora de definir qué temas deben incluirse en la agenda negociadora y los márgenes de maniobra con que cuenta cada bloque o país en cada uno de ellos. Es lo que se conoce como el problema *floor versus ceiling*¹⁹. Para muchos de los países latinoamericanos, las concesiones máximas que estarían dispuestos a negociar (identificadas como nivel tope - *ceilling*) constituyen en cambio los requisitos mínimos o punto de partida (nivel base - *floor*) de las posiciones norteamericanas, como en el caso de las normas laborales y medioambientales. Esto se debe a que la estrategia negociadora norteamericana parte de la posición implícita de inducir un “traslado” de las normativas del TLCAN (NAFTA), que en muchas áreas supera los compromisos establecidos en el ámbito multilateral de la OMC (en particular en los temas referidos a la propiedad intelectual, tratamiento de la inversión extranjera y compras gubernamentales).

¹⁹ Maurice Wolf, "Americas Choice. The Slow Path to Global Trade Cooperation", en Sergio López Alyllón (editor), *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, UNAM, México, 1997, p. 87,

Aunque no existen reglas formalmente establecidas para evaluar los países que buscan negociar acuerdos comerciales con Estados Unidos, en la literatura se sugieren algunos factores (Zoellick, USTR):²⁰

- Cooperación con Estados Unidos en su política exterior y de seguridad.
- Apoyo a las posiciones de Estados Unidos en el ALCA y la OMC.
- Capacidad de los acuerdos comerciales para impulsar reformas políticas y económicas en los países y la región.
- Capacidad de un TLC para contrarrestar en otros países y bloques las desventajas de firmas norteamericanas.
- La existencia de oposición o interés en un TLC por parte del Congreso.
- El apoyo con que cuente entre los empresarios.
- La capacidad de un país para expandir un acuerdo comercial e impulsar la integración regional.
- La anuencia de un país para negociar acuerdos amplios que cubran todos los sectores económicos.

Paradójicamente, después de lo sucedido en Mar del Plata, cualquier intento de Estados Unidos de imponer el ALCA sin mediar concesiones a las demandas brasileñas, podría surtir el efecto contrario fortaleciendo el eje de relaciones Argentina-Brasil-Venezuela.

De otra parte, las evaluaciones del ejecutivo norteamericano sobre la funcionalidad del ALCA y los TLCs a los intereses de la nación, no coinciden totalmente con los intereses de diversos sectores económicos que se sienten amenazados por la competencia latinoamericana; de manera que las tendencias proteccionistas cobran fuerzas y hacen uso de su capital político para evitar la aprobación de tales acuerdos o para obtener compensaciones significativas. Tal fue la experiencia del CAFTA, considerado el acuerdo comercial más controversial votado por el Congreso norteamericano desde 1993 cuando fue aprobado el NAFTA. En ello incidieron dos factores. De una parte el desacuerdo con la aprobación de un acuerdo que no cumple las exigencias laborales

²⁰ Fergusson, Ian F, y Sek, Lenore M: "Trade Negotiations During 109 th Congress" CRS Issue Brief for Congress, Borrador pag 2 y 3.

requeridas para la aprobación de un acuerdo comercial por parte de Estados Unidos. De otra parte estuvo la resistencia de los sectores textil y azucarero a aceptar la apertura adicional que representaría para esos mercados el CAFTA.

Para garantizar los votos que permitieran su aprobación el ejecutivo hubo de hacer concesiones, que entrañan una enmienda al acuerdo tal como fue negociado con los gobiernos centroamericanos. Las implicaciones de esta transacción son reconocidas en un material para la consideración del Congreso:

“To gain support for the agreement, the Bush Administration made some commitments that, on balance, will reduce the commercial benefits of the agreement to CAFTA countries as originally negotiated. Some analysts believe that this action may send a very negative signal to future negotiating partners about U.S. willingness to negotiate reciprocal trade concessions. An underlying problem for the administration may be that the partisan divide in Congress over trade issues, particularly labor standards, provides defenders of protected industries with greater power than in previous eras.”²¹

Entonces es posible esperar que debates similares se repitan en las negociaciones con países o regiones que supongan un peligro para los intereses de determinados sectores económicos; ello no ha ocurrido en los acuerdos firmados con Jordania, Marruecos, Bahrein y Omán ya que son países que en términos comerciales no significan una amenaza para los productores y trabajadores norteamericanos. Sin embargo, la aprobación del TLC andino podría ser muy compleja en el congreso.

Como se verá, el espectro de las posiciones de cada país latinoamericano va de uno a otro extremo en dependencia de las condiciones específicas en cada subregion, en virtud de factores como el grado de dependencia comercial de los EE.UU., la flexibilidad de reacción ante la liberalización comercial, el tamaño de la economía, la capacidad negociadora efectiva, los costos y beneficios asociados a la entrada en el acuerdo de liberalización etc.

²¹ Ahearn, Raymond J: “Trade Liberalization Challenges Post-CAFTA”, CRS Report for Congreso, RS 22339, 30 de Noviembre de 2005; en Internet: <http://fpc.state.gov/documents/organization/57798.pdf>

Las fuentes de diferenciación.

Dependencia comercial.

En el contexto de estas definiciones previas pueden identificarse, *grosso modo*, tres tipos de actores²² latinoamericanos: 1- pro ALCA, que son aquellos países muy vulnerables económicamente o altamente dependientes de Estados Unidos política y comercialmente (países del CARICOM, y la CAN²³), 2- las naciones que tienen una posición intermedia en el nivel de intercambio comercial con EE.UU. (países del MCCA), y 3- los que tienen un bajo nivel de comercio con EE.UU. (20% o menos) y sobre todo, una fuerte complementaridad recíproca en sus exportaciones a nivel subregional (Mercosur).

²² Esta definición corresponde a Bulmer-Thomas y es ampliada por Briceño Ruiz – (cuyo trabajo ha sido una fuente de análisis particularmente sugerente) - con factores como los incentivos favorables o adversos; desde el punto de vista práctico, es eficaz para una primera aproximación, sin embargo, conviene notar que no distingue hacia el interior de los tres grupos las diferencias que se deben al “tipo” o calidad de inserción comercial que distingue unos países de otros. Briceño Ruiz, José. “El Mercosur, México y el Caribe frente al Área de Libre Comercio de las Américas” Comercio Exterior, vol. 51, núm. 5, México, mayo de 2001. Bulmer-Thomas, Víctor. “El Área de Libre Comercio de las Américas”, Revista de la CEPAL, número extraordinario, octubre de 1998.

²³ Una parte significativa de la dependencia comercial se explica por el peso de la factura petrolera

ALCA: Mercados de destino de las exportaciones de bienes, según esquemas de integración, 1990, 1996 y 2003
(En porcentajes)

País Informante	Mercosur (4)			C. Andina (5)			MCCA (5)			CARICOM (15)			TLCAN (3)			ALCA (34)			Mundo ^a		
	1990	1996	2003	1990	1996	2003	1990	1996	2003	1990	1996	2003	1990	1996	2003	1990	1996	2003	1990	1996	2003
1 Argentina	14.8	33.3	19.1	4.1	4.9	3.9	0.3	0.3	0.5	0.2	0.1	0.1	17.0	9.8	14.1	40.5	56.2	50.2	12,352	23,810	29,455
2 Brasil	4.2	15.5	7.8	2.8	4.0	3.5	0.4	0.3	0.8	0.5	0.3	1.0	27.9	21.8	28.0	37.6	44.6	44.3	31,397	47,164	72,757
3 Paraguay	39.6	63.2	59.2	1.6	2.9	4.0	0.1	0.0	0.2	4.2	0.0	0.0	4.5	4.4	4.2	56.7	73.7	68.6	959	1,043	1,241
4 Uruguay	35.1	51.3	30.9	1.5	2.8	1.4	0.1	0.1	0.5	0.1	0.1	0.1	12.2	7.6	19.7	50.0	66.9	56.7	1,696	2,391	2,178
Mercosur	8.9	23.0	12.0	3.1	4.2	3.6	0.3	0.3	0.7	0.5	0.2	0.7	23.9	17.2	23.6	39.2	49.4	46.5	46,403	74,407	105,631
5 Bolivia	34.5	17.6	35.3	6.5	24.3	27.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	20.1	23.7	16.5	64.8	70.7	81.7	923	1,087	1,579
6 Colombia	1.1	1.7	0.9	5.5	17.7	15.2	0.9	1.8	2.9	0.8	1.5	1.5	46.1	41.8	49.8	61.6	68.4	76.3	6,765	10,443	12,500
7 Ecuador	0.6	3.1	0.9	6.9	9.0	17.9	1.8	2.4	2.2	0.0	0.0	1.2	53.7	40.2	42.8	70.9	63.9	69.8	2,713	4,762	5,873
8 Perú	3.6	5.4	3.9	6.5	7.9	8.2	0.7	0.6	0.8	0.3	0.0	0.3	24.9	26.1	32.1	38.3	42.9	54.0	3,313	5,226	6,728
9 Venezuela	2.0	3.7	1.1	2.7	7.6	4.4	2.0	1.8	2.0	1.4	1.3	2.1	55.2	62.6	47.1	66.2	80.5	58.2	18,037	23,029	24,934
Comunidad Andina	2.8	3.7	2.4	4.2	10.5	9.7	1.6	1.7	2.0	1.0	1.1	1.6	49.0	50.1	44.4	62.7	71.2	64.1	31,751	44,547	51,614
10 Costa Rica	0.2	0.5	0.3	0.6	1.9	1.2	9.5	13.8	13.2	0.9	0.8	1.2	50.0	40.7	49.8	65.6	62.4	70.0	1,456	2,780	5,791
11 El Salvador	0.3	0.0	0.1	0.1	1.2	0.4	31.0	44.5	59.5	1.2	0.4	1.3	35.9	20.9	22.9	70.8	70.4	89.7	409	1,023	1,255
12 Guatemala	0.0	0.2	0.0	1.6	2.6	0.5	24.8	28.5	41.3	2.0	1.2	1.4	44.2	42.6	35.5	75.8	79.3	84.1	1,163	2,031	2,635
13 Honduras	0.0	0.1	0.3	0.5	0.4	1.1	4.4	10.6	26.4	0.8	0.3	3.4	52.5	54.9	43.1	58.9	67.7	75.5	554	1,313	956
14 Nicaragua	1.4	0.0	0.0	0.3	0.8	0.3	14.4	15.5	40.5	0.1	0.2	0.2	30.7	46.7	39.2	47.2	65.1	82.1	326	653	550
MCCA	0.2	0.2	0.2	0.8	1.7	0.9	16.0	21.2	27.5	1.2	0.7	1.4	45.6	41.5	42.3	66.7	68.9	76.6	3,907	7,800	11,186
15 Barbados	0.0	0.1	0.1	0.3	11.3	0.1	0.0	0.0	0.0	31.2	39.3	50.4	16.1	19.9	20.8	47.6	72.0	73.7	213	213	165
16 Belice	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.3	8.0	3.0	9.2	56.4	45.2	57.6	64.5	48.3	67.1	105	154	191
17 Dominica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.8	47.6	64.1	8.5	7.0	5.8	33.9	54.6	71.0	53	50	38
18 Granada	2.4	3.5	2.1	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	28.1	27.8	37.5	9.5	24.6	21.4	40.0	57.3	61.8	21	18	25
19 Jamaica ^b	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2	6.4	3.7	4.1	41.1	49.1	43.3	49.1	53.7	59.8	1 108	1 347	1 084
20 Santa Lucía	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	16.9	13.0	43.0	19.4	14.7	12.1	36.0	27.7	55.2	120	77	39
21 Suriname ^b	4.8	1.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	1.5	4.8	6.7	11.2	25.5	25.3	17.5	32.2	32.2	473	502	423
22 Trinidad y Tabago	0.2	1.6	0.6	2.5	3.3	1.6	0.2	0.8	2.7	12.9	22.1	18.0	58.5	52.1	58.3	77.6	85.6	85.5	2 080	2 456	5 118
CARICOM (8 países)	1.0	1.0	0.6	1.2	2.3	1.5	0.1	0.4	2.5	11.1	15.5	19.2	44.3	45.6	56.4	59.4	68.0	84.1	4 174	4 817	5 575
23 Canadá	0.4	0.6	0.3	0.4	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	76.2	80.3	86.5	77.4	81.8	87.3	125 058	199 760	270 066
24 Estados Unidos	1.7	3.1	2.0	1.8	2.1	1.4	0.8	1.1	1.6	0.7	0.6	0.7	28.3	30.1	35.8	34.5	38.6	42.8	371 466	575 477	646 507
25 México	1.6	1.7	0.5	1.4	1.5	0.7	1.6	0.9	0.9	0.5	0.2	0.1	71.3	85.7	90.6	77.3	91.4	93.4	26 247	95 402	165 234
TLCAN	1.4	2.3	1.3	1.4	1.7	1.0	0.6	0.8	1.1	0.6	0.5	0.5	41.9	47.7	56.8	46.9	54.3	61.7	522 772	870 638	1 081 807
26 Chile	7.9	11.8	6.2	3.7	6.7	6.4	0.4	0.3	1.4	0.0	0.1	0.1	17.6	16.8	24.3	29.9	36.1	39.1	8 292	14 979	19 794
27 Panamá	0.1	0.1	0.0	2.9	3.9	1.9	13.3	13.7	11.8	0.1	0.6	0.8	48.8	51.8	54.1	65.5	70.9	70.0	337	558	796
ALCA (27 países)	2.1	4.0	2.3	1.7	2.3	1.7	0.8	1.0	1.4	0.7	0.5	0.6	40.6	45.1	52.9	47.2	54.6	60.4	617 636	1 017 748	1 276 403

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. CUCI Rev.1

a/ En millones de dólares corrientes.

b/ Sin información para 2003, el valor de la columna 2003 corresponde al dato de 2002, último disponible.

Fuente: CEPAL: "PANORAMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2004: TENDENCIAS PARA EL 2005", Cuadro anexo 2

Esta caracterización inicial permite tener una primera identificación de motivaciones con respecto al ALCA. Los países cuya actividad económica tiene un componente alto o moderado del comercio con Estados Unidos tienen fuertes motivos para actuar en forma convergente con ese proyecto, y sus estrategias negociadoras se orientan hacia la optimización de beneficios a corto plazo mediante la actuación individual como primera opción (México, Chile) o en segunda instancia de forma concertada (CARICOM, CAN, MCCA) según les resulte mas conveniente²⁴.

²⁴ Tanto en la CAN como en el MCCA ante la perspectiva de demoras en la concreción de los acuerdos a nivel regional han manejado o dejado abierta la opción de desprenderse del grupo

La dependencia comercial no es el único modo de identificar vulnerabilidades económicas, tampoco debe reducirse el análisis a las premisas convencionales *país desarrollado vs país subdesarrollado*. Un aspecto menos estudiado relativamente tiene que ver con causas que de cierta manera pueden considerarse novedosas. Con la implementación de acuerdos de integración cada vez más numerosos y diversos, a medida que las economías se vuelven mas interdependientes surgen otros factores que incrementan la exposición a nuevos riesgos. Cuando entre economías menos desarrolladas se establecen acuerdos de integración subregionales, sucede que la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y de los regímenes cambiarios se convierte en un factor desestabilizador, que compromete tanto los compromisos contraídos como la estabilidad económica de los miembros. De igual forma, la concertación de compromisos paralelos, al margen de los acuerdos originarios, también puede generar presiones sobre la estabilidad macroeconómica.

Este problema suele enfrentarse en algunos casos tomando un acuerdo como referente principal y “transfiriendo” luego parcialmente las normas de este hacia los demás, buscando una homogenización relativa (como es el caso de México, que ha “arrastrado” las normativas del TLCAN hacia los otros acuerdos que ha firmado). Otros optan por una estrategia de “segmentación” creando procedimientos específicos por áreas de intercambio y socios comerciales (Chile).

En la tabla siguiente se presenta un panorama de los acuerdos comerciales en América Latina,, distinguiendo entre los acuerdos de liberalización, así como los países que están comprometidos en varios acuerdos simultáneos.

para priorizar un acuerdo individual, tal es el caso de Perú que planteó su propósito de culminar la negociación con Estados Unidos antes de que finalizara el año 2005, incluso aunque tuviese que relegar las negociaciones colectivas desde la CAN y finalmente, firmó en diciembre de 2005, ante la postergación de las negociaciones colectivas por parte de Ecuador y Colombia. También Costa Rica intentó adelantarse de manera similar durante las etapas iniciales de las negociaciones del MCCA (CAFTA).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIONES EXTERNAS
(Hasta julio del 2005)

	Acuerdos suscritos (preferencias arancelarias concedidas) * (Porcentaje de exportaciones totales)	Negociando acuerdo de libre comercio o de asociación (Porcentaje de exportaciones totales proyectadas)	Acuerdos comerciales parciales (Con cobertura reducida)	Otro tipo de acuerdos
Mercado Común del Sur (Mercosur) ACE 18 (1991)	Mercosur-Chile (Acuerdo de Complementación Económica (ACE 35-1996)) Mercosur-Bolivia (ACE 36-1996) Mercosur-Perú (ACE 58-2003) Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004) Uruguay-México (TLC-2004)	Mercosur-Unión Europea (negociaciones estancadas) Mercosur-CARICOM ^b Brasil-Marruecos ^c Brasil-Egipto Mercosur-México ^b	Mercosur-India —(2004) Cúbra 450 productos— Mercosur-Unión Aduanera de África del Sur (SACU) ^d (2004) Todos los países poseen acuerdos con preferencias parciales con Cuba en el marco de la ALADI	Mercosur-Unión Europea —Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) (1999)— Mercosur-Egipto —Acuerdo Marco (2004)— Brasil-India-Sudafrica —Acuerdo de Cooperación (2004)— Comunidad Sudamericana de Naciones (Mecanismo de Diálogo Político-2004) Mercosur-China (Acuerdos de Cooperación 2004)
Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1969)	Venezuela (Rep. Bolivariana de)-CARICOM (1992) Chile-Bolivia (ACE 32-1992) Chile-Colombia (ACE 34-1992) Bolivia-México (ACE 31-1994) Chile-Ecuador (ACE 32-1994) Colombia-Venezuela (Rep. Bolivariana de)-México (G3) (ACE 34-1994) Chile-Perú (ACE 36-1996) Perú-Mercosur (ACE 58-2003) Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004)	CAN-3 *Estados Unidos (en negociación) (Únicamente Colombia, Ecuador y Perú) CAN-Guatemala, El Salvador y Honduras (negociando Secretaría General de la CAN (SGCAN)) Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)	Todos los países poseen acuerdos con preferencias parciales con Cuba en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	CAN-Unión Europea —ADPC desde diciembre del 2003 ^e — CAN-China —Mecanismo de Consulta Política y Cooperación (2000)— CAN-MCCA —Con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación— Comunidad Sudamericana de Naciones (Mecanismo de Diálogo Político-2004)
Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960)	Costa Rica-México (1994) MCCA-República Dominicana (1998) MCCA-Chile (1999) Costa Rica-Canadá (2001) Costa Rica-Trinidad y Tobago (2002) Costa Rica-CARICOM (2003) Nicaragua-México (1998) Triángulo del Norte-México (2000) Estados Unidos (2003 y 2004)	Guatemala, El Salvador y Honduras CAN (negociando SGCAN-SIECA)	...	CARICOM (Programa Marco de Cooperación desde 1992) MCCA-Unión Europea —ADPC desde diciembre 2003 ^f — MCCA-CAN —Con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación ^g —
Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973)	CARICOM-Venezuela (Rep. Bolivariana de) (1992) CARICOM-República Dominicana (2001) Trinidad y Tobago-Costa Rica (2002) CARICOM-Costa Rica (2003)	CARICOM-Canadá ^h (negociando) CARICOM-Unión Europea (en julio del 2004 se iniciaron negociaciones) CARICOM-Mercosur ^b	...	Tratado de Cotonou (Asia, Caribe y Pacífico-Unión Europea) (2005) CARICOM-Asociación de Estados del Caribe (AEC) CARICOM-India —Cooperación (2003)—
4 Uniones aduaneras:	25,0%	21,0%		54,0% (Sin preferencias)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Raúl Maldonado y José Durán, "América Latina y el Caribe: la integración en la hora de las definiciones", inédito, 2005 y de información de las secretarías de integración de la Comunidad Andina, Mercado Común del Sur (Mercosur), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Comunidad del Caribe (CARICOM).

* Incluye preferencias intrarregionales. ^b Las negociaciones se iniciarán durante 2005. ^c La Unión Aduanera de África del Sur (SACU) está conformada por África del Sur, Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia. ^d Un tema importante de esta alianza es la cooperación entre el Plan de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP). ^e Colombia, Ecuador y Perú. ^f En la Unión Europea se ratificó la voluntad de iniciar negociaciones comerciales en 2006. ^g Todos los miembros de la CARICOM, menos Canadá, negocian temas sensibles: subsidios a la exportación, apoyos domésticos agrícolas, textiles y vestuario, y la salvaguardia agrícola.

Fuente:CEPAL: "PANORAMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2004: TENDENCIAS PARA EL 2005", pag 100

Flexibilidad: Integradores rápidos y débiles, adaptabilidad de las subregiones.

La dependencia comercial por sí sola no puede explicar las diferentes proyecciones latinoamericanas frente al ALCA. Con ese propósito, se ha utilizado la identificación del tipo de respuesta que tienen a corto y mediano plazo los países o regiones²⁵ ante un acuerdo de liberalización comercial.

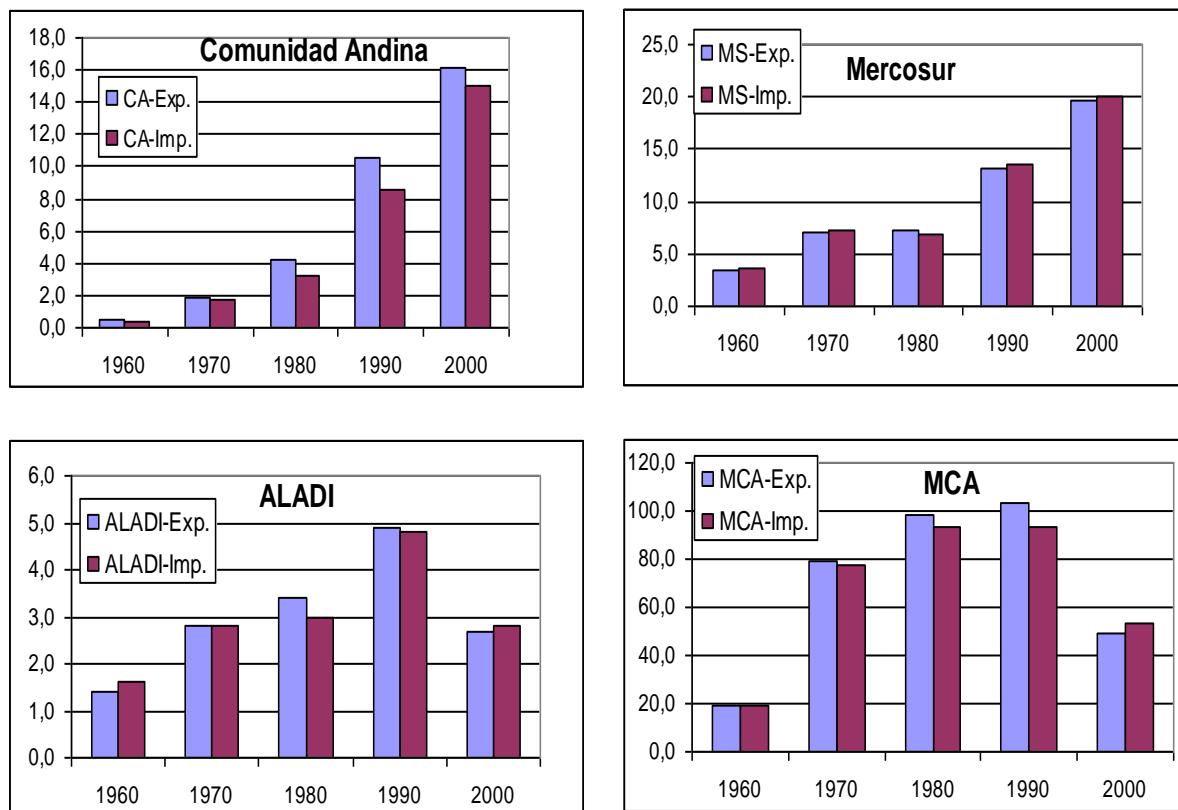
²⁵ Existen estimaciones realizadas con diferentes técnicas (modelos de equilibrio general y parcial, modelos gravitacionales) para evaluar los impactos probables (beneficios / pérdidas) asociados a la liberalización comercial, si bien estas simulaciones permiten tener una evaluación tentativa de los principales resultados que se obtendrían de cumplirse las metas originales propuestas en las negociaciones, en general se les critica la imposibilidad de distinguir los impactos de factores como la gradualidad en las negociaciones y los efectos cruzados entre países.

Esta capacidad de reacción muestra que existen dos tipos básicos: integradores rápidos y débiles²⁶. Los primeros son aquellos países o subregiones en los que se produce una expansión de comercio a corto plazo en la que los efectos favorables sobrecompensan los costos de los ajustes, ya sea porque los regímenes arancelarios precedentes, políticas cambiarias y condiciones macroeconómicas generales favorecieron dicha expansión, o bien porque el perfil de sus exportaciones permite tomar beneficios en lo inmediato de mejores condiciones de acceso a mercado, o porque se refuerzan los efectos de complementaridad entre los países miembros de acuerdo. En contraste, los integradores débiles son aquellos en los que se evidencia con claridad que dominan los costos asociados a los ajustes internos inducidos por el acuerdo y la dinámica de respuesta es más lenta y difícil.

La evolución en la intensidad del comercio intrarregional que se muestra en las ilustraciones que siguen a continuación expresa con claridad como se produjeron modificaciones importantes en los patrones de comportamiento subregional a partir de los años 90, en lo que se conoce como “nuevo regionalismo”. Al cambiar el entorno con las nuevas tendencias hacia la liberalización, se constata como estas inducen una aceleración del comercio intrarregional para los miembros de los acuerdos de la CAN y del Mercosur, mientras que en contraste, se produjo una retracción significativa en los niveles de comercio intrarregional de la ALADI y el MCCA, lo que sugiere que los países miembros de estos últimos acuerdos se encontraron en una situación en la que quedaban mas expuestos a sufrir los efectos de la pérdida de estabilidad en los mercados subregionales, empujándolos a buscar de manera mas activa una redefinición de sus estrategias comerciales, tal como efectivamente sucedió.

América Latina, Intensidad Comercial de los acuerdos de integración regionales, 1960-2000.

²⁶ Este tipo de taxonomía ha sido propuesta por James Wolfenson, Presidente del Banco Mundial al analizar la relación entre el comercio internacional y el desarrollo, y resulta particularmente esclarecedora puesto que rescata la importancia de *la desigualdad* entre los competidores a contrapelo de los convencionalismos neoclásicos, Cfr. "Sistema de comercio mundial y la agenda de desarrollo." EAS:4/00-103:2.



Fuente: Tabla 5.4 p158-159 Datos de FMI, Direction of Trade Statistics, 2003. Chapt.5 The Old and New Regionalism: Benefits, Costs and Implications for the FTAA, Robert Devlin and Paolo Giordano. In, "Integrating the Americas, FTAA and Beyond", Antoni Esteveadeordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor and Andrés Velasco, DRCLAS Harvard University Press, 2004.

MCCA-Mercado Común Centroamericano.

CAN-Comunidad Andina de Naciones

MERCOSUR- Mercado Común Sudamericano

ALADI –Asociación Latinoamericana de Integración

Tamaño de mercado y estructura económica: países grandes y pequeños, porqué no es posible un modelo "convergente".

La capacidad de adaptación y negociación no tiene que ver únicamente con la eficacia en la respuesta ante la apertura de mercados, existe además una clara diferenciación

en términos de vulnerabilidad asociada a otros factores como el tamaño y la estructura económica, como es el caso de los países del Caribe.

La existencia de estructuras productivas poco diversificadas, de una pauta exportadora concentrada en pocos bienes primarios y servicios con bajo valor agregado, a lo que se suman el tamaño reducido de sus mercados y el insuficiente ahorro doméstico que garanticen la inversión y la renovación tecnológica con recursos propios, y el alto grado de apertura de sus economías²⁷, colocan a los países con estas características en una situación de vulnerabilidad y exposición externa superior a la media hemisférica. Tales rasgos devienen mayor dependencia de los flujos financieros externos y los altos aranceles se explican más como fuente de ingresos, que como protección. Estas características de las pequeñas economías explican su mayor sensibilidad a los cambios y las mayores afectaciones ante la pérdida de preferencias comerciales, fluctuaciones bruscas en los precios de los productos básicos, etc.

El reconocimiento internacional de las vulnerabilidades de los países pequeños es consensual, sin embargo el tratamiento compensatorio se limita a la conveniencia de que de que dispongan de períodos de transición más largos para facilitar los ajustes de su inserción a los acuerdos de integración de nuevo tipo; algunas propuestas sugieren programas de apoyo para incrementar la capacidad en la gestión de riesgos, flexibilizar las obligaciones internacionales, fondos para la capacitación de negociadores y otras modalidades de apoyo transitorio.

Sin embargo, en la práctica subsiste un hecho concreto: las concesiones son un producto de la capacidad negociadora y esta a su vez está asociada a la “sensibilidad” política de un área o al “peso” económico de la misma. Los países del Caribe encaran una situación compleja de alta dependencia comercial del mercado norteamericano y pérdida de la importancia estratégica que tuvo en los años 80 reconocida en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), mediante la cual se le otorgaron preferencias arancelarias y garantías de acceso a mercado que se justificaron entonces con el propósito de contener la “contaminación” política cubana.

²⁷ Utilizando la noción convencional de apertura: Exportaciones más Importaciones en relación al PIB.

El escenario actual es diferente, tiene como factores adversos la erosión sustancial de las antiguas preferencias heredadas de la época de la CBI ante la incorporación de México al TLCAN (NAFTA), proceso que originó fuertes desvíos en las corrientes de comercio e inversiones, y la pérdida de la sensibilidad política regional de los 80s. En respuesta, los países del área optaron en una etapa temprana por una estrategia de demandas ante EE.UU. por la igualación de condiciones (*level playing field*) de acceso con respecto a México. Ante la falta de resultados se produjo un reacomodo posterior en dos direcciones: una en el reforzamiento de la liberalización entre los países del área²⁸ a fin de crear condiciones de aproximación hacia los requisitos planteados por EE.UU. y a la vez incrementar la capacidad negociadora conjunta; y otra mediante el fortalecimiento de la Asociación de Estados del Caribe (no reconocida por EE.UU. porque incluye a Cuba). Finalmente, en el año 2000 se produjo la actualización de la CBI como Caribbean Basin Trade Partnership Act , CBTPA, que mejoraba las condiciones de acceso al mercado norteamericano de productos que antes no lo tenían como es el caso de los textiles.

Hasta hace muy poco la falta de atención norteamericana y los magros resultados desde el punto de vista regional estaban generando un impasse relativo comparado con el activismo del resto del continente, -particularmente contrastante con el dinamismo centroamericano en Washington para lograr la aprobación del CAFTA.

Si bien el acercamiento al Caribe planteado por el MERCOSUR y la concreción de la propuesta de Petrocaribe, y los fondos ALBA Caribe podrían significar el rescate de una perspectiva regional, vale plantearse cuáles son las potencialidades y límites de esta cooperación.

Limites de la convergencia intralatinoamericana.

²⁸ Las similitudes en la estructura económica y en el contenido de las exportaciones no permite incrementos importantes del comercio intrarregional de bienes, por lo mismo los resultados mas importantes se prevé se logren en los campos de la infraestructura de transportes y comunicaciones, colaboración medioambiental, normas y estandards comunes, y coordinación macroeconómica (que parece mas difícil de lograr dadas las importantes discrepancias en política monetaria, carácter de los ciclos económicos y conflictos de intereses)

Límites de la aproximación Caribe-Suramérica.

Es poco probable que los países del Caribe lleguen a asumir posiciones en materia de integración que se alejen demasiado del “polo magnético” que para ellos representa los Estados Unidos²⁹ ya que su prioridad sigue siendo evitar una mayor marginalización del ALCA. La experiencia ha evidenciado que todavía existen opciones para diversificar en alguna medida los costos colaterales de la falta de correspondencia norteamericana, pero al propio tiempo confirmó que sin la intervención de actores externos³⁰ los países del Caricom tienen un margen de acción mucho más restringido que los países suramericanos para promover políticas de integración relativamente autónomas frente a los Estados Unidos.

En el mejor de los casos, una cooperación activa y próspera entre el Caribe y Suramérica no va a modificar a mediano plazo la dependencia estructural de la subregion de las inversiones y el comercio norteamericanos, y a su vez, tendría aún por delante la difícil tarea de compaginar las no menos importantes asimetrías recíprocas, incluso contando con la voluntad de los gobiernos, ya que es poco probable que el sector privado de ambas regiones reaccione con mucho entusiasmo hacia una aproximación que les resulta nueva, riesgosa y lejana.

Los países grandes

Por su parte, las economías mayores del continente³¹ disponen de estructuras económicas por lo general menos abiertas en las que la participación del comercio está menos concentrada hacia un solo polo y cuentan con mejores oportunidades para extender los vínculos hacia el interior de las subregiones. La CAN y en mayor grado el MERCOSUR tienen una base más sólida y diversificada para el comercio entre sus

²⁹ Esto no significa en modo alguno que en el área prevalezca una posición pasiva o de subordinación, nótese que precisamente son los países del Caribe quienes en el concierto de las naciones latinoamericanas tienen un posicionamiento mas firme y claro en cuanto a la necesidad de la vinculación con Cuba frente a las presiones de exclusión de los EE.UU.

³⁰ No se discuten aquí en profundidad las implicaciones de los vínculos económicos Caribeños con la Unión Europea porque para la región su influencia es colateral, representando en el 2003 apenas el 13% del comercio total del área mientras que los EE.UU. y Canadá absorben el 53%.

³¹ Se excluye aquí a México que por ser miembro del TLCAN requiere otro planteamiento.

miembros por las complementaridades en las demandas mutuas, cosa que no sucede con las economías insulares en las que la similitud de las exportaciones (azúcar, banano, tabaco etc.) da poco margen para el intercambio recíproco. Así mismo, cuentan con una base industrial mucho más fuerte. Brasil por ejemplo, tiene un posicionamiento estratégico importante en sectores como las manufacturas electrónicas, industria de la aviación, químicos y otros productos industriales que difícilmente estaría dispuesto a ceder frente a las transnacionales norteamericanas, mientras que Argentina y Chile se han especializado en las exportaciones de materias primas y productos alimentarios.

Estas diferencias entre las pequeñas economías de escasa integración recíproca y alta dependencia del mercado norteamericano, frente a las economías mayores que tienen un perfil radicalmente opuesto constituyen un elemento de diferenciación *objetivo* entre las naciones y subregiones latinoamericanas. Con independencia de las visiones que se tengan sobre la integración, *resulta indispensable aceptar el papel de estas asimetrías intra e interregionales, y por consiguiente, la realidad de que el carácter y el contenido de las diferentes formas de integración subregionales tienen elementos de conflicto no sólo hacia el norte sino también entre sí.* Ahora bien, el que prevalezcan los elementos de concertación por sobre las diferencias no es un asunto estrictamente económico sino fundamentalmente político, esto a su vez tiene mucho que ver con el estado del “clima político” en el hemisferio, y los resultados que se han acumulado durante una década de reformas neoliberales que constituyen el telón de fondo para estos procesos.

La significación de estas diferencias se hizo evidente poco tiempo después de que se lanzara la propuesta del ALCA en la Cumbre de Miami, 1994. Apenas se comenzaron a dar los primeros pasos en las reuniones preparatorias, cuando se estableció el reconocimiento tácito de que la viabilidad del proyecto estaba en no forzar los límites prácticos de cada subregion. De entonces a acá hemos asistido a un proceso de “*flexibilización diferenciada*” del modelo, que evolucionó hacia toda una variedad de estrategias negociadoras en las que las prioridades, los medios y los cronogramas se subordinan la capacidad negociadora relativa de los interlocutores. Entre la Cumbre de Miami y la reunión ministerial de Cartagena, 1997, se plantearon cuatro alternativas de negociación: 1) convergencia de los acuerdos bilaterales o subregionales previos, 2)

ampliación de un solo acuerdo a todo el hemisferio, 3) concertar un nuevo acuerdo hemisférico de libre comercio, manteniendo los acuerdos existentes, y 4) seguir una estrategia de varios tracks, en la que países ejes (núcleos) asumirían todos los compromisos del ALCA y los países periféricos se irían incorporando de forma gradual. Finalmente la posición norteamericana ha logrado imponer un sistema de negociación simultánea de todos los temas.

Costos y beneficios.

Un ejemplo de como las percepciones han ido cambiando es el modo en que se evalúan técnicamente los distintos escenarios de negociación. Inicialmente se suponía que el temor a la marginación del proceso era un incentivo suficientemente fuerte del lado latinoamericano como para garantizar la buena disposición de los gobiernos, y sobre ese supuesto, se estableció una lista de entrada que establecía un orden a partir de criterios como el grado de estabilidad económica, regímenes arancelarios etc.³² Sin embargo hoy ya se puede constatar como han ido apareciendo toda una gama de perspectivas que van desde la estimación de los efectos estáticos (creación y desvío de comercio) y dinámicos (efectos sobre la productividad y el crecimiento sectoriales) de la liberalización, empleando modelos gravitacionales, de equilibrio general y parcial, así como las interacciones entre políticas de inversiones, crecimiento, instituciones regionales, equidad, política económica de la reforma etc.

Los elementos principales de la estrategia de integración norteamericana pueden identificarse como los siguientes:

1-la aceptación de que el ALCA pueda coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, a condición de que estos le reconozcan preeminencia y que no le excedan en el contenido de los compromisos contraídos, garantizando de ese modo que el centro de gravedad del marco institucional de todos los acuerdos sea el ALCA,

2- Utilizar los acuerdos de integración regionales como herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional. Buscando, en la medida de lo posible, la introducción de compromisos (particularmente en temas como la apertura del

³² Véase el conocido trabajo del Instituto Internacional de Economía sobre indicadores de “readiness” o accesibilidad

sector de servicios las compras gubernamentales, las normas sobre inversiones y propiedad intelectual) que exceden los requisitos mínimos acordado en la OMC, para contar con ese factor como elemento de fuerza en las negociaciones ulteriores de la Ronda Doha, tal como se hiciera antes con el TLCAN (NAFTA) en la Ronda Uruguay.

Todo este complejo entramado de presiones y estrategias negociadoras confirma que el interés en negociar y los límites de las concesiones que se puedan otorgar varían sustancialmente a partir de los factores antes descritos. No sólo porque cada una de las partes busque optimizar sus propios objetivos y reducir los costos y las concesiones que potencialmente se demanden, sino porque detrás de la forma en que se integran los países y las regiones hay un conflicto esencial entre la necesidad de la inserción activa en las corrientes internacionales de comercio y el soporte al “nacionalismo económico”³³.

En última instancia, los verdaderos actores internacionales son las empresas transnacionales, cuyos objetivos suelen con frecuencia dejar de lado las “necesidades” locales de empleo, medioambientales y de atención a la pobreza por citar las más cuestionadas. Una liberalización competitiva significa precisamente balancear esos dos objetivos; no por gusto la resistencia del Mercosur a la liberalización “a lo ALCA” se diferencia sustancialmente de la actitud hacia las otras formas de integración que acomete con Asia y Europa.

Por esa razón, las evaluaciones que reducen al problema de la integración en América Latina a la optimización de un escenario negociador con Estados Unidos pueden resultar peligrosamente simplificadoras, puesto que la viabilidad del proceso pasa más tarde o más temprano por los resultados políticos y sociales que este acarrea. El comercio no puede convertirse en un fin en sí mismo si no va acompañado de beneficios mas allá de las cifras en la Balanza Comercial y de Pagos que se traduzcan en cambios favorables para una parte importante de los ciudadanos. La experiencia de

³³ La experiencia latinoamericana de la estrategia de desarrollo en base a la Industrialización Sustitutiva de Importaciones –ISI– de los años 60, ilustra con dramática fuerza que los excesos, en una u otra dirección, solo conducen a desequilibrios más profundos. No es de extrañar que existan recelos a precipitarse tras la supuesta panacea de un crecimiento en base al comercio en un contexto de liberalización indiscriminada ante fuerzas globales tan dispares.

los últimos diez años de reforma neoliberales en el Continente ha probado con creces la importancia de este planteamiento.

Por otro lado, también es cierto que sin considerar el ALCA, la implementación de los acuerdos de liberalización llevan de una u otra forma a erosionar los sistemas de preferencias subregionales establecidos con anterioridad, y por lo mismo, es lógico que exista una actitud ambigua en muchos casos entre los países involucrados con respecto a la liberalización en cualquiera de sus versiones (mientras mayor la profundidad de los efectos de derrame en la erosión de las preferencias mayor es la resistencia, como sucede con los países del Mercosur y con particular énfasis con Brasil).

El proceso de las negociaciones de reducción de tarifas del ALCA se lleva adelante fundamentalmente sobre la base de listas de productos clasificados en diferentes categorías según el horizonte de liberalización (instantáneo, a cinco, y diez años) y de modo separado los productos que sean considerados especialmente sensitivos. Las ofertas norteamericanas suelen estar constituidas por listas “positivas” y “negativas” (inclusión – exclusión) que varían de acuerdo con el interlocutor, por lo que en la práctica el sistema de negociaciones genera diferencias de tratamiento que no son solo resultado del contenido del intercambio en términos de los bienes comerciales, los servicios o el tratamiento de las inversiones sino de la “sensibilidad” política y de la capacidad negociadora del interlocutor en cuestión.

Entre las voces que apoyan mas irrestrictamente la asociación con los Estados Unidos también se vincula la liberalización dentro del ALCA a su papel como “seguro de estabilización” macroeconómica para momentos de incertidumbre. Esto es porque en su estructura comprende mecanismos de compensación comercial transitoria, y fondos regionales de apoyo financiero para ocasionales shocks adversos de importancia, ante un contexto volátil como ajustes abruptos del tipo de cambio. Además, la perspectiva de un acceso garantizado al mercado norteamericano en estas circunstancias se considera como una importante ventaja, ya que implícitamente protege de los efectos negativos, y en cierta manera supone que las obligaciones recíprocas que comprende el acuerdo induciría una mayor disciplina económica impuesta desde el exterior.

El problema con este supuesto radica en que el contenido principal de las exportaciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos son bienes agrícolas, precisamente los sectores mas protegidos y subsidiados en el mercado norteamericano, y en caso de dificultades, sería ilusorio esperar que estos instrumentos compensatorios se utilizaran precisamente para consolidar y proteger áreas que en la óptica de los productores norteamericanos constituyen amenazas. No por gusto esta es una de las áreas temáticas dejadas fuera de los acuerdos del ALCA.

Geopolítica y el Desarrollo: La integración es más que acceso a mercados

La mayor parte de los esquemas de integración latinoamericanos han dado cuenta de su pobre capacidad para generar una convergencia intra latinoamericana en un momento crucial de las negociaciones con Estados Unidos. Se ha puesto de manifiesto que en aquellas subregiones donde existe una estrategia de integración en cadenas globales de producción por parte de las corporaciones transnacionales la tendencia es a negociar conjuntamente en favor de lo estipulado en la agenda norteamericana, aun cuando ello signifique un riesgo para los sectores domésticos; tal fue el caso de Centroamérica y podría darse el mismo patrón de comportamiento por parte del Caribe, previo reconocimiento de la necesidad de un trato especial y diferenciado hacia las economías insulares y pequeñas. Igual tendencia se manifiesta en aquellos subgrupos de países que son beneficiarios de iniciativas unilaterales y temporales por parte de Estados Unidos, cuyo primer objetivo en las negociaciones es mantener las preferencias de las que gozan en esos acuerdos; como ocurre con los países que negocian el TLC andino.

La incursión de potencias extra-hemisféricas en las dinámicas económicas de las diferentes subregiones no parece alterar sustancialmente el cuadro hegemónico que favorece a Estados Unidos. Para la Unión Europea, América Latina no es una prioridad; a pesar de su apoyo explícito a las negociaciones con procesos de integración, y no con países individuales, tiene firmados acuerdos de libre comercio sólo con México y Chile; su mayor interés se concentra en la subregión más autónoma de la política norteamericana, el MERCOSUR, sin embargo, serias divergencias en el proceso negociador, cuya solución no se vislumbran después de los magros resultados

de la OMC en Hong Kong, postergan las expectativas de lograr un acuerdo interregional.

Por su parte, la demanda china sólo representa un dinamizador para las economías brasileñas y argentina; para el resto, por el contrario, representa una amenaza neta para la industria local. Desde la perspectiva financiera las inversiones del país asiático sólo parecen ser significativas para Argentina, Brasil, Perú, Chile y Cuba, de manera que tampoco el pujante crecimiento del país asiático sería un contrapeso en el ámbito regional.

Sólo en el caso del MERCOSUR, las relaciones con China, combinadas con las de la India y otros mercados podrían ofrecer un espacio de mayor autonomía en relación al norteamericano. Esta opción subregional es posible el tamaño del mercado y su diversificación (tanto en productos como destinos). No obstante, habría que señalar el riesgo de consolidar una inserción basada en productos con bajo nivel de elaboración.

En cuanto a potencialidad de la formación de un espacio regional latinoamericano más autónomo, los hechos apuntan a que, en las actuales condiciones sólo el MERCOSUR ampliado con la entrada de Venezuela apunta en esa dirección. Su fortaleza se asienta en la integración energética como pilar económico del proceso para lo que esa subregión cuenta con una verdadera ventaja comparativa (y también competitiva si se consideran los actuales precios del petróleo). Sin embargo, los pilares de ese proyecto sudamericano están más asentados en la voluntad política de los actuales gobiernos que en estructuras económicas, pues hasta el momento no cuentan con un marco institucional y jurídico que le confiera una inercia que los lleve más allá de la voluntad política que los sostiene.

Este nuevo panorama de la integración, fundamentalmente en sudamérica, obliga a ampliar las perspectivas desde las cuales se producen las reflexiones sobre este tema. Si bien una parte importante de la literatura sobre el tema de la liberalización comercial hemisférica se concentra preferentemente en el acceso a mercados, las dificultades institucionales, de coordinación de políticas y relativas a los instrumentos financieros, en

una perspectiva más coherente, si se extiende el análisis a un nivel mas amplio, emergen las implicaciones para las relaciones políticas hemisféricas, la armonización de un crecimiento económico estable con las políticas de reducción de la pobreza, la conciliación de los estándares laborales, la regulación medioambiental y la sostenibilidad a largo plazo que resultan de la apertura.

Esta dinámica de interdependencia en los aspectos: social-estratégico, estructural, humano, institucional, ambiental, económico y financiero es el terreno hacia el que se han comenzado a desplazar, de manera creciente, las discusiones en los organismos internacionales³⁴ y en alguna medida en la práctica política regional; reconociendo la importancia de establecer una visión y un marco integrales para estos problemas. Eso no significa que de modo inmediato se produzca un movimiento reflejo hacia las vías y las formas de negociar los acuerdos de integración hemisféricos, pero sugiere con claridad un proceso de toma de conciencia a nivel internacional de los retos que implican.

Como resultado de este proceso el centro de la discusión se desplaza de la concreción de los acuerdos en sí mismos, a los impactos negativos que estos producen y a los costos sociales que traen asociados, de una parte y a los cambios en la normatividad de otra.

En el caso Latinoamericano, todavía queda un largo camino por delante antes que estos criterios tomen cuerpo en metas de desarrollo incorporadas en los acuerdos de integración. A lo sumo, se les concibe como medidas compensatorias para atenuar los efectos negativos ocasionados por la apertura comercial (sobre todo en aspectos como el desempleo agrícola, las afectaciones a la pequeña y mediana empresa urbana y los programas focalizados de alivio de la pobreza y contención de la emigración del campo a la ciudad), a fin de viabilizar las etapas subsiguientes y no someter a tensiones excesivas la gobernabilidad y la estabilidad institucionales.

³⁴ A manera de muestra, véanse las palabras de James Wolfensohn, Presidente del banco Mundial, en, *El comercio y la reducción de la pobreza*, EAS:4/00-103:2, Intervención ante la 10ª Reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Bangkok, Tailandia, 26 de febrero de 2000.

En la práctica, el incremento del comercio en los últimos años asociado a la liberalización comercial a estado acompañado de un aumento de las cifras de pobreza y exclusión³⁵, lo que se traduce en una mayor polarización social y política. Al no cumplirse las promesas que en sus inicios ofrecieran los programas de reforma estructural neoliberales que le sirvieron de soporte, se redujo la credibilidad en la conveniencia de continuar por esa vía, y se erosionaron las bases sociales de los partidos políticos tradicionales y la estabilidad democrática general del continente. El reflejo de este proceso ha sido la tendencia hacia formas de ruptura con el modelo precedente; esa parece ser la causa fundamental de la nueva ola de dirigentes latinoamericanos (Venezuela, Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia) que expresan el desgaste del modelo democrático-liberal y están buscando una óptica propia frente a las presiones externas hacia una liberalización pasiva.

El aspecto más importante del proyecto de integración del ALCA es la funcionalidad de este para la política estadounidense hacia América Latina. En ese sentido, el ALCA no constituye un elemento aparte, sino uno de varios componentes de una estrategia que consolida los lazos políticos a nivel hemisférico, reduciendo la probabilidad de conflictos y garantizando la preeminencia económica y política de los Estados Unidos. Los tres elementos que componen esta visión estratégica son: a) acceso a mercados, b) consolidación de las reformas estructurales macroeconómicas de inspiración neoliberal y c) mayor compromiso institucional entre los EE.UU. y la región para proteger la arquitectura actual de las relaciones políticas hemisféricas.

Las tensiones entre este proyecto y Mercosur, ALBA, los actores extra-hemisféricos y demás acuerdos, sea su signo más o menos cercano, están asociadas a un proceso general de reconfiguración de las interdependencias económicas y políticas en el hemisferio que no se resolverá exclusivamente dentro de los marcos de la liberalización

³⁵Según la UNCTAD la fluctuación en los precios de materias primas perjudica a los países en vías de desarrollo, "uno de los temas de discusión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en Brasil (junio 2004), fue el reclamo de que con los tratados de libre comercio (TLC) y la apertura de los mercados, los países pobres no han logrado salir de la pobreza y/o reducir el desempleo" - Sábado, 19 de junio de 2004 - TLC: Países pobres se defienden, Mariana Martínez, Corresponsal, BBC Mundo
<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>

comercial, sino a nivel de las alianzas políticas hemisféricas que en última instancia son respuesta a las proyecciones y las necesidades de cada nación.

De hecho, la profunda interconectividad con que hoy se modelan las relaciones internacionales representa una redefinición del contenido de la soberanía nacional y de las implicaciones que las distintas formas de asociación tienen a la hora de definir y llevar a la práctica las metas de desarrollo y crecimiento económico; reconocer la interdependencia entre estos elementos en un enfoque más amplio e integral no supone la homogenización de métodos y soluciones, sino fundamentalmente, el reconocimiento de la diversidad.