

Venezuela en el ALCA

entre realidades y fantasías



Compiladora: Rita Giacalone



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
VICERECTORADO ACADÉMICO
PUBLICACIONES

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Autoridades Universitarias

Rector

Léster Rodríguez Herrera

Vicerrector Académico

Humberto Ruiz Calderón

Vicerrector Administrativo

Mario Bonucci Rossini

Secretaria

Nancy Rivas de Prado

PUBLICACIONES
DEL VICERRECTORADO
ACADÉMICO

Director

Humberto Ruiz Calderón

Coordinación editorial

Luis Ricardo Dávila

Asistencia editorial

Yelliza A. García A.

Consejo editorial

Tomás Bandes

Asdrúbal Baptista

Rafael Cartay

Mariano Nava

Stella Serrano

Grégory Zambrano

COLECCIÓN

Ciencias Sociales y Humanidades

Comité editorial

Oscar Aguilera

Leonor Alonso

Daniel Anido

Luis Javier Hernández

Rocco Mangieri

Christopher Birkbeck

- Los trabajos publicados en la Colección Ciencias Sociales y Humanidades han sido rigurosamente seleccionados y arbitrados por especialistas en las diferentes disciplinas.

• COLECCIÓN

Ciencias Sociales

y Humanidades

Publicaciones
del Vicerrectorado
Académico

Primera edición, 2005

**Venezuela en el ALCA.
Entre realidades y fantasías**

© Universidad de Los Andes

Vicerrectorado Académico

© Grupo de Integración Regional,
GRUDIR

• *Concepto de colección:*

Kataliñ Alava

• *Edición y corrección de textos:*

Helena González

Montaje electrónico:

Michela Baldi

• *Fotografía de portada:*

Vasco Szinetar

• *Producción de este volumen:*

CDB publicaciones

• *Impresión:*

Editorial Venezolana C. A.

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY

Depósito Legal: LF23720053301976

ISBN: 980-11-0866-5

Derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial
de esta obra sin la autorización escrita del autor

Universidad de Los Andes

Av. 3 Independencia

Edificio Central del Rectorado

Mérida, Venezuela

viceacad@ula.ve

<http://viceacademico.ula.ve>

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Autoridades Universitarias

- *Rector*
Mario Bonucci Rossini
- *Vicerrectora Académica*
Patricia Rosenzweig
- *Vicerrector Administrativo*
Manuel Aranguren Rincón
- *Secretario*
José María Andrés

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO
ACADÉMICO

- *Dirección editorial*
Patricia Rosenzweig
- *Coordinación editorial*
Victor García
- *Coordinación del Consejo editorial*
Roberto Donoso
- *Consejo editorial*
Rosa Amelia Asuaje
Pedro Rivas
Rosalba Linares
Carlos Baptista
Tomasz Suárez Litvin
Ricardo Rafael Contreras
- *Producción editorial*
Yelliza García A.
- *Producción libro electrónico*
Miguel Rodríguez

Primera edición digital 2011

Hecho el depósito de ley

Universidad de Los Andes
Av. 3 Independencia
Edificio Central del Rectorado
Mérida, Venezuela
publicacionesva@ula.ve
publicacionesva@gmail.com
www2.ula.ve/publicacionesacademico

Los trabajos publicados en esta Colección han sido rigurosamente seleccionados y arbitrados por especialistas en las diferentes disciplinas

[

Venezuela en el ALCA

entre realidades y fantasías

]

[

Venezuela en el ALCA

entre realidades y fantasías

Rita Giacalone, coordinadora

]

Grupo de Integración Regional

· GRUDIR ·



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
VICERRECTORADO ACADÉMICO
PUBLICACIONES

Índice

9 | Introducción

Una introducción necesaria
Rita Giacalone

Primera parte

15 | Capítulo I

Situación actual de las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
Laura Rojas

33 | Capítulo II

Una aproximación teórico-conceptual al ALCA
Amalia Struldeher

57 | Capítulo III

Tratamiento especial y diferenciado y fondos estructurales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
Jaime Acosta y Rita Giacalone

Segunda parte

75 | Capítulo IV

Efectos potenciales de la inserción comercial de Venezuela en el ALCA
Luis Toro y José Agustín Ruiz

93 | Capítulo V

Los intereses agroalimentarios de Venezuela en el ALCA
Alejandro Gutiérrez

117 | Capítulo VI

Evolución de la participación y la posición de Venezuela en las negociaciones del ALCA
Eduardo Porcarelli y Fidel Garófalo

139 | Capítulo VII

Costos políticos y geopolíticos de la inserción/no inserción de Venezuela en el ALCA
Rita Giacalone

Tercera parte

163 | **Capítulo VIII**

CAN y ALCA: un difícil matrimonio

Hubert Mazurek

187 | **Capítulo IX**

¿Debería ingresar Venezuela a MERCOSUR? Un análisis desde la perspectiva local

Ralf Klinhammer

211 | **Autores**

[Una introducción necesaria]

Rita Giacalone]

Una revisión de la profusa bibliografía que sobre el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) ha sido generada en América Latina permite observar que el debate actual parte en gran medida de premisas implícitas, entre las cuales hemos elegido las siguientes:

- si no se establece el ALCA de alguna forma se contribuye a detener la globalización;
- un acuerdo entre países en desarrollo (tal como el tratado entre la Comunidad Andina de Naciones-CAN, y el Mercado Común del Sur-MERCOSUR) o la inserción de Venezuela como miembro pleno de este último pueden tener importantes efectos sobre el desarrollo de sus miembros que tornarían irrelevante al ALCA;
- si existe tratamiento especial y diferenciado para los países menos desarrollados del ALCA bajo la forma de fondos estructurales similares a los europeos los demás problemas desaparecerían.

Al respecto puede aceptarse que el ALCA no es inevitable y que, por lo tanto, puede no llegar a establecerse; que un tratado CAN-MERCOSUR tenga también aspectos positivos para las economías participantes, así como la necesidad de que exista alguna forma de tratamiento especial y diferenciado tanto en el ALCA como en CAN-MERCOSUR. Estos son aspectos de la realidad pero los efectos que se espera obtener de ellos —detener la globalización, hacer irrelevante al ALCA y que el tratamiento especial y diferenciado solucione los problemas de nuestros países— parecen pertenecer al reino de la fantasía.

Hace ya algunos años que el fenómeno de la globalización es objeto de análisis y estudios que pretenden abarcarlo desde distintas perspectivas. Una de ellas aspira a comprender si la formación de bloques comerciales regionales (regionalismo) es un proceso que se opone a la profundización de la integración de los mercados mundiales y de las empresas al nivel mundial (globalización) o si, por el contrario, constituye parte de esa misma tendencia. En América Latina se observa que algunos académicos asumen que mientras el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) forma parte de esa tendencia por su carácter de acuerdo Norte-Sur y debe ser combatido, un acuerdo similar entre MERCOSUR y la Unión Europea y más aún los acuerdos Sur-Sur o de integración regional entre países en desarrollo tienen la capacidad de alterar el curso de los movimientos de los mercados mundiales y, por lo tanto, deben ser apoyados. Esta visión dicotómica de la realidad económica global deriva posiblemente de entender la globalización como una ideología impuesta por un grupo de gobiernos de países desarrollados e instituciones multilaterales y no como un fenómeno histórico, similar a la revolución industrial del siglo XVIII. Oponerse a una mayor integración económica mundial o regional (ALCA) con argumentos a favor de una mayor autonomía a nivel nacional y especialmente sub-regional (CAN-MERCOSUR) significa no reconocer que el mundo ha cambiado y que esos cambios corresponden a una realidad histórica que puede tener distintos matices ideológicos. Así mismo, basar el debate sobre el ALCA en una dicotomía entre el bien y el mal resulta contraproducente pues contribuye a que los resultados de las negociacio-

nes que se establezcan en un futuro cercano se adapten poco o nada a los intereses de nuestros países, porque éstos no han sido plenamente identificados y debatidos a fondo en el mundo académico.

La existencia de una visión «en blanco y negro» de la globalización lleva a que a los acuerdos de libre comercio Norte-Sur, como el ALCA y el de MERCOSUR y la Unión Europea, sean enfrentados con propuestas proteccionistas y estatistas¹ que, además de ignorar condiciones del comercio internacional que ya existen, no contribuyen al desarrollo de los países que las proponen porque ese desarrollo necesita de aspectos que ni las medidas estatales ni los acuerdos Sur-Sur pueden proveer (reestructuración productiva basada en inversiones importantes y en la incorporación de nuevas tecnologías y conocimientos). El problema radica, según Tonelson (1997), en la percepción de la globalización como un fenómeno monolítico, en lugar de una combinación compleja de relaciones e instituciones en formación. En este sentido no se trata de «prevenir o impedir» la globalización sino de hacer que sus tendencias combinen las ganancias en eficiencia productiva con las metas no económicas que todas las sociedades poseen. Sólo de esa forma la globalización se pondría al servicio de los intereses locales, regionales y globales. Pero, para lograr acercarse a esta meta, es necesario asumir la realidad de la globalización como fenómeno histórico así como abandonar muchas de las fantasías acerca de nuestras capacidades como países en desarrollo, para mantener sólo aquellas fantasías que representan realidades que se aspira a alcanzar. En otras palabras, el debate globalización *versus* anti-globalización no sólo es espurio sino que reduce el espacio para llevar a cabo reflexiones más ajustadas a las realidades de los países en desarrollo con el fin de fijarse metas alcanzables a mediano o largo plazo y de comenzar a trabajar para alcanzarlas.

Desde esta perspectiva el ALCA puede verse no como un avance de la globalización que debe ser detenida, sino como una posibilidad de otorgarle gobernabilidad a algunas fuerzas de la misma en un ámbito acotado regionalmente. No debatir el ALCA o reducir el debate a un enfrentamiento ético entre las fuerzas del bien y del mal resulta inútil para oponerse a la globalización. Oponerle como alternativa un acuerdo Sur-Sur sudamericano también es inútil si no se parte de una adecuada comprensión de sus posibilidades y de sus limitaciones.

Esta contradicción entre fantasía y realidad es especialmente preocupante en momentos históricos en los cuales los cambios se aceleran y se modifican al mismo tiempo con textos y estructuras en un movimiento constante. Cuando el panorama local, regional y global experimenta cambios importantes a ritmo rápido, no hay lugar para que los académicos latinoamericanos dejen de lado la realidad y posterguen su análisis, por complejo o doloroso que éste sea, para caer en el reino de la fantasía².

Venezuela en el ALCA: entre realidades y fantasías es un libro colectivo que intenta estudiar desde distintas perspectivas las posibilidades y los problemas que plantea la inserción de Venezuela en el ALCA, con el objetivo de analizar la validez de algunas de las premisas señaladas antes en el caso específico de un país latinoamericano mediano, con una economía signada por el predominio de las exportaciones petroleras estatales, calificado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) como importador neto de alimentos y cuyo gobierno ha asumido en los últimos años una posición de rechazo abierto al ALCA.

¹ La revalorización de la participación estatal en las propuestas destinadas a enfrentar el ALCA se vincula con otra premisa implícita: que la globalización vuelve irrelevante al Estado nación, argumento cuestionado por autores como Krassner (1993) y Strange (1996), quienes establecen que la globalización ha cambiado las capacidades y funciones del Estado.

² Algunos autores, como Olmstead y Rhode (2002, p. 947) denominan este fenómeno de la historia económica «el efecto reina roja» inspirados en el personaje de Lewis Carroll (1973, p. 37) que corría cada vez más rápido sin poder detenerse porque también lo hacía el paisaje dentro del cual corría.

El libro se divide en tres partes. La primera abarca algunos capítulos generales que sirven de marco para aprehender con mayor profundidad las dimensiones del estudio de caso. Así, en el Capítulo I, Laura Rojas describe el proceso de negociación del ALCA, con sus principales etapas y las posiciones asumidas por distintos gobiernos, hasta llegar a la situación existente en el año 2004, cuando prácticamente el proceso se detuvo en espera de que las elecciones de Presidente y de congresistas de Estados Unidos definiera si se producirían cambios en la orientación de la posición negociadora de la mayor economía del hemisferio occidental. Amalia Struldeher, en el Capítulo II, analiza ese mismo proceso desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, en un esfuerzo que abarca las principales interpretaciones de esa disciplina y vincula el ALCA con el fenómeno de la globalización. A continuación, en el Capítulo III, Jaime Acosta y Rita Giacalone intentan desentrañar la validez de la premisa relativa al valor del tratamiento especial y diferenciado dentro del ALCA.

El estudio del caso venezolano se encuentra en la segunda parte del libro e incluye cuatro capítulos que no pretenden presentar un análisis exhaustivo pues no abarcan todos los aspectos que otorgan complejidad a la inserción de Venezuela en el ALCA, sino sólo algunos de los considerados más relevantes. Luis Toro y José Agustín Ruiz (Capítulo IV) analizan las posibilidades comerciales de Venezuela en el ALCA, y Alejandro Gutiérrez (Capítulo V) los intereses agroalimentarios venezolanos que deberían protegerse dentro del Tratado. En el Capítulo VI, Eduardo Porcarelli y Fidel Garófalo hacen un estudio detallado de la participación y posición de Venezuela en la negociación del tratado hemisférico y Rita Giacalone (Capítulo VII), por su parte, agrega el análisis de los aspectos políticos y geopolíticos en dos escenarios: el de la inserción de Venezuela en el ALCA y el de una potencial no inserción.

En la última parte se analizan las alternativas que se presentarían a Venezuela frente al ALCA en términos del conjunto de la Comunidad Andina de Naciones y de sus negociaciones de libre comercio con MERCOSUR (Hubert Mazurek, Capítulo VIII) o mediante una inserción individual como miembro del MERCOSUR (Ralf Klinkhammer, Capítulo IX).

En resumen, el libro sólo intenta dar respuesta a algunos interrogantes, y no a todos, subyacentes en el debate latinoamericano sobre el ALCA desde la perspectiva de un caso específico, por una parte porque sus autores no comparten una perspectiva unitaria al respecto pero también —y sobre todo— porque las realidades de los países latinoamericanos son variadas. Sin embargo, consideramos que el libro contribuye a poner de relieve cómo muchas veces las declaraciones y el discurso que se maneja en el debate sobre el ALCA tienen escasas bases de sustentación real y cómo las expectativas acerca de las alternativas al ALCA —y lo que podría esperarse si el ALCA no se establece— son demasiado ambiciosas y pueden llevarnos a un callejón sin salida.

En cuanto a la coyuntura temporal dentro de la cual estamos publicando este libro, en este momento se hace más necesaria que nunca una reflexión fundamentada acerca de las negociaciones del ALCA por cuanto —ya superadas las elecciones presidenciales y de representantes al Congreso de Estados Unidos en noviembre de 2004— es probable que se reasuma su discusión a partir de febrero de este año 2005. Tanto la reelección del presidente George Bush como el reforzamiento de la presencia del Partido Republicano en el Congreso hacen esperar también que se intentará cumplir con la fecha límite (1° de julio de 2005) que se estableció para la modalidad del llamado *fast track* según la cual el poder ejecutivo estadounidense puede firmar acuerdos de libre comercio y llevarlos a ratificación del Congreso sin que éste pueda objetarlos o reformarlos parcialmente.

Con este libro el Grupo de Integración Regional (GRUDIR) de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela) marca su octavo año de labor y, por lo tanto, a los agradecimientos propios de toda publicación se agregan aquellos que debemos hacer a quienes de una forma u otra nos facilitaron la tarea

y/o nos acompañaron en parte del camino recorrido. Entre ellos debemos destacar el Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes, en manos del Dr. Humberto Ruiz y bajo la coordinación del Dr. Luis Ricardo Dávila; el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) de la misma universidad, que ha financiado en forma consecuente nuestros proyectos de investigación desde el año 1996; a las autoridades presentes y pasadas y a los colegas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, a la cual pertenecemos la mayor parte de los miembros del GRUDIR; a los estudiantes de pregrado y posgrado que nos permiten aligerar muchos aspectos de nuestras tareas de investigación y nos ayudan a sobrellevar los contratiempos, con una mención especial para nuestros tesisistas y los estudiantes que bajo la modalidad de «becas-trabajo» nos inspiran y obligan a mantenernos actualizados. Igualmente, al personal de las bibliotecas y centros de documentación a los que hemos recurrido en busca de ayuda a lo largo de estos años, tanto dentro como fuera de Mérida y de Venezuela; a los académicos nacionales y extranjeros que aparecen con nosotros en este libro, y a los que compartieron otras publicaciones previas. Finalmente a los amigos de cerca y de lejos que creyeron en el GRUDIR hace ocho años y que todavía siguen creyendo en lo que hacemos. Muchas gracias a todos.

Mérida, diciembre de 2004

Referencias bibliográficas

- Carroll, Lewis (1973) *Through the Looking Glass*. New York: Clarkson N. Potter.
- Krassner, S. D. (1993) «Economic Interdependence and Independent Statehood», en R. H. Jackson y A. James (eds.) *States in a Changing World: A Contemporary Analysis*, Oxford: Clarendon.
- Olmstead, Alan y Paul W. Rhode (2002) «The Red Queen and the Hard Reds: Productivity Growth in American Wheat (1800-1940)», *The Journal of Economic History* 62, n° 4, diciembre.
- Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tonelson, Alan (1997) «Globalization and Trade: The Need for Debate», *Current History* n° 399, January.

[Primera parte

Capítulo I

Situación actual de las negociaciones para
la formación del Área de Libre Comercio
de las Américas | Laura Rojas

Capítulo II

Una aproximación teórico-conceptual
al ALCA | Amalia Stuhldreher

Capítulo III

Tratamiento especial y diferenciado y fondos
estructurales en el Área de Libre Comercio
de las Américas (ALCA) | Jaime Acosta | Rita Giacalone

]

[Capítulo I

Situación actual de las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas

Laura Rojas]

El ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas es parte de la iniciativa de cooperación política y económica más ambiciosa que han llevado a cabo los 34 países democráticos del continente americano. El proceso para su creación comenzó en la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado reunida en Miami en diciembre de 1994. Tras intensas negociaciones y con mucha presión por parte de América Latina se definió una agenda de trabajo para negociar un acuerdo para la creación de un espacio económico de 800 millones de consumidores, con reglas similares para los negocios y mayor facilidad para la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Lo que se planteó entonces fue negociar un acuerdo de comercio de nueva generación, donde se incluían tanto la liberalización de los mercados agrícolas, industriales, de servicios y de compras del sector público, como las reglas sobre la inversión, propiedad intelectual, competencia, *dumping* y subsidios y solución de controversias.

Los jefes de Estado acordaron que las negociaciones culminarían en diciembre de 2004, dejando transcurrir hasta diciembre de 2005 para la aprobación parlamentaria del Tratado y su entrada en vigencia. Esa fecha fue ratificada por los países¹ en las reuniones ministeriales subsiguientes. Sin embargo, al día de hoy, febrero 2005, es claro el fracaso en alcanzar esa meta. En muchos círculos se discute si las negociaciones van a continuar y quienes creen que así será, no saben a ciencia cierta cómo lo harán.

En este trabajo se trata de interpretar la situación actual del ALCA y su posible desarrollo. La historia del acuerdo y sus dificultades tienen mucho que ver con las tendencias dominantes en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en las tres últimas décadas y muy especialmente con las tensiones comerciales entre el primero y Brasil. Sin embargo, la dinámica de la política interna en los países es la clave para entender lo que está ocurriendo. La conclusión central es que en sus orígenes el ALCA era visto por los principales actores en el proceso, los gobiernos, como instrumental para el logro de otras metas razón por la cual estaban dispuestos a hacer las concesiones comerciales que permitirían los equilibrios la negociación. Diez años más tarde, la protección de intereses comerciales poderosos en Estados Unidos y Brasil dificulta el balance, mientras que los gobiernos carecen de fuer-

¹ Venezuela ha sido el único país que abiertamente se ha opuesto a la fecha de 2005. Su posición apareció por primera vez como una nota a pie de página en la Declaración de la IIIª Cumbre de las Américas (Declaración de Québec) en 2001.

za para crear el consenso político necesario para avanzar en la negociación y especialmente para que los respectivos Congresos ratifiquen el Tratado.

La primera sección comienza con una breve descripción de cómo las posiciones en materia de negociaciones comerciales están ligadas al ambiente político doméstico y al grado o influencia de actores no gubernamentales sobre los gobiernos de la región. La segunda analiza el contexto histórico para entender los factores económicos y políticos en las posiciones de los países involucrados. La tercera sección describe la cronología y estructura de las negociaciones, enfatizando los avances alcanzados hasta la fecha. La cuarta y última parte analiza la evolución reciente del ALCA y las propuestas para continuar las negociaciones, focalizando la atención en los resultados de la Cumbre de Miami de noviembre de 2003 y de las últimas reuniones entre los co-presidentes, al tiempo que ofrece un análisis de las perspectivas de la negociación.

Para entender el ALCA

Las posiciones estadounidenses en materia de política exterior deben analizarse en el contexto del juego de poder entre el gobierno y el Congreso en la formulación y ejecución de la política comercial y la conducción de las negociaciones comerciales. Tres elementos de este juego de poder son claves: en primer lugar, cada uno de estos actores tiene una visión de lo que debe ser la política exterior, con objetivos no siempre coincidentes. Por tanto, la política comercial, como parte de la política exterior, depende de la coyuntura nacional y de las influencias de otros grupos sociales y gobiernos extranjeros sobre los dos actores principales. Esto se refleja en el quehacer político y, sobre todo, en sus principales productos, llámense leyes o posiciones de negociación. En segundo lugar, en Estados Unidos los legisladores dominan la escena doméstica, ya que el Ejecutivo negocia con la autoridad que le concede el Congreso a través de una ley específica y por un período determinado². En la práctica, las negociaciones no se inician hasta que la administración cuente con dicha autorización. La ley restringe los grados de libertad del ejecutivo al definir de antemano los resultados de las negociaciones y establecer procedimientos específicos para que los legisladores puedan ejercer control sobre las mismas. Tercero, es amplia la influencia en el proceso de actores no gubernamentales: empresarios, sindicatos y sociedad civil en general, y se ejerce fundamentalmente a través del Congreso —pues los representantes³ responden más a sus electores que a su filiación partidista—. La sociedad civil también se hace escuchar a través de la Oficina del Representante Comercial (US Trade Representative, USTR) que tiene la responsabilidad directa de las negociaciones con otros gobiernos.

A diferencia de Estados Unidos, en América Latina los gobiernos tienen un papel protagónico y dominante en las negociaciones comerciales. Las constituciones latinoamericanas también contemplan la necesidad de que los Congresos ratifiquen o no los tratados internacionales, sin modificarlos, pero la iniciativa de avanzar en las negociaciones y la definición de la agenda corresponde al Ejecutivo. Tradicionalmente, por tanto, el juego de poder entre Ejecutivo y Congreso se da en una etapa más avan-

² La legislación era conocida como *fast track* ya que implicaba una vía rápida para la ratificación de lo negociado por el Ejecutivo y una garantía a gobiernos extranjeros de que el Congreso no modificará lo acordado. A partir de 2001 se conoce como Trade Promotion Authority (TPA) o Autoridad para la Promoción Comercial, nombre más ajustado al objetivo de la misma.

³ Mientras que los senadores son elegidos cada seis años, los representantes van a elecciones cada dos, por lo que puede decirse que están en permanente campaña electoral.

zada del proceso, cuando hay que convencer a los legisladores —básicamente senadores en la mayoría de los países— para que aprueben el Tratado. El grado de influencia de actores no gubernamentales sobre los Congresos ha aumentado en los últimos años pero, en general, no es ni amplia ni directa, sino que se da a través de los partidos políticos. Ellos también ejercen influencia sobre los gobiernos. De manera que es importante la posición de los partidos en materia de relaciones con Estados Unidos y frente a la globalización y temas semejantes. Empresarios y sindicatos también impactan la posición de los gobiernos de América Latina, con influencia variable dependiendo del país y de su estructura de producción. Esta influencia es poderosa en Brasil y Colombia, donde el sector privado genera gran cantidad de empleo y divisas; menos importante en países como Venezuela, donde el Estado es el actor más importante en la economía. Finalmente, aunque la sociedad civil era hasta hace poco un actor casi irrelevante, su conexión con organizaciones internacionales anti-globalizadoras en un contexto de alta volatilidad política en la región la ha convertido en un actor con peso.

Etapas en el proceso ALCA

En esta sección se analizan las motivaciones de los actores principales, tanto en Estados Unidos como en América Latina, en una perspectiva temporal y cómo ellas se reflejan en el proceso ALCA. En éste, hay dos etapas claramente diferenciadas antes de la actual. La primera, previa al lanzamiento del proceso, entre 1982-1994, aporta datos para entender los orígenes de la idea de crear una zona de libre comercio hemisférica y los objetivos iniciales de las partes; en esa etapa la hegemonía del proceso la tenía Estados Unidos. La segunda, entre 1994-2001, cuando se modifica la percepción de los países sobre los posibles logros y beneficios del proceso, muestra la hegemonía estadounidense amenazada por problemas domésticos así como la creciente importancia de Brasil en las negociaciones.

1982-1994

Estados Unidos: seguridad nacional y comercio justo

En la década de los ochenta, la estabilidad política de la región en el marco de regímenes democráticos era una de las preocupaciones centrales para el gobierno de Estados Unidos. En el pensamiento dominante de las administraciones republicanas Reagan y Bush I, así como en los centros de pensamiento conservadores privaba la idea de que la debilidad en la democratización de las sociedades latinoamericanas se debía a sus bajos niveles de desarrollo. En este marco, el comercio fue visto como una herramienta para acelerar el crecimiento, disminuir la pobreza y a la vez lograr la paz y la estabilización junto con la consolidación de las democracias de la región⁴. Así, veinticuatro años atrás, el presidente Reagan lanzó la política de promoción de la democracia y el libre comercio a cambio de alivio de la deuda y apoyo contra la insurgencia. Desde entonces se creó una conexión entre nuevos préstamos y los programas de reforma económica, incluyendo el área comercial. En 1989, la Iniciativa para las Américas (IA) del presidente George Bush, padre, fue más allá en este camino al proponer, por primera vez, acceso libre al mercado norteamericano a todos aquellos países que adelantaran programas de reforma económica, incluyendo por supuesto la liberalización comercial. La IA preveía también la creación de un fondo de

⁴ Como referencia ver la serie Backgrounder de la Heritage Foundation.

inversión para el desarrollo y provisiones para condonación de la deuda. Desde entonces se habla de la creación de un área de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia. El presidente Bush I también comenzó las negociaciones con México y Canadá para la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN), creando la expectativa de que después de México otros países «reformadores» podrían adherir al mismo.

El intercambio de acceso al mercado por reformas con América Latina fue obstruido por el Congreso, que rechazó la Iniciativa para las Américas de Bush I tanto en 1990 como en 1991. Presiones proteccionistas que venían desde la crisis de los ochenta influyeron en la actitud de los legisladores. Desde esa época, algunos congresistas, junto con empresarios y sindicatos, sostienen que los problemas de ciertas industrias americanas no se deben a su baja competitividad sino a las prácticas de comercio de los socios comerciales. Las llamadas medidas de defensa comercial, como las anti-*dumping*, juegan desde entonces un rol preponderante. A su vez, la matriz de opinión entre los estadounidenses exalta la conexión entre los estímulos a las exportaciones, a las industrias nacientes y a la tecnología, y las ventajas de productores extranjeros en el mercado de Estados Unidos, el cual se percibe como fundamentalmente abierto en contraposición al resto del mundo. Como resultado, desde finales de los años ochenta el Congreso generó una política agresiva en la apertura de otros mercados y mucho más restrictiva que la del Ejecutivo en cuanto a permitir importaciones, sobre todo de ciertos sectores, e incorporó además otros temas a la agenda comercial, como la propiedad intelectual y las medidas de inversión relacionadas con el comercio. Como se verá a lo largo del trabajo, la postura proteccionista del Congreso estadounidense no ha hecho sino intensificarse a lo largo de estas últimas dos décadas y media.

A pesar de lo anterior, los legisladores de Estados Unidos han estado dispuestos a cooperar⁵ con ciertos grupos de países y dentro de ciertos límites en los casos en que han percibido una amenaza a la seguridad nacional o cuando el acuerdo ha servido a otros objetivos percibidos como prioritarios en la política interna. Un ejemplo interesante es el acuerdo bilateral de comercio entre Estados Unidos e Israel, que se firmó tan temprano como en 1985. En la región hay dos ejemplos más que datan de la fase en análisis: primero, el Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA), conocida como Caribbean Basin Initiative (CBI), extendida en 1990, la cual tenía como beneficiarios iniciales a los países centroamericanos y que luego se extiende a los 24 países de la Cuenca del Caribe. Aprobada inicialmente en 1983, la ley estableció como objetivos la estabilidad democrática y el crecimiento económico de la sub-región para reducir el tráfico ilegal de drogas y de personas hacia Estados Unidos. Segundo, el tratamiento preferencial a los países andinos, recogido en el Andean Trade Preference Act (ATPA) aprobada en 1991, una iniciativa legislativa que evolucionó de la crítica al manejo hecho por la administración Bush I del tema del narcotráfico en Suramérica, y que tuvo como objetivo reducir el problema doméstico con las drogas (Rojas, 1994).

Los países beneficiarios de ambos programas dependen del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que fueron determinados en la legislación correspondiente⁶. Puede decirse que el Tratado bilateral con Canadá en 1989 y posteriormente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte son los únicos acuerdos que tuvieron su origen en motivaciones mayormente comerciales⁷.

⁵ Cooperación se define como ajuste en las políticas de un país en reciprocidad o en anticipación al ajuste de políticas en otro país, asumiendo que en el intercambio ambos derivan algún beneficio (Milner, 1997, pp. 7-8).

⁶ Como prueba del carácter político y condicionado del trato preferencial cabe señalar que Nicaragua sólo fue certificado como país beneficiario en 1990 mientras que Panamá perdió su *status* en 1988 y lo recuperó en 1990.

⁷ Sin embargo, en el caso de México, temas como la migración, el contrabando y el narcotráfico fueron también parte de la motivación del Tratado.

América Latina: comercio, inversión y deuda externa

Factores económicos y políticos internos de América Latina movieron a la región hacia un cambio de paradigma de desarrollo. Incapaces de generar las divisas necesarias para financiar importaciones y servir la abultada deuda externa, los gobiernos y las élites se vieron forzados a aceptar las limitaciones del esquema de sustitución de importaciones en una economía mundial cada vez más globalizada. En 1982 México se declaró incapaz de pagar su deuda en las condiciones contratadas. El conjunto de reformas que avanzó para enfrentar la crisis incluyó la liberalización de su régimen comercial. Ello marcó una tendencia a la que adhirieron los decisores políticos en la mayoría de los países en la región y que duró hasta mediados de los noventa. Incluso países tradicionalmente «proteccionistas» como Brasil adelantaron un proceso de apertura⁸ relativamente rápido, aunque incompleto.

El pensamiento económico detrás de las reformas comerciales señalaba que un régimen de comercio abierto y más transparente, contrario al esquema rígido y cerrado de la sustitución de importaciones, proveía incentivos para la diversificación y el crecimiento de las exportaciones. Nuevos modelos teóricos y trabajos empíricos de reputados economistas enfatizaban la importancia de una orientación del crecimiento «hacia afuera». Por si fuera poco, el modelo asiático permitía sustentar el cambio de paradigma en casos exitosos. Adicionalmente, el «Consenso de Washington» reforzó la noción de que la liberalización comercial era parte del «paquete» de buenas prácticas que debían seguirse para recuperar la prosperidad. Se dio así la conexión entre las tesis de las administraciones republicanas en Estados Unidos, las recomendaciones de instituciones financieras internacionales y las políticas de los gobiernos de América Latina.

«Crecer hacia fuera» requería mejorar y ampliar la seguridad jurídica del acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los socios comerciales, sobre todo de los grandes países desarrollados. Desde esa perspectiva, los acuerdos comerciales se convirtieron en una herramienta clave en la estrategia comercial, muchas veces el aspecto más visible de dicha estrategia, por lo que los gobiernos se vieron forzados a trabajar en varios foros simultáneamente. Primero, a nivel multilateral, los países descubrieron el GATT como un foro importante; algunos se hicieron miembros del mismo⁹ y todos participaron activamente en la Ronda Uruguay. El GATT y ahora la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite obtener y conceder acceso a los mercados, sin discriminación y bajo reglas que son conocidas por todos los miembros. Segundo, a nivel regional y bilateral, los países redescubrieron la importancia de sus vecinos como socios comerciales y, por lo tanto, fueron revitalizados los pactos sub-regionales y se gestaron nuevas alianzas comerciales¹⁰. Estos acuerdos fueron vistos por los países desarrollados y en desarrollo como una vía para ir de manera más rápida y profunda que el GATT/OMC hacia el desmantelamiento de barreras al comercio, con las mismas o mayores seguridades jurídicas para el exportador.

El interés de la región no se limitaba al comercio, también incluía la inversión extranjera. La literatura económica reconoce desde hace tiempo que los esquemas de integración pueden crear las condiciones favorables para la localización de inversión extranjera destinada a aprovechar las ventajas de un

⁸ Brasil bajó sus aranceles promedio de 60% a 11% entre 1988 y 1994. Sin embargo, sus índices de apertura continuaron por debajo de los países de la OCDE y en sus relaciones comerciales no se incluyó la formación de áreas de libre comercio. El proceso tuvo un retroceso entre 1995-1998 cuando la tarifa promedio se elevó a 15% (Mosquita Moreira, 2004).

⁹ México (1986), Venezuela (1991), Ecuador (1992), Costa Rica (1990) y Paraguay (1993) se hicieron miembros del GATT.

¹⁰ Entre 1990-2000 se firmaron 30 acuerdos de libre comercio en el continente. Esta red de pactos comerciales es lo que se conoce como el «spaghetti bowl». Sólo uno de esos acuerdos incluyó a Estados Unidos.

mercado ampliado. Una zona de libre comercio como el ALCA, de 800 millones de consumidores y con una capacidad de compra de 10 trillones de dólares, sería para América Latina y el Caribe un arma poderosa en la competencia global por capitales extranjeros, especialmente si el acuerdo incluye al principal inversionista, Estados Unidos.

Finalmente y estrechamente relacionado con el punto anterior, está la solución de la deuda externa. Para principio de los años noventa estaba claro que se necesitaban recursos para aumentar el crecimiento y había que buscar soluciones que fueran más allá del refinanciamiento. Si bien los gobiernos de los países endeudados estaban dispuestos a hacer las reformas necesarias y a apretarse los cinturones para generar recursos adicionales y cumplir sus compromisos, programas de alivio o condonación de la deuda facilitarían esa tarea. Por eso la propuesta de la Iniciativa para las Américas resultó tan atractiva a los endeudados países latinoamericanos.

1994-2001

El período de la administración Clinton es un claro ejemplo de cómo las divisiones políticas internas impactan la política exterior estadounidense. En sus inicios, entre 1992 y 1994, la administración Clinton pareció continuar la política de sus predecesores hacia América Latina. Con una renovación limitada de la autoridad para negociar, se terminaron unos acuerdos complementarios¹¹ al Tratado con Canadá y México y se completó la Ronda Uruguay. Sin embargo, después del desgaste por el debate político interno para aprobar ambos acuerdos, la administración Clinton perdió interés en el tema. En la preparación de la Cumbre de las Américas, diciembre de 1994, se hizo evidente que el comercio había dejado de ser el centro de las relaciones con América Latina, y fue sólo tras un intenso *lobby* como algunos gobiernos de la región lograron colocar el área de libre comercio en la agenda de la Cumbre y hacer aprobar la idea del ALCA.

Desafortunadamente, la otra parte de la propuesta de la Iniciativa para las Américas, relativa a los fondos para la inversión y para el rescate de la deuda, no fue retomada, eliminando de entrada dos de los temas que hacían atractivo para algunos países continuar con la apertura comercial y eventualmente con el ALCA. A pesar de que aún se sostenía que la idea del ALCA era «para ayudar a fortalecer la democracia y apoyar el desarrollo regional» (White House, 1994), ya entonces se vio la importancia de los intereses comerciales. Estados Unidos incorporó la totalidad de su agenda comercial en la discusión: inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales, y es así como surge la noción de un ALCA ambicioso, noción que se mantuvo durante toda la etapa preparatoria y en los años de negociación hasta 2004.

Los problemas del ALCA comenzaron a notarse cuando la administración Clinton perdió la autorización para negociar por los desacuerdos en el Congreso sobre las metas de las negociaciones. El gobierno estaba presionado por los sindicatos y su partido para incluir los derechos laborales y de medio ambiente en la negociaciones¹² y no quiso arriesgar más su ya deteriorado capital político en esa batalla,

¹¹ Corresponden a los acuerdos en materia de ambiente y derechos laborales.

¹² «La AFL-CIO se opondrá a una legislación de *fast-track* que no requiera estándares que se hagan cumplir en materia de ambiente y trabajo en el cuerpo central de cualquier acuerdo. Si nosotros aprobamos el *fast track* de esta manera, estaremos enviando el mensaje más claro posible tanto a nuestros negociadores como a nuestros socios comerciales, de que estamos listos y queremos trazar un nuevo camino en la economía global y de que ningún país debe ganar una ventaja competitiva sacrificando su ambiente o su fuerza de trabajo», Thea Lee, Directora Asistente de Economía Internacional del Departamento de Política Pública de la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales. Intervención en la sesión ante el Subcomité de Política Económica Internacional y Comercio de la Cámara de Representantes del 150th Congreso de Estados Unidos. Primera Sesión, julio 9 de 1997 (traducción L.R.).

por lo que no recuperó el *fast track* en toda su gestión, con importantes repercusiones para la evolución del ALCA. Primero, la credibilidad de Estados Unidos, de cara a su compromiso con la apertura y con la región en particular, se erosionó. Países con una clara vocación reformadora, como Chile, esperaron en vano que se cumpliera la promesa de iniciar negociaciones para su adhesión al TLCAN. Segundo, sin *fast track* Estados Unidos perdió liderazgo, el lanzamiento oficial de las negociaciones se demoró hasta 1998, y su ritmo se hizo más lento¹³. Incluso Brasil, que siempre se opuso a adelantar la fecha de término del ALCA, hizo clara su posición sobre las implicaciones de la ausencia del *fast track*: «Brasil ha aceptado la noción de que la autoridad del *fast track* no es necesaria en el período «preparatorio» de las negociaciones, porque nada concreto en términos de productos o calendarios está en la agenda. Sin embargo, es absolutamente esencial que todos los gobiernos representativos tengan total autoridad plenipotenciaria para negociar cuando se comiencen a negociar temas como lista de productos, calendarios de reducción de aranceles y los textos finales. De otra manera, todos los demás países estarían negociando un acuerdo que dependerá de los cambios en las opiniones del Congreso de los Estados Unidos, lo cual no es un escenario viable» (Barboza, 2001)¹⁴.

Las presiones proteccionistas en Estados Unidos tomaron defensiva la posición estadounidense. Para 1997, cuando se logró consenso «condicional» para comenzar las negociaciones, el formato de la negociación estaba todavía en discusión pues Estados Unidos proponía posponer hasta después del año 2000 la discusión sobre aspectos sensibles para ellos, como las medidas de defensa comercial. También comenzaban a asomarse los problemas con las medidas de protección a su agricultura. MERCOSUR, en respuesta, quería que las negociaciones de acceso al mercado comenzaran en el año 2003. Sólo la presión de Canadá, Centroamérica, Chile y los países andinos hizo que se acordara avanzar en todas las áreas simultáneamente desde 1998.

La actitud de los andinos y centroamericanos, y en menor medida de la CARICOM, se explica por su interés en mantener el acceso preferencial, pero temporal, que ya habían ganado en el mercado estadounidense. Los países beneficiarios entendieron claramente que debían moverse hacia esquemas de preferencias recíprocas, dando acceso a bienes y servicios estadounidenses y asumiendo obligaciones en áreas «nuevas» si querían mantener el *statu quo*. El mensaje del Congreso de Estados Unidos en este sentido no pudo ser más claro: en el año 2000, cuando fueron renovadas por ocho años las preferencias a los países de la Cuenca del Caribe, el poder legislativo dio el mandato al USTR de promover el diálogo para impulsar el tema del ALCA y «explorar otras vías de intensificar la relación comercial», abriendo claramente la posibilidad de negociar un acuerdo bilateral¹⁵. La misma estrategia fue utilizada con los países andinos.

Mientras tanto, y en parte como respuesta a lo que era visto como una falta de compromiso norteamericano, los acuerdos comerciales se multiplicaron al sur del Río Grande. Entre 1994 y 1997 Canadá estableció un TLC con Chile y anunció negociación con Costa Rica; MERCOSUR hizo lo mismo con Bolivia y Chile y comenzó a negociar con la Comunidad Andina. México y Chile, por su parte, alcanzaron acuerdos con casi todos los países del hemisferio. En ese contexto, en 1997 Brasil lanzó la idea de la creación de una zona de libre comercio de América del Sur, la cual fue vista por algunos como una alternativa al ALCA.

¹³ A pesar de que la meta de 2005 fue acordada desde 1994, muchos países abogaban por finalizar el acuerdo antes.

¹⁴ Rubens Barboza fue embajador de Brasil en Estados Unidos hasta abril de 2004.

¹⁵ US-Caribbean Basin Trade Partnership, Act of 2000 (CBTPA).

Es importante analizar la posición de Brasil como parte de los antecedentes de la situación actual. Brasil también compró la idea inicial de la reforma comercial, tanto por el alto costo interno de la protección como por la presión por obtener nuevos préstamos. Así, entre 1988 y 1994 redujo sus tarifas y liberalizó regulaciones. Sin embargo, una vez llegado a ese punto, la alianza entre empresarios y sindicatos se mostró contraria a posteriores reducciones, especialmente en el marco del ALCA, el cual se veía como una herramienta de los intereses de Estados Unidos. El país sureño trató de bloquear el acuerdo para el ALCA en la Cumbre de Miami pero ante lo inevitable su posición se centró en tres elementos: primero, en la gradualidad en la negociación y la instrumentación del acuerdo (Brasil siempre se opuso a las presiones de algunos países para adelantar la fecha de 2005). Segundo, en la defensa de sus intereses exportadores, especialmente los agrícolas, de manera que cuando Estados Unidos planteó posponer la negociación de los mecanismos de defensa comercial y dejar la negociación de los subsidios agrícolas para la OMC, Brasil contraatacó exigiendo la reciprocidad en las concesiones y el carácter comprensivo del acuerdo, es decir que ningún tema ni ningún producto fuera excluido de la negociación. Tercero, en la preservación de los acuerdos sub-regionales. En la visión de Brasil, el ALCA debía complementar y no eliminar los acuerdos como MERCOSUR, al cual se le asignaba mayor importancia que a la integración con el norte. Todos estos puntos propuestos por Brasil se ven reflejados en la Declaración de San José de Costa Rica (1998). De manera que puede decirse que ya en 1998 la semilla de la discordia estaba sembrada y eran claras las tensiones entre Brasil y Estados Unidos así como la pérdida de hegemonía del país norteamericano. Ello explica porqué este último aceptó compartir con los cariocas el liderazgo del proceso en la etapa decisiva de la negociación, en 2002-2005.

Resultados visibles del proceso

Las negociaciones para la creación del ALCA han supuesto el uso de numerosos recursos humanos y financieros. Los años 1995-1998 fueron de pre-negociación y en ellos funcionaron doce grupos de trabajo que tuvieron como función primordial elaborar los documentos preparatorios para la negociación de un área de libre comercio. En lo fundamental, durante ese período el trabajo consistió en un intercambio preliminar de posiciones sobre los temas que eventualmente serían objeto de negociación; en un proceso de recopilación de información básica sobre la legislación y las estadísticas económicas comerciales de los países y los esquemas sub-regionales, y en el montaje de bases de datos útiles para las negociaciones.

Una vez superada esa etapa se decidió lanzar la negociación propiamente dicha en 1998. Primero los ministros del área se reunieron en marzo en San José de Costa Rica y posteriormente en abril, luego los presidentes se reunieron en Santiago de Chile en la IIª Cumbre de las Américas para el lanzamiento formal de las negociaciones. Los principales acuerdos fueron:

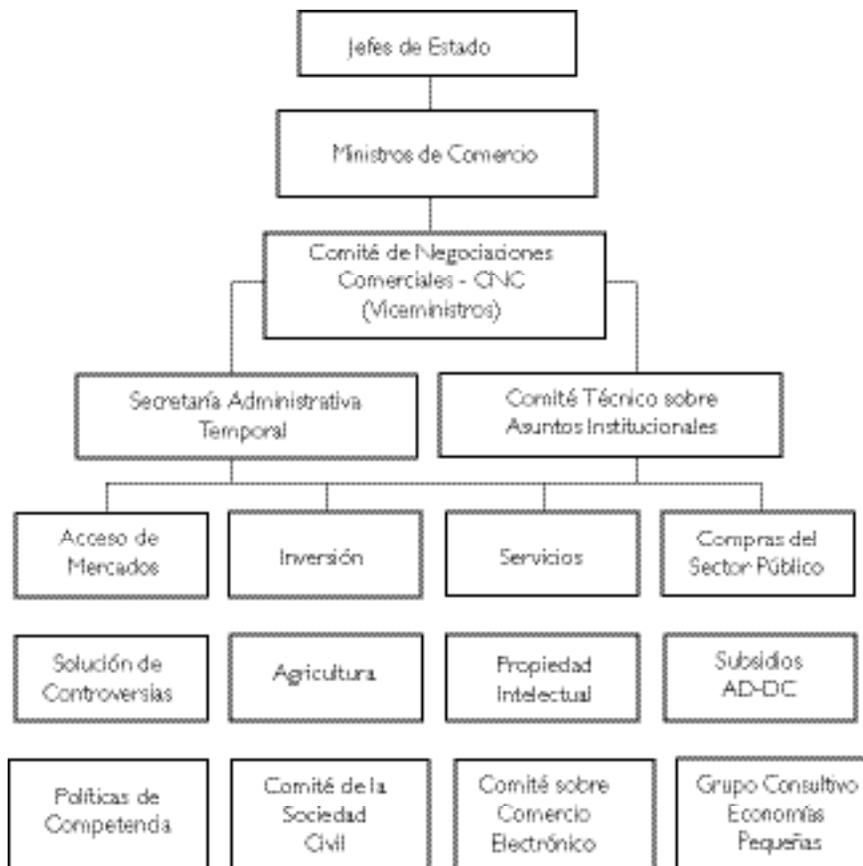
- Los principios y objetivos de la negociación, los cuales se recogen en el Anexo I de la Declaración Ministerial de San José.
- La estructura de las negociaciones. Para el trabajo técnico se crearon nueve Grupos de Negociación (por ejemplo: acceso a mercados; agricultura; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; derechos de propiedad intelectual; subsidios anti-*dumping* y derechos compensatorios y política de competencia), cada uno con mandatos específicos. Estos grupos negocian tanto los textos como la liberación de los mercados. Desde 2002 y hasta noviembre 2003, las delegaciones abordaron la etapa de las negociaciones de acceso para los bienes industriales y agrícolas y para las áreas de inversión, servicios y compras gubernamentales.

- Adicionalmente, se constituyeron una serie de grupos consultivos y comités para apoyar áreas específicas de la discusión del ALCA. Entre ellos destacan el comité de Administración, el de Asuntos Institucionales, el de Pequeñas Economías y el de Representantes Gubernamentales para la Incorporación de la Sociedad Civil.

Como entidad política y ejecutiva del proceso se estableció el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), a nivel viceministerial, el cual dicta las pautas para el funcionamiento de los grupos de negociación y otras entidades del proceso, toma decisiones en cuanto a la estructura y reporta a los ministros, quienes a su vez reportan a los presidentes y jefes de Estado de la región (ver Diagrama 1).

- Se creó la Secretaría Administrativa del ALCA con funciones de apoyo logístico al proceso, traducción y distribución de documentos y manejo de archivos.
- Se solicitó un renovado apoyo al Comité Tripartito (CT), integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). El mismo cumple funciones de secretaría técnica, dando apoyo a los presidentes de los grupos y comités consultivos y respondiendo a las demandas de asistencia en materia de capacitación de las distintas delegaciones. El CT también ayuda financieramente al proceso.
- Se acordó cuáles países se rotarían la presidencia y la vicepresidencia del proceso desde esa fecha hasta el final de las negociaciones en diciembre 2004, así como la sede de la Secretaría Administrativa y de las reuniones de los distintos grupos. Miami fue escogida como sede inicial para el período 1998-2001, luego Panamá entre 2001-2003 y finalmente México desde 2003 hasta el término del proceso en 2004.

ALCA, 1998: Estructura de las negociaciones | DIAGRAMA 1



Adicionalmente, el trabajo de los países en este período incluyó la discusión de temas esenciales para la sostenibilidad del acuerdo. Entre los más relevantes destacan el trato a las economías más pequeñas y el de la creación de fondos especiales. En cuanto al primero ha habido avances importantes gracias a la posición de la CARICOM. Los caribeños han insistido en obtener un reconocimiento a la condición especial de las pequeñas economías como entidades diferenciadas de los países en desarrollo y objeto de trato diferencial. A pesar de la oposición de Estados Unidos, la Declaración de San José recogió este principio y estableció que las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías se tomaría en cuenta al diseñar el ALCA y que además se tendrían presentes para asegurar su plena participación en la construcción del acuerdo. Ello ha sido la base para el logro de concesiones al Caribe a lo largo de la negociación y especialmente en la etapa preliminar del intercambio de ofertas de acceso a mercados (Bernal, 2004).

En cuanto a la creación de fondos especiales, el único avance concreto es el Programa de Cooperación Hemisférico (Anexo I de la Declaración ministerial de Quito 2002), que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los países para participar en las negociaciones, instrumentar sus compromisos comerciales y enfrentar los desafíos de la integración hemisférica. El programa ha servido para catalizar la demanda y oferta de asistencia técnica en materia de comercio, pero muy poco para canalizar recursos financieros necesarios para cubrir las necesidades planteadas, sobre todo de Estados Unidos, y todavía está muy lejos de la aspiración planteada durante la Iniciativa para las Américas. Sin embargo, se creó un fondo canadiense por 11 millones de dólares americanos que está siendo utilizado por los países de la región.

Otra área de avance relativo es el trabajo con la sociedad civil. La creación del Comité de Representantes Gubernamentales para la Incorporación de la Sociedad Civil en 1998 fue un reconocimiento a la creciente importancia de ésta como actor relevante en la región y de la urgencia de satisfacer las demandas de mayor transparencia en las negociaciones. Como resultado se han hecho públicos los textos de las negociaciones, se ha creado un mecanismo para que individuos y organizaciones suministren sus puntos de vista y, más recientemente, el Comité ha organizado foros regionales abiertos sobre temas de la agenda en distintas ciudades del continente¹⁶. Pero la incorporación efectiva a nivel regional es todavía limitada, siendo que la mayoría de los gobiernos prefieren asumir directamente el trato con la sociedad civil en el ámbito doméstico. El problema es que para ello se requieren recursos, técnicos y financieros, así como un capital político que no todos los países poseen.

Algunos argumentan (BID, 2002) que el ALCA ha recorrido hasta la fecha la mitad del camino y que se han establecido bases sólidas, tanto desde el punto de vista de la mecánica y los procedimientos de negociación como de la dotación de apoyo infraestructural-logístico y técnico. Ciertamente, el proceso ha beneficiado a los países de América Latina y el Caribe al dotarlos de una mejor plataforma técnica para la negociación, tales como la creación de una base de datos sobre tarifas y flujo de comercio, así como sobre legislación comparada; la creación en algunos países o el fortalecimiento de las estructuras administrativas del comercio exterior y del equipo negociador; de la aprobación de medidas para promover la facilitación de negocios, y de la generación de un foro para la comunidad del continente, donde participan desde empresarios hasta la sociedad civil, que se reúne regularmente alrededor de las reuniones ministeriales del ALCA. Pero quizás el mayor beneficio ha sido poner en el centro del debate público el papel de los acuerdos de libre comercio en las estrategias de desarrollo de los países. Y ese debate no ha culminado.

¹⁶ Los foros realizados han sido sobre agricultura en São Paulo, en junio 2003; sobre servicios en Santiago de Chile, en septiembre 2003, y sobre propiedad intelectual en República Dominicana, en enero 2004.

De los compromisos estrictos de la Declaración de San José a la Declaración de Miami: ¿hacia dónde podría ir el ALCA?

En esta sección se trata de analizar los factores que determinan la situación actual de entramiento; también se analizan las propuestas para desbloquear las negociaciones y sus posibilidades de éxito.

Factores de entramiento

I. Los desequilibrios entre los intereses de las partes.

En primer lugar, la relevancia del acuerdo para los países participantes y la conveniencia de ceder en determinados temas en el nivel regional dependen en mucho de la importancia del hemisferio como destino de las exportaciones (ver cuadro 1). Los dos ejes del continente, definidos en términos de vocación de liderazgo y tamaño de mercado, Estados Unidos y Brasil, son los que menos comercio tienen a nivel regional y entre sí. Sin el TLCAN, Centro y Sur América apenas llegan a 6% del comercio total de Estados Unidos, dentro del cual Brasil representa sólo 1,6%. Por su parte, el continente, sin MERCOSUR y Estados Unidos, representa 10,8% del comercio global de Brasil. Estados Unidos representa una nada despreciable 23% del total, pero Europa y Asia abarcan el 52%. Para MERCOSUR en general este porcentaje es de 48%. Sólo CARICOM tiene un porcentaje similar fuera del continente, lo que impacta su posición en la negociación.

Para los países andinos y Centroamérica, el ALCA y Estados Unidos en particular representan el mercado relevante. Como se mencionó, estos países tienen además intereses de acceso que consolidar, tratando de preservar las preferencias que ya disfrutaban, por lo que el acuerdo es fundamental no sólo para aumentar exportaciones sino para preservar corrientes de comercio y empleo. Estos países han demostrado estar dispuestos a aceptar disciplinas en todas las áreas de interés para Estados Unidos a cambio de acceso a ese mercado. Ante los retrasos del ALCA, el país del norte ha utilizado el garrote del vencimiento de dichas preferencias en 2007 y 2008 para estimular a centroamericanos y andinos a negociar bilateralmente. CARICOM también perdería las preferencias, por lo que está analizando la conveniencia de un tratado bilateral (Bernal, 2004).

Para países como Chile, México y Canadá el ALCA no es tan vital puesto que ya tienen un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, la arquitectura del ALCA no es irrelevante para ellos

Porcentaje del comercio por regiones en el continente | CUADRO 1

Región / País	Comercio con Estados Unidos	Comercio con el resto del continente (1)	Comercio fuera del continente
Estados Unidos		6,7	61,1
Comunidad Andina	41,3	21,6	27,1
Centroamérica	47,5	13,3	27,8
CARICOM	38,2	12,3	49,5
Brasil	23,5	10,8	51,8
Argentina	15,7	11,6	41,8

(1) No los acuerdos sub-regionales como TLCAN, etc.

Fuente: De Paiva Abreu, 2004, p. 422.

ya que esos países están interesados en evitar que otros, especialmente Brasil, tengan menos disciplinas que las que ellos aceptaron en su negociación.

En segundo término, cuando se examinan los patrones de comercio se observa que lo que para unos países son objetivos a conseguir, para otros son posiciones a defender. Este aspecto hace muy difícil la obtención de resultados balanceados en el plano estrictamente comercial para todos los participantes. El tema agrícola es un caso claro entre Brasil y Estados Unidos. Marcos Jank, profesor de la Escuela de Negocios de São Paulo, lo describe a la perfección: «La importancia del sector de agronegocios para la economía interna de Brasil es muy alta. El sector representa 27% del PIB, genera 27% del empleo y cerca de 40% de los ingresos por exportaciones. [...] La economía de Estados Unidos es una de las más abiertas en el mundo, con una tarifa promedio por debajo de 5%. Sin embargo, dentro de las 10.000 posiciones arancelarias que existen en el arancel americano, hay 130 que llegan a 35%, que es la tarifa máxima en Brasil. De esos 130 ítems, 100 están en el sector de agronegocios, que protegen directamente con lo que podría denominarse una 'precisión quirúrgica' los productos que son más relevantes para Brasil, como el jugo de naranja, el azúcar, el tabaco, la soya, el alcohol, los productos lácteos, la carne, el pollo y los derivados del cacao» (Jank, 2001; traducción LR).

Un análisis de los aranceles para productos industriales en Brasil arrojaría una conclusión similar. Los productos de mayor interés para Estados Unidos, como computadoras, equipos médicos, automóviles, motocicletas, camiones, juguetes, medicamentos y otros tienen aranceles por encima de la media para entrar al mercado brasileño. Tanto para Brasil como para Estados Unidos, la defensa de esos intereses específicos pesa mucho en la negociación.

Más allá de intereses en sectores específicos hay que destacar que el balance es mucho más complicado de alcanzar. Brasil tiene uno de los más avanzados sectores industriales en el hemisferio, el cual representa al menos 1/3 del PIB del país. Su sector industrial es sofisticado, ya que produce desde aviones hasta acero, petroquímicos, equipos de transporte terrestre y muchos bienes durables. También tiene un sector de servicios sofisticado y con peso en la economía, la banca representaba más del 16% del PIB en los años noventa. Las reglas sobre inversión y compras del gobierno así como el régimen de propiedad intelectual deberían experimentar cambios, en algunos casos importantes, para adecuarse al área de libre comercio. De allí que los brasileños hayan repetido reiteradamente que sólo la obtención de ganancias claras los haría abrir su economía «porque [...] Brasil aspira a un progreso sustancial en lo que se refiere al acceso mejorado a los sectores más protegidos de la economía de Estados Unidos. Reciprocidad es el nombre del juego» (Barboza, 2001; traducción LR).

2. La política interna.

Aquí vale la pena resaltar dos puntos: en primer lugar, las tendencias proteccionistas en Estados Unidos, que han cobrado un nuevo impulso y dificultan aún más el avance del ALCA. Tres eventos aumentaron los roces con los países de la región en 2002: la aprobación de la autorización al ejecutivo norteamericano para negociar (TPA), la aprobación de la Ley Agrícola y la aplicación de salvaguardias al acero.

La administración de George Bush hijo (Bush II) consiguió la aprobación de la autoridad para negociar en diciembre 2001. Algunos analistas señalan que ello fue posible por el apoyo bipartidista al Presidente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y sólo después de que la administración asumiera compromisos fuertes con la defensa de ciertas metas. Lo cierto es que con el TPA se redujo el margen de maniobra del ejecutivo estadounidense en cualquier negociación comercial, incluyendo el ALCA. La ley estableció mecanismos especiales de consulta con el Congreso antes de intentar cualquier liberalización de tarifas y la necesidad de justificar dicha liberalización. Adicionalmente, estableció

como meta la defensa de las medidas de apoyo interno, de la ayuda alimentaria y de los créditos a las exportaciones, todas medidas que han sido cuestionadas por los socios comerciales por representar competencia desleal. Por si fuera poco, la ley es muy clara en su oposición a negociar cambios en las leyes de defensa comercial (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001, pp. 107-210), aspecto sobre el cual Estados Unidos asumió un compromiso en el lanzamiento de la Ronda Doha. El mensaje para el ALCA fue negativo pues, hasta ese entonces, el tema estaba en la agenda de negociaciones.

Por su parte, la ley agrícola aprobada en 2002 incrementó el monto de los subsidios a la agricultura, que ya habían sido sustancialmente elevados en 1999. Nada más en la soya Estados Unidos gasta cerca de 3 billones de dólares en precios garantizados a los agricultores. Ese monto es equivalente a las dos terceras partes del valor total de las exportaciones brasileñas de soya, que es el principal producto de exportación de Brasil (Jank, 2001). Por último, está el caso de las salvaguardias al acero, también en 2002, un producto importante para Brasil. Las medidas fueron levantadas en 2004 antes de lo que se había prometido a los productores, después de un fallo negativo en la OMC, pero el daño al proceso ALCA ya estaba hecho.

En segundo lugar, la dificultad de lograr consensos nacionales. Hay que considerar que existe una exigencia cada vez mayor para que los gobiernos democráticos desarrollen mecanismos de creación de consenso interno sobre la «posición nacional», con grupos de interés —empresarios y sindicatos— y cada vez más con la sociedad civil. Lo importante es que sin consenso interno es difícil que los gobiernos desplieguen la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos con los otros países. Y como se explicaba al principio, sin consenso interno será difícil que los Congresos ratifiquen lo negociado por los gobiernos.

Tanto en Estados Unidos como en América Latina se siente el impacto de la competencia externa sobre sectores empresariales y sindicales y el deterioro de la situación económica en la región desde la crisis asiática y las crisis brasileña y argentina. La situación en América Latina con relación a la liberalización comercial no es, en general, la misma que en las décadas precedentes. La visibilidad e importancia política que han adquirido en América Latina las tendencias que cuestionan la apertura y la articulación a las fuerzas de la globalización, y en particular a Estados Unidos, dificultan los acuerdos. Este elemento es importante en países como Brasil, donde dentro del mismo partido gobernante hay sectores abiertamente opuestos a una alianza con el país del norte. Situación parecida se repite en Argentina. La sociedad civil que se opone al ALCA se combina en algunos países con movilizaciones políticas internas que amenazan la estabilidad de los gobiernos, como en Bolivia. Venezuela es el caso extremo, ya que el presidente de la República es el principal oponente al proceso ALCA.

Por otra parte, en Estados Unidos el tema de la apertura del mercado norteamericano no genera consensos ni ganancias políticas. Como se ha visto las coaliciones en el Congreso se inclinan por una política comercial restrictiva. Incluso se garantiza una batalla por la revisión del acuerdo firmado con los centroamericanos (CAFTA).

3. El contexto internacional.

El lanzamiento de la Ronda de Negociaciones de la OMC, la Ronda Doha, genera una negociación multilateral que no existía en 1994 cuando comenzó el proceso ALCA. Una ronda exitosa tendrá los mejores efectos sobre todo el continente, promoviendo grandes ganancias en el campo del comercio, especialmente en sectores ultra-prottegidos como el agrícola. Sin embargo, la discusión paralela de dos agendas sobre-impuestas en cuanto a temas y sustancia, aunque no en profundidad, ha introducido un elemento de dificultad adicional en torno a los temas más sensibles, como la agricultura y los mecanismos de defensa comercial. Estados Unidos tiene razón al señalar que para un país con intereses globales

el ámbito multilateral es el adecuado para negociar elementos como los apoyos internos a la producción agrícola. En este sentido, la posición de Europa con relación a estos temas tiene influencia sobre lo que Estados Unidos podría poner sobre la mesa en el ámbito regional.

En paralelo a las negociaciones multilaterales también hay que tomar en cuenta los múltiples acuerdos bilaterales o plurilaterales que se han completado entre los países de la región y con socios extra-regionales como Europa y Japón así como las negociaciones en curso. Hay que tomar en cuenta que estas negociaciones tienen un efecto debilitador inicial sobre el ALCA, ya que los equipos negociadores deben dividirse para atender múltiples agendas al mismo tiempo. Pero todas ellas, incluyendo las negociaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos, tienen el valor de sentar precedentes en la negociación en caso de reanudarse el proceso del ALCA. Especial interés cobra la negociación entre MERCOSUR y la Unión Europea. Así, los movimientos de Europa con relación a la eliminación de subsidios a la exportación en Europa y la extensión de la apertura del mercado de los países del cono sur podrían abrir la puerta a algún tipo de movimiento por parte de Estados Unidos.

¿Y ahora qué?

Del recuento histórico queda clara la complejidad intrínseca del proceso de creación del ALCA tanto por la diversidad de intereses a balancear como por la importancia del contexto internacional y de la política doméstica en la formación de la política comercial y las posiciones de negociación. Esa complejidad no hizo sino aumentar a medida que las negociaciones se acercaron a su etapa culminante. Desde la aprobación del TPA en 2001 parecieron disminuir las expectativas sobre la conclusión de las negociaciones. El proceso se hace más complicado con el intercambio de ofertas de acceso a mercados, ya que allí se hicieron patentes las contradicciones que hasta el momento habían estado latentes: Brasil percibió que no obtuvo lo que deseaba en agricultura y decidió abstenerse de participar en las negociaciones de acceso en inversión, compras del gobierno y servicios. Eso significó que Estados Unidos tampoco lograba avances en sus objetivos. Finalmente Brasil propuso que el proceso tuviera tres vías: una bilateral, para el acceso a mercados; otra multilateral, donde mandaban a la OMC todos los temas sensibles para ellos pero importantes para Estados Unidos; y el regional o ALCA, donde se desarrollarían algunas disciplinas comunes. Esto es lo que se ha conocido como ALCA «light». Por su parte, Estados Unidos desarrolló más agresivamente su estrategia de «negociaciones competitivas», buscando el aislamiento de Brasil mediante ofrecimiento de acuerdos bilaterales a los países que perderían sus preferencias si no se concreta el ALCA: centroamericanos, andinos, República Dominicana y Panamá. Este fue el ambiente para el momento de la reunión Ministerial de Miami en noviembre 2003, la cual se celebró, además, semanas después de la fracasada reunión ministerial de la OMC en Cancún.

Finalmente, Brasil y Estados Unidos llegaron a un acuerdo para sacar adelante la reunión ministerial. El punto más importante que allí se aprobó fue la adopción de una arquitectura de dos niveles para el acuerdo, de manera de acomodar las demandas de ambas partes. El primer nivel de obligaciones comunes para todos los participantes y el segundo de obligaciones adicionales pero sólo para aquellos países que así decidan participar en negociaciones plurilaterales: «[...] los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberán permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva. Esperamos plenamente

que de este empeño surgirá el equilibrio apropiado de derechos y obligaciones que permita que los países cosechen los beneficios de sus respectivos compromisos» (Declaración Ministerial de Miami, Párrafos 7 y 8; 20 de noviembre 2003).

La Declaración estableció, entre otras cosas, que las negociaciones sobre acceso a mercados culminarían en septiembre 2004 y reiteró la fecha de diciembre de ese año para cerrar el acuerdo. El acuerdo de Miami no resolvió ninguna de las discrepancias de fondo y sólo esbozó la posible salida, sin definirla con claridad. Ese trabajo ha correspondido al Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA (CNC), que como se sabe trabaja al nivel de los viceministros. A comienzo de 2005 parecería haber acuerdo sobre la profundidad con que serán tratadas las obligaciones comunes en áreas sensibles como compras del gobierno, competencia y propiedad intelectual. Después de varias reuniones informales y de una reunión del CNC en Puebla, los principales obstáculos que no se han podido salvar son, por un lado, la demanda del MERCOSUR de que Estados Unidos elimine sus subsidios a las exportaciones agrícolas y, especialmente, que no amarre su eliminación a la penetración de exportaciones subsidiadas de terceros países y, por el otro, el reclamo de Washington de que MERCOSUR abra más espacios a sus inversionistas.

De no haber cambios en lo expuesto, la configuración comercial del continente americano parecería alejarse de la visión integradora del ALCA para reflejar la división norte-sur o, más específicamente Estados Unidos-Brasil, donde cada uno de estos países se transforma en el centro de una red de alianzas comerciales con economías más pequeñas. No hay alianza entre ambos centros. Tampoco habrá un marco común de disciplinas en el hemisferio, ni siquiera alrededor de los centros, ya que prevalecerían los múltiples acuerdos firmados a lo largo de esta década y los que están en camino. Algunas de las economías más pequeñas son las que tendrían alianzas con los dos centros y, en algunos casos, entre sí. Un ejemplo claro de esto son Chile y los países andinos, que tendrían acuerdos tanto con Estados Unidos como con Brasil-MERCOSUR. Sin embargo, no todos los andinos tienen acuerdos con Chile. Esta configuración tiene el potencial de aumentar los ya altos costos de hacer negocios en la región y el grado de diversión de comercio, ya que los programas de desgravación arancelaria son todos diferentes y, lo que es más importante, las reglas para hacer negocios son completamente diferentes.

Esas mismas razones configuran un incentivo para, por lo menos, perseverar en la negociación del ALCA. Otro incentivo sería la pérdida del acceso a mercado a los centros, especialmente a Estados Unidos, sobre todo si es preferencial; este sería el caso del Caribe y, en menor medida, de Venezuela¹⁷. Pero podría ser más alto para los socios de MERCOSUR, especialmente para Argentina y Brasil, quienes verían a sus productores competir pagando aranceles más altos que el resto de sus socios en América Latina. El grado en que esto se convierta en un verdadero estímulo para Brasil y sus socios del MERCOSUR dependerá del resultado de las negociaciones bilaterales de Estados Unidos. Políticamente también hay incentivos, en el sentido de que hay intereses multinacionales y de exportadores en Estados Unidos y en América Latina que empujan a sus gobiernos a retomar la negociación.

Cualquier predicción sobre el futuro del ALCA es difícil por la multiplicidad de factores que concurren sobre su desarrollo. Gracias a las propuestas de la Unión Europea sobre cómo relanzar el camino para la Ronda Doha (Lamy y Fischler, 2004) y a la aprobación del denominado «paquete de julio» que colocó sobre la mesa compromisos de eliminación de subvenciones y la reducción de ayudas internas en el sector agrícola, hay alguna posibilidad de que el proceso ALCA se retome en 2005 y marche

¹⁷ Dado que Venezuela no goza de las preferencias andinas, el verdadero costo de no negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos viene dado por la posible pérdida del uso del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que cubre parte de sus exportaciones petroquímicas, de aluminio y algo de acero.

paralelo al de Doha. Ello supondrá el ejercicio de un liderazgo positivo por parte de los co-presidentes para convencer al resto de los socios del ALCA de aceptar lo acordado entre ellos. Sin embargo, para culminar con éxito se requerirá de otras dos cosas: mucha voluntad política de parte de todos los gobiernos para hacer las concesiones necesarias y voluntad de gastar capital político en convencer internamente sobre los beneficios de esas concesiones. En Estados Unidos puede haber alguna oportunidad de negociar en 2005 dada la necesidad de la administración de renovar el TPA. Sin embargo, posiblemente habrá que esperar hasta 2007, cuando vencen ambas, la Ley Agrícola y la Ley del TPA. Para entonces estará más claro el panorama de Doha. Es más difícil saber dónde estará América Latina, pero es posible que sus líderes hayan aprendido la necesidad de moverse hacia esquemas más integradores en el hemisferio, al menos entre ellos.

Conclusiones

¿Cuáles son los factores que explican la situación actual del ALCA? La combinación de las fuerzas económicas y políticas al interior de cada país, con las dificultades del proceso incrementadas por la influencia del contexto internacional explican el estancamiento de la negociación. La evolución sufrida en cada uno de estos ámbitos desde el momento en que se lanza el ALCA en 1994 hasta 2004 ha agudizado las contradicciones entre los dos ejes del continente, Brasil y Estados Unidos, hasta el punto en que los 34 países miembros se vieron forzados a aceptar una modificación de la arquitectura del proceso para acomodar los intereses de ambas partes. Ello no resolvió los problemas de fondo, sin embargo, desde la reunión ministerial en Miami en noviembre 2003 las negociaciones han estado prácticamente paralizadas.

El ALCA ha recorrido buena parte de su camino y en él se han establecido bases sólidas, tanto desde el punto de vista de la mecánica y los procedimientos de negociación como de la dotación de apoyo infraestructural-logístico y técnico. Además, podría señalarse que el proceso ha beneficiado a América Latina y el Caribe con la creación de externalidades positivas. Sin embargo, a pesar de sus avances, las dificultades para llegar al acuerdo final son amplias.

La posibilidad de una reanudación del proceso en el corto plazo dependerá de los avances en las negociaciones multilaterales, de los incentivos percibidos por Estados Unidos y Brasil de continuar y del liderazgo de los co-presidentes para convencer a sus socios de retomar el proceso. Sin embargo, esa será la parte más fácil. Lo difícil será culminar con éxito.

Referencias bibliográficas

Barboza, Rubens (2001) «A View from Brazil», *The Washington Quarterly*, Spring.

Bernal, Richard (2004) Conferencia del embajador Richard Bernal, Jefe Negociador de la Maquinaria Negociadora Regional del Caribe en Interamerican Dialogue. Washington D.C. Mayo.

BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2002) *Más allá de las fronteras. Informe 2002*. Washington, D.C.

De Paiva Abreu, Marcelo (2004) «The Political Economy of Economic Integration in the Americas: Latin America Interests», in Estevadeordal, Rodrik, Taylor and Velasco (2004) *Integrating The Americas*. Harvard University.

- Declaraciones Ministeriales del Área de Libre Comercio de Las Américas 1994-2003.
- Destler, Mac (2004) «The United States and a Free Trade Area of the Americas; A political-economic analysis», in Estevadeordal, Rodrik, Taylor and Velasco (2004) *Integrating The Americas*. Harvard University.
- Jank, Marcos (2001) «U.S. Agricultural Protectionism», *Info Brazil Week*, Business School of São Paulo, April 14–20.
- Lamy, Pascal y Fischler, Franz (2004) «Carta del Comisionado de la Comisión de Comercio Pascal Lamy y del Comisionado la Comisión Agrícola Franz Fischler a los miembros de la OMC». Bruselas, 9 de mayo de 2004.
- Milner, Helen (1997) *Bargaining and Cooperation: Domestic Politics and International Relations*.
- Mosquita Moreira, Mauricio (2004) «Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it failed», Doc. 24-INTAL.
- Putnam, Robert D. (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games», *International Organization* 42, 3: 427-460.
- Rojas, Laura «Trade preferences for the Andean Region» (Mimeo).
- U.S. Caribbean Basin Trade Partnership Act of 2000 (CBTPA).
- U.S. Public Law 107-210 107th Congress HR 3009, 6 August 2002. Trade Act of 2002. Incluye Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) y Trade Promotion Authority (TPA) Legislation.
- White House (1994) Palabras del Presidente a los miembros de la Cumbre de Miami, Florida, 9 de diciembre 1994.

[Capítulo II

Una aproximación teórico-conceptual al ALCA

Amalia Stuhldreher]

El avance de las negociaciones en pos de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha generado un vívido debate entre actores y analistas, siendo relacionado en numerosas ocasiones con una discusión más amplia respecto al devenir de los procesos de integración sub-regional en América Latina. Como señala Andrew Hurrell, el término 'regionalismo' ha tenido históricamente dos significados muy diferentes para el subcontinente: por una parte hace referencia a la cooperación regional de los países latinoamericanos entre sí; por otra se refiere a la cooperación en el marco del hemisferio occidental, es decir, al regionalismo de corte interamericano (Hurrell, 1994, pp. 168 y ss.). Ambos procesos tienen ya una dilatada tradición histórica: mientras que el regionalismo interamericano se remite a las Conferencias Panamericanas iniciadas hacia finales del siglo XIX, el regionalismo de corte latinoamericano dio lugar a una serie de iniciativas en los años sesenta que no lograron satisfacer las expectativas depositadas en dichos proyectos. No obstante, después de décadas de desilusión, a partir de la segunda mitad de los años ochenta se registró un renacimiento del regionalismo que se hizo claramente evidente durante los noventa. Tras un conjunto de iniciativas de carácter político, como el Grupo Contadora y el Grupo de Río, el énfasis se trasladó al fortalecimiento de la cooperación económica. Al lado de nuevas iniciativas como la del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en dicho período se registraron intentos de revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés), así como el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a partir del antiguo Pacto Andino.

En el presente capítulo se intenta una aproximación teórico-conceptual al proceso del ALCA, teniendo en cuenta la conexión profunda que existe entre los debates acerca del renacimiento del regionalismo y los debates teóricos más amplios de las relaciones internacionales, así como las perspectivas analíticas que se abren al explorar dichas vinculaciones (Hurrell, 2000, p. 71). Se procura encuadrar teóricamente el ALCA dentro del regionalismo y a partir de la revisión de las corrientes más relevantes de las relaciones internacionales, atendiendo a algunas cuestiones centrales que guían la reflexión en este libro, esto es, la vinculación del ALCA con el proceso de globalización en curso (¿contribuiría el no-establecimiento del ALCA a detener el proceso de globalización?), la dinámica existente entre el ALCA y los acuerdos subregionales (¿la profundización de los esquemas regionales sería tan relevante para el desa-

rollo de sus miembros que tornaría de por sí irrelevante al ALCA?), así como el rol del tratamiento especial y diferenciado en el marco del acuerdo hemisférico. Finalmente, a manera de conclusión, se sopesan los aportes de los diferentes enfoques y algunas de sus implicaciones respecto del proceso analizado.

Como se mencionó, las últimas décadas del siglo XX se vieron marcadas por la creciente impronta de tendencias aparentemente contradictorias entre sí, esto es, por un lado las tendencias propias de la globalización a nivel económico-financiero y tecnológico y, por otro lado, la importancia creciente del llamado «nuevo regionalismo», en oposición al «viejo regionalismo». En este contexto se acuñó el concepto de «nuevo regionalismo» en oposición al modelo del «viejo regionalismo»¹. Todo ello coincidió con el fuerte dinamismo del proceso integracionista europeo como resultado del Acta del Mercado Único (Fawcett, 2000, p. 9), así como con tendencias similares tanto en el continente africano² como en Asia³.

Dado que tanto uno como el otro han sido discutidos en profundidad a través de numerosas publicaciones científicas, aquí sólo se señalan en forma esquemática algunas características centrales de ambos para contextualizar los procesos en curso y su vinculación con el ALCA.

Desde una perspectiva histórica se suele ubicar el «viejo regionalismo» en el contexto de las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial: con las crecientes tensiones entre las dos superpotencias y la parálisis progresiva de las Naciones Unidas como telón de fondo, se registran los primeros intentos en Europa occidental en torno de un proyecto integracionista, a los que se sumaron iniciativas similares en el Cercano Oriente, África, el continente americano y el área del Pacífico. En América Latina en 1960 se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y también el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En 1969 se sumó el Pacto Andino. La impronta común a todos estos emprendimientos estuvo dada por un fuerte voluntarismo político que se traducía en un proceso del tipo *top-down*, caracterizado por el fuerte compromiso estatal que apuntaba a una vinculación de los procesos de integración regional con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, orientado al mercado interno. La meta planteada era la superación de las limitaciones de dicho modelo a nivel nacional a través de la creación de mercados regionales. Además, partiendo de una valoración más bien negativa con respecto al rol de la inversión extranjera directa y de las multinacionales, se definieron estrictas regulaciones dentro de los esquemas regionales. Así mismo, en lo que se refiere a la liberalización comercial, se mantuvo una orientación que continuaba privilegiando la protección nacional, estableciendo listas positivas de productos y alto grado de selectividad, lo que tornaba dificultosos los procesos de apertura (Devlin et al., 2001, pp. 3-4; Hettne, 2003, pp. 955-956).

En consecuencia, en cuanto a resultados concretos, si bien en una primera instancia se registraron algunos avances —como por ejemplo el significativo crecimiento del comercio intra-regional en el MCCA y el establecimiento de un arancel externo común—, diversos factores determinaron un *performance* decepcionante que desembocó en una abierta crisis a partir de los años setenta (BID, 2002, pp.

¹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el concepto en el marco de la discusión en torno del 'regionalismo abierto' (BID, 2002, p. 35).

² Sobre la base de una larga tradición de regionalismo en el continente africano, a comienzos de los años noventa se estableció la Comunidad Sudafricana de Desarrollo (South African Development Community-SADC) a partir de la transformación de la Conferencia Sudafricana de Coordinación del Desarrollo (South African Development Coordination Conference-SADCC), que había surgido en 1979/80 como contrapeso político y económico frente al régimen del *apartheid* en Sudáfrica. La ola de cambio político durante los ochenta permitió la superación de dicha escisión y la inclusión de Sudáfrica en el proyecto cooperativo de la SADC.

³ Aquí puede mencionarse por ejemplo la revitalización de iniciativas tales como ASEAN (Association of South East Asian Nations) creada en 1967, o el surgimiento de la SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation)

25 y ss.; Devlin et al., 2001, pp. 3-4; Bulmer-Thomas, 1998, pp. 314 y ss.). Entre sus causas cabe mencionar las disidencias que se plantearon por la distribución de costos y beneficios de las estrategias de integración, dadas las diferencias en posiciones geográficas, tamaño de las economías, recursos disponibles, capacidad industrial, etc. Esas diferencias determinaron diferentes grados de distorsión de comercio para los países individuales, a lo que se sumó el desafío de reemplazar los ingresos provenientes de los sistemas aduaneros nacionales. A las dificultades propias de las negociaciones sobre programas de liberalización se agregaron las relativas a su instrumentación específica, dada la orientación proteccionista del modelo sustitutivo de importaciones y la prioridad otorgada a la producción nacional. Con ello se vinculó con frecuencia la falta de un compromiso real de las élites económicas y políticas con el respectivo proyecto integracionista. Tanto las circunstancias de inestabilidad política —determinadas por regímenes autoritarios y por la guerra civil en el caso centroamericano— como los conflictos internos entre los países miembros del Pacto Andino y del MCCA impusieron severas hipotecas sobre estos acuerdos (de la Ossa, 2000; Dietrich, 1998, pp. 226 y ss.). Factores externos tales como el progresivo empeoramiento de los *terms of trade* a nivel mundial para estos grupos de países, la recesión de la economía mundial a comienzos de los ochenta y la crisis de la deuda en América Latina determinaron un marco internacional negativo que también influyó en el fracaso de esta ola de regionalismo.

Pese al lastre del fracaso de estas experiencias, desde mediados de la década de los ochenta el ideario integracionista experimentó una nueva coyuntura favorable en la región. En lo que se refiere a su caracterización, los lineamientos centrales de este nuevo tipo de regionalismo difirieron claramente en su orientación y su grado de complejidad respecto de los procesos anteriores (BID, 2002, pp. 37 y ss.; Devlin et al., 2001, pp. 5 y ss.; Russell, 2003, pp. 100-101). Los acuerdos de complementación económica negociados en el marco de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, que en 1980 sustituyó a la ALALC) dieron paso a proyectos como el del MERCOSUR. Por su parte, el Pacto Andino, convertido en 1995 en la CAN (Comunidad Andina de Naciones), reformuló sus objetivos y estableció una unión aduanera imperfecta, mientras que el MCCA apuntó a su revitalización por medio de su reordenamiento institucional entre 1991 y 1993. En forma paralela, en el norte del hemisferio se dieron desarrollos similares con el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, que constituyó el punto de partida para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que incluyó también a México. En general, el surgimiento de nuevos proyectos integracionistas coincidió con un cambio de percepción general respecto de las estrategias de desarrollo que conllevaba la necesidad de superar la concentración en el mercado interno y acentuaba la orientación exportadora y la integración activa en el mercado internacional, en coincidencia con estrategias nacionales que favorecieron la estabilización macroeconómica y la desregulación de los economías. De esta forma, el 'nuevo regionalismo' devino al mismo tiempo en un componente central y una suerte de reaseguro de las reformas estructurales. Así mismo, otro rasgo que lo diferencia de su antecesor es que lo impulsan intereses económicos y actores privados que se convierten en motores de la integración y de la construcción de instituciones regionales, las cuales denotan un menor grado de desarrollo y una mayor variedad que sus antecesoras (Kahler, 1997, pp. 28-29; 40).

En este contexto, los esquemas regionales —así como algunos países— no se limitaron a concentrarse en su respectivo proyecto sino que procuraron definir posicionamientos externos conjuntos y se vincularon activamente con otros actores de la arena internacional. De esta manera, el 'nuevo regionalismo' rompe con la vieja división Norte-Sur y su agenda política se vuelve más ambiciosa (Kahler, 1997, p. 29). Pueden mencionarse como ejemplos que el MERCOSUR negocia desde 1995 el establecimiento de una Asociación inter-regional de carácter político y económico con la Unión Europea (UE), un objetivo al que también aspiran la CAN y el MCCA, que han firmado sendos Acuerdos sobre Cooperación y

Diálogo Político. Tanto México como Chile han firmado tratados de libre comercio con la UE. Además, los países centroamericanos firmaron en 2003 un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lo que ya fue hecho también por Chile. Tras numerosas postergaciones a finales de diciembre de 2003 se logró firmar un tratado entre CAN y MERCOSUR. Paralelamente, los países americanos, con excepción de Cuba, se embarcaron en el proceso de negociación del ALCA, que debería concluir a principios de 2005. Como señalan Devlin, Estevadeordal y Garay, el esfuerzo en torno de la creación del ALCA constituye un buen ejemplo de 'nuevo regionalismo' pues, aunque hay que esperar el resultado concreto de las negociaciones, los términos de referencia discutidos respecto al tratado permiten identificar una gran cantidad de elementos característicos de aquel (Devlin et al., 2000, pp. 154 y 161).

Encuadre teórico del ALCA

Como fue señalado, existe una vinculación estrecha entre las discusiones sobre el resurgimiento del regionalismo y los debates teóricos más globales de la disciplina de las relaciones internacionales. Durante la década de los noventa estos últimos se caracterizaron por la importancia creciente de las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas frente a los enfoques del realismo clásico y del neo-realismo. Esto condujo a que en la agenda de investigación se prestara progresivamente mayor atención a temas tales como la cooperación, las cuestiones institucionales y el rol de las normas e ideas en el surgimiento de las identidades colectivas (Wendt, 1992 y 1994). Es interesante destacar que dichas problemáticas resultan también especialmente relevantes para la comprensión de los procesos de integración regional.

Con el fin de sistematizar el siguiente análisis, las teorías se agrupan a continuación de acuerdo con su foco analítico (Hurrell, 2000): teorías sistémicas (es decir los aportes del neo-realismo, así como los relativos a la interdependencia estructural y a la globalización); teorías que enfatizan el impacto de la interdependencia a nivel regional (neofuncionalismo, institucionalismo neoliberal y constructivismo), y las que se concentran en el nivel doméstico.

Teorías sistémicas

I. Neo-realismo

El conjunto de teorías sistémicas enfatizan que dada la dinámica del mundo moderno no es posible concebir las regiones en términos totalmente inmunes a las influencias externas, por lo tanto, los esquemas regionales deben ser entendidos en el marco de estructuras más amplias de orden político y económico, que definen las configuraciones de poder a nivel internacional. Cabe mencionar en primer término la teoría neo-realista que —en forma similar a su precedente, el realismo clásico— señala los límites impuestos por el sistema internacional desde su condición anárquica, así como el rol central de la competencia por el poder. Dadas las características de dicho sistema —anárquico, descentralizado, no dirigido, con el recurso a la fuerza como instrumento primordial y constante— la integración entre naciones no constituye un escenario plausible pues la estructura internacional limita la cooperación entre Estados que, en su carácter de actores unitarios y racionales, se constituyen en las fuerzas motoras decisivas de las relaciones internacionales. Los objetivos del accionar estatal se definen en términos de intereses nacionales, predominando una consideración del tipo de juego suma cero. En un sistema de autoayuda cada Estado se preocupa por una posible división de ganancias que puede favorecer más a otros que a sí

mismo. Además, un Estado se preocupa por no tornarse dependiente de otros como consecuencia de eventuales iniciativas de cooperación y del intercambio de bienes y servicios (Waltz, 1988, pp. 154 y ss.).

Para los neo-realistas, la dinámica política del regionalismo y el surgimiento de alineamientos regionales se relacionan con la formación de alianzas (Walt, 1987; Hurrell, 1996, p. 198) que se vinculan frecuentemente con consideraciones de equilibrio de poder, así como de dinámica de competencia económica en términos 'neomercantilistas' (Roloff, 2001, p. 31; Hurrell, 1996, p. 200). Dicho enfoque ha signado con frecuencia las interpretaciones relativas al regionalismo en las Américas y a la interacción entre los diferentes bloques sub-regionales. En primer lugar, cabe mencionar la interpretación respecto al precedente del ALCA: la Iniciativa para las Américas a comienzos de la década de los noventa, como respuesta al progreso de la integración europea. Así mismo, la creación de nuevos esquemas o revitalización de las iniciativas sub-regionales latinoamericano-caribeñas que fue relacionada por muchos con modelos de hegemonía continental o sub-regional y con consideraciones de política de poder cercanas a la geopolítica tradicional, interpretándolas como respuestas al surgimiento del TLCAN y como intentos de alcanzar un equilibrio de poder *restringido* en el hemisferio (Hurrell, 1996, p. 204). De manera similar, la discusión propiciada desde 1993 por Brasil respecto de la creación de una Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) fue leída en términos de balance de poder frente al TLCAN, que contaba con la membresía plena de México y favorecía la inclusión de América Central y el Caribe en ese concepto geoestratégico (Grabendorff, 2002, p. 17). El desempeño de Brasil en el curso de las negociaciones del ALCA sugirió consideraciones similares.

Para otros autores neo-realistas, sin embargo, en el marco del ALCA ningún Estado o esquema de la sub-región estaría en situación de asumir una estrategia de balance frente a Estados Unidos, dada la falta de potencia económica y política necesaria para ello. La única alternativa realista para un actor como Brasil consistiría, según esta visión, en una estrategia de 'confrontación cooperativa' que le permitiría obtener concesiones e influir sobre el calendario de negociaciones (Sangmeister, 2003, p. 25)⁴. En otra línea de análisis y en relación con la búsqueda de equilibrios de poder más favorables, el ALCA ha sido interpretado como un nuevo escenario de negociaciones 'multilaterales' en un marco más pequeño, con una base de negociación más equilibrada y donde la conformación de alianzas se orienta en mayor medida según los respectivos intereses de los países, superando estrictas consideraciones de poder hegemónico (Frohmann, 1999, p. 28). Cabe la pregunta acerca de si dichas condiciones no se verán modificadas a partir de la decisión tomada en Miami (reunión ministerial de noviembre de 2003) de establecer un llamado «ALCA *light*», donde cada país miembro aceptaría una lista mínima de obligaciones, quedando en libertad de negociar acuerdos más profundos con cualquier otra nación o bloque regional. De esta manera se atenuaría el carácter 'multilateral' que predominó hasta ese momento, a favor de un juego bilateral de negociación donde se hacen presentes con mayor fuerza las asimetrías de poder existentes. Un enfoque de negociación del tipo *hub and spoke* (eje y rayos) dirigido principalmente a proteger los derechos comerciales del país líder a través de su capacidad de imposición podría poner en peligro la formación del ALCA o crear un acuerdo políticamente conflictivo que no sería sostenible (BID, 2002, p. 15)⁵.

Desde una perspectiva neo-realista el regionalismo se conceptualiza también a partir del lugar que le corresponde a la región en el contexto del sistema internacional (Hurrell, 2000, p. 47). Con fre-

⁴ El curso de las negociaciones durante el año 2003 permite sin embargo afirmar que el espacio de acción de Brasil a partir de la articulación de posiciones conjuntas dentro del MERCOSUR no es tan reducido como sugiere esta visión.

⁵ No obstante, se advierte la inconveniencia de interpretar la estrategia de apuntar a negociaciones formales entre todos los países involucrados y la estrategia de *hub and spoke* como enfoques totalmente opuestos: ambas forman parte de un mismo proceso de negociación (BID, 2002, p. 15).

cuencia se ha remarcado la importancia del marco geopolítico para el surgimiento del regionalismo europeo pues fue la aceptación de su dependencia de Estados Unidos en materia de seguridad, según esta visión, uno de los compromisos esenciales que posibilitó la cooperación europea (Link, 2001, pp. 305 y ss.; Hurrell, 1996, pp. 198 y ss.). En lo que respecta a las consideraciones de seguridad en el hemisferio occidental y su relación con el regionalismo, en la actualidad América Latina no se encuentra entre las prioridades de Estados Unidos en materia de política exterior y de seguridad dado que, a excepción de la cuestión del narcotráfico, la región no tiene ningún *issue* lo suficientemente grave como para desvelar a la dirigencia estadounidense (Russell, 2003, p. 88)⁶. En términos de negociaciones comerciales y de la relación general con el hegemon, esta situación puede ser interpretada en forma positiva. La ausencia de conflictos o discrepancias graves en materia de seguridad, siguiendo esta clave de interpretación, hace esperar que otros acápites de la agenda interamericana no serán susceptibles de verse 'contaminados' con cuestiones o demandas en materia de seguridad, aunque los acuerdos comerciales no puedan estar totalmente desvinculados de la dimensión estratégica o geopolítica. No obstante, dado el giro en política de seguridad estadounidense después del 11 de septiembre, esto no puede descartarse en el futuro.

El neo-realismo también ha tratado las implicaciones de la relación entre hegemonía y cooperación (Hurrell, 2000, p. 50; Roloff, 2001, pp. 31 y ss.), un aspecto que puede ser relevante en el caso del ALCA. El argumento general del enfoque neo-realista respecto de la cooperación internacional hace que ésta dependa en general de la presencia y los esfuerzos de un líder hegemónico: según esta visión, la hegemonía ofrece la seguridad y la estabilidad político-militar necesarias para una mayor interdependencia económica y proporciona los recursos político-económicos necesarios para establecer instituciones. Además, la hegemonía cumple un rol económico central al estimular y sostener la apertura económica, al mismo tiempo que sirve como gran mercado y ofrece liquidez de emergencia ante crisis financieras (Gilpin, 1971 y 1975; Krasner, 1976; Grieco, 1993). A través de su compromiso activo con la cooperación regional los Estados hegemónicos buscan fortalecer su propia posición hacia adentro y hacia afuera de la región, lo que se denomina 'regionalismo hegemónico' (Link, 1998, p. 100).

En primer lugar, la existencia de un hegemon poderoso puede impedir el establecimiento de esquemas regionales inclusivos y operativos, pero también puede actuar en sentido contrario, estimulando la creación de instituciones regionales. Si se considera la evidencia empírica y la evolución registrada en el continente americano, se constata en primer lugar que los esquemas sub-regionales han surgido con frecuencia como respuesta a la existencia de un hegemon y la iniciativa del MERCOSUR ha sido considerada en numerosas ocasiones como ejemplo de ello.

En segundo lugar, el regionalismo también puede emerger como intento para restringir el ejercicio indiscriminado del poder hegemónico a partir de la creación de instituciones regionales. En relación a la dinámica existente en el hemisferio americano, cabe señalar las consideraciones de Joseph Grieco respecto de las variaciones concernientes al *locus*, al alcance y el nivel de autoridad con que se invierte a las organizaciones regionales. Para ese autor, la teoría del liderazgo hegemónico constituye uno de los mejores argumentos del neo-realismo acerca de la cooperación institucionalizada entre Estados, aunque no puede por sí misma dar cuenta por completo de la existencia del regionalismo ni tampoco de la variación de su carácter. Sin embargo, el autor establece que a causa de las diferencias en la dinámica de nivel regional asociada con las capacidades económicas relativas y las probables expectativas que se han despertado alrededor de ellos en los gobiernos nacionales a escala regional, la cooperación puede lograrse en forma más rápida y sencilla en Europa occidental que en Asia central. En la consideración de Grieco las

⁶ Cabe matizar estas apreciaciones en función del incierto panorama político de los países andinos.

Américas ocuparían un lugar intermedio (Grieco, 1996). En ese sentido, con relación a las implicaciones del ALCA, es posible pensar que los Estados del continente consideren que la distribución relativa de las capacidades dentro de la región ha permanecido estable en el pasado. Sin embargo, dados los temas controvertidos en el proceso en curso, se comprueba que existen firmes temores en cuanto a que dicha distribución no permanezca siquiera *relativamente* estable en el futuro, por lo que algunos actores (como los países del MERCOSUR) se inclinan por una defensa firme de lo que consideran sus intereses legítimos.

Aunque en efecto pueda suponerse que existe en el hemisferio una mayor voluntad para entablar relaciones duraderas con los socios del continente bajo los auspicios de instituciones regionales, los respectivos intereses 'ofensivos' y 'defensivos' —en especial en los países de mayor desarrollo relativo (Blanco / Zabludovsky, 2003)— generan interrogantes acerca de la evolución de las capacidades relativas en el futuro e influyen de manera negativa en el proceso de liberalización continental. En ese sentido se puede comprobar que hasta el momento el liderazgo hegemónico aún no se ha revelado lo suficientemente efectivo como para paliar la incertidumbre reinante. Al respecto, y en relación con el tema del tratamiento especial y diferenciado en el ALCA, algunos autores señalan que por su posición en el hemisferio únicamente Estados Unidos podría asumir el rol del 'hegemón benevolente' y el costo temporal de la redistribución de ingresos que implicaría la entrada en vigencia de la zona de libre comercio. Se plantea así la necesidad de otorgar asistencia técnico-financiera para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos, fomentar la cooperación tendiente a asegurar la 'adaptación a la integración' e instrumentar políticas de desarrollo productivas destinadas a mejorar la competitividad, complementada con fondos de cohesión e integración estructurales y una mayor movilidad de la mano de obra (Bustillo / Ocampo, 2003, pp. 31-32; Mattli, 1999). En estos trabajos resulta clara la importancia otorgada a la instrumentación de estrategias *comprehensivas* para promover una distribución equitativa de los beneficios de la integración (Garay, 1997, p. 131).

En cuanto a las respuestas frente al hegemón, el neo-realismo señala un tercer elemento, una política oportunista (*bandwagoning*) como posible estrategia de los Estados débiles en oposición a la mencionada estrategia de oposición defensiva. A través de la adhesión a las iniciativas del Estado fuerte en el marco regional, los Estados menores buscan fortalecer su posicionamiento internacional elevando así su '*voice opportunity*' (Grieco, 1995; Hurrell, 1996, p. 204; Hurrell, 2000, p. 52). Los postulados teóricos presumen que esta estrategia será privilegiada en casos de claras asimetrías de poder, de escasas estrategias alternativas y donde exista proximidad geográfica respecto al hegemón. Aun cuando el punto de partida sea aquí la vulnerabilidad externa, se vincula este tipo de comportamiento directamente con la expectativa de beneficios materiales. Las motivaciones de las economías centroamericanas y del Caribe y su adhesión a las iniciativas de Estados Unidos pueden ser ilustrativas en ese sentido.

Finalmente, en cuarto lugar, la teoría neo-realista ha discutido la declinación de la hegemonía en su relación con la cooperación regional. El caso de las Américas fue analizado así a comienzos de los noventa: en condiciones en que la desigualdad general de poder persiste pero se ve relativizada por la declinación hegemónica, existen espacios ampliados para la creación de esquemas de cooperación regional. Mientras, por un lado, Estados Unidos está aún en condiciones de proveer liderazgo efectivo y de ejercer eventualmente la necesaria coerción, la declinación de su poder refuerza la percepción de que la cooperación es cada vez más necesaria (Hurrell, 1992).

En relación con las críticas al neo-realismo (Roloff, 2001; Hurrell, 2000, p. 53; Hurrell, 1996, pp. 215 y ss.; Schirm, 1999, p. 19) se pueden señalar, de manera sumaria, algunos aspectos. Con su énfasis en la anarquía y el conflicto, en la lógica del poder, en el balance y en la distribución simétrica y asimétrica de ganancias, el neo-realismo no puede explicar mucho de lo ocurrido en los últimos años en el hemis-

ferio occidental, entre ello el surgimiento del 'nuevo regionalismo' o 'regionalismo abierto' de los noventa. Así mismo, el neo-realismo poco dice respecto del carácter mismo de la cooperación una vez establecida y de la evolución institucional que adquiere cuando llega a sostenerse en el tiempo y desarrolla su propia lógica institucional que puede influir eventualmente en la definición de los intereses de los participantes y en su autoconcepción e identidad. Por último, el neo-realismo, dada su concepción de los Estados como «cajas negras» no contribuye a determinar el impacto de los factores domésticos y la definición de sus intereses respecto de la cooperación regional, así como a identificar las verdaderas fuerzas motrices de dicha cooperación.

2. Teorías de la interdependencia estructural y la globalización

El sesgo reduccionista del neo-realismo dio lugar a diversas críticas en especial debido a su desconocimiento de los cambios en curso en el sistema económico global y su impacto en lo que se denomina la economía política de los Estados y las regiones. Desde los años setenta los teóricos de la interdependencia han llamado la atención sobre estos déficit, postulando la existencia de múltiples canales que conectan a las sociedades pues junto a las relaciones interestatales existen vínculos transgubernamentales y transnacionales. Esto hace borrosa la distinción entre la política interna y la política internacional (Keohane / Nye, 1988, p. 41 y ss.). De todas formas, este enfoque se concentró en forma primigenia en las condiciones para el establecimiento de regímenes internacionales que pudieran proveer respuestas a temas y problemas específicos, lo que implicó un énfasis creciente en el rol de los Estados en detrimento de la consideración de factores transnacionales y de actores no gubernamentales. Sin embargo, la preocupación respecto a los procesos de interdependencia fue recogida más tarde en el debate sobre la globalización (Hurrell, 2000, p. 54). Paulatinamente, en un contexto determinado por el fin de la Guerra Fría y por el desarrollo de los mercados financieros globales, la producción global y el creciente volumen de las inversiones globales, los procesos de integración regional adquirieron una nueva significación y se interpretaron como la contracara de los procesos globales, mientras para otros reflejaban una dialéctica complementaria en el marco del capitalismo avanzado. De una forma u otra, incluso a nivel práctico en el marco de las instituciones multilaterales de comercio, se reconoció el papel creciente del regionalismo. Durante la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) se procedió a la modificación de la reglamentación de la integración regional en torno del artículo XXIV del GATT. En algunos ámbitos, de conceptualizar los acuerdos regionales de integración como una excepción temporaria en el camino de la liberalización multilateral, se pasó a verlos como una legítima estrategia frente a los desafíos globales (Altvater / Mahnkopf, 1999).

En el plano teórico, la relación entre regionalismo y globalización no fue interpretada de manera unívoca (Hurrell, 2000, p. 55): por un lado se señalaron formas diversas en las que el avance de la globalización podría afectar negativamente los procesos regionales pero también se postularon formas de vinculación positiva. En el primer caso, por ejemplo, la creciente interdependencia económica y el surgimiento de nuevos temas globales configuran para algunos un marco dentro del cual existen fuertes demandas de instituciones internacionales, de base más amplia que las instituciones regionales (Keohane/Nye, 1988). Al mismo tiempo, la interdependencia económica y la cooperación en materia de seguridad en el mundo desarrollado habría conducido a una mayor cohesión en el mundo occidental, más que a una cohesión regional. Finalmente, el interjuego de la actividad económico-comercial a nivel regional y global es complejo, con fuerzas integrativas (finanzas, producción) que atraviesan las diversas regiones.

En cuanto a las formas de vinculación positiva, en primer lugar, la progresiva integración determina una mayor necesidad de mecanismos específicos de manejo y regulación de cuestiones internas de

los Estados, que afectan su soberanía. Para algunos, este tipo de soluciones tiene mayor grado de viabilidad en un marco regional, dadas la inherente similitud cultural, histórica, de sistema de valores, convergencia de intereses, etc. En segundo lugar, a menudo se ha exagerado el carácter 'global' de muchas cuestiones. Aun cuando existan problemas genuinamente globales, su repercusión muchas veces es de carácter regional, lo que habla a favor de soluciones regionales. En tercer lugar, argumentos tanto de teóricos liberales como de autores críticos señalan el regionalismo como un posible nivel de vinculación y 'reconciliación' entre las presiones a favor de la globalización, por una parte, y las tendencias hacia la fragmentación y la desintegración, por la otra. Aquí se incluyen aspectos relativos a la distribución inequitativa de los beneficios y a los mecanismos redistributivos compensatorios. El avance mismo de la globalización es también interpretado como un estímulo para el regionalismo a raíz de la configuración de nuevos patrones de competencia económica mercantilista. Dadas las crecientes presiones a favor de la homogeneización de políticas públicas (en especial cuanto a apertura de mercados y fomento de las exportaciones) tanto a nivel global como regional, los Estados tienen necesidad de crear unidades mayores para asegurar tanto la eficacia económica como el poder político necesarios para aumentar su propia competitividad frente al mercado mundial (Schirm, 1999, p. 20), lo cual puede contribuir a aumentar su capacidad de influir en la definición de las reglas de juego de la arquitectura económica internacional. En este marco, la economía política de la integración puede interpretarse como la convergencia de los intereses de los Estados nacionales y de sus respectivas élites, y los de actores tales como las corporaciones transnacionales, en una suerte de respuesta a los desafíos de las transformaciones globales.

En cuanto a la situación del hemisferio occidental y su vinculación con el enfoque de la interdependencia, el grado relativamente bajo de interconexión entre los Estados y las sociedades americanos hacen poco plausible una lectura de la cooperación regional en clave del mencionado enfoque, con la notoria excepción de los estrechos vínculos entre Estados Unidos y México⁷. Sin embargo, la percepción por parte de América Latina de la creciente interdependencia Norte-Norte y del peligro de la autoexclusión de los mercados globales cada vez más integrados ha influido en la concepción de su política exterior, determinando una nueva valoración de los esquemas de cooperación regional. Mientras, por una parte, se apunta a la estrategia de la integración sub-regional a la vez que se procura compensar sus insuficiencias mediante la opción hemisférica (Hurrell, 1996, pp. 213 y ss.).

Algunos de los argumentos mencionados respecto de los vínculos entre globalización y regionalismo permiten iluminar algunas facetas de la vinculación del ALCA y de los procesos de integración sub-regional con la globalización en curso. Sobre este punto caben mencionar las diferentes perspectivas de aproximación al fenómeno, como los aportes de los autores 'globalistas' (Sachs/Warner, 1995; Ohmae, 1990; Reich, 1992), los de los llamados 'escépticos' de la globalización (neomarxistas, neokeynesianos, representantes del enfoque de elección racional e incluso algunos neoliberales: Strange, 1986 y 1995; Scharpf, 1996; Streeck, 1998; Held, 1998; Gray, 1998) y los de los 'optimistas mesurados' de la globalización (Boyer/Drache, 1996; Glyn, 1995; Hirst/Thompson, 1996; Hirst/Thompson, 1999). En este contexto se debe hacer referencia a los exámenes críticos de las teorías de la globalización, con sus cuestionamientos acerca del grado de correspondencia entre teoría y evidencia empírica (Krugman, 1996), y a la capacidad expli-

⁷ Esta afirmación de Hurrell debe sin embargo matizarse: a la luz de las últimas estadísticas se comprueba que en cuanto a la regionalización del comercio exterior, el comercio sub-regional de América Latina aumentó con una rapidez considerablemente mayor que el comercio extra-regional a raíz de los acuerdos comerciales sub-regionales. Por otra parte, si se incluye el mercado de América del Norte, se comprueba que su relevancia para América Latina también aumentó en la década de los noventa, período durante el cual aumentó la importancia relativa del continente americano en el comercio total de la región, en especial a expensas del comercio con la UE (BID, 2002, pp. 30 y ss.).

cativa de algunos enfoques. Se mencionan aquí asuntos problemáticos como la sobrevaloración de aspectos puntuales que bien pueden constituir casos aislados o anomalías. También se recurre con frecuencia a una perspectiva sistémica que no distingue entre los diversos procesos económicos globales, dando por sentada la globalización como tal y sin analizar los diferentes grados de integración de los Estados en dichos procesos (Plümpner / Busch, 1999). No obstante estas limitaciones analíticas y más allá de la valoración específica que se haga de los procesos globales, existe consenso en cuanto a que su desarrollo probablemente continuará impregnando en forma significativa el decurso de la política internacional y las políticas nacionales, aun cuando algunos escenarios de crisis esbozados han resultado exagerados y sus efectos sobre el margen de acción de los Estados sean más restringidos de lo que se postulaba.

Frente a la percepción de los cambios estructurales registrados en la economía internacional, los Estados latinoamericanos desde mediados de los años ochenta han hecho una profunda revisión de los principios rectores de organización económica. En ese marco se concibieron las iniciativas de integración sub-regional, conceptualizadas como un tercer nivel de reforma de política comercial (junto a la liberalización unilateral y multilateral). Esos esquemas de integración fueron concebidos como parte integral del proceso mismo de reforma estructural (BID, 2002, p. 1) y las iniciativas de integración fueron guiadas por la visión de que, aunque los Estados resignaran parte de su autonomía de decisión en favor de estructuras regionales, ganarían mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización. En definitiva, el regionalismo no fue entendido como una instancia de reemplazo del Estado territorial; más bien el fortalecimiento de la cooperación apunta a reforzar las posibilidades disponibles para el ejercicio de la política estatal, en especial en ámbitos como el del desarrollo. Los desafíos globales fueron naturalmente también un argumento para aceptar la propuesta del ALCA ya que uno de los beneficios potenciales que se espera alcanzar a través de este acuerdo Norte-Sur es que sirva como ancla para los países en vías de desarrollo. La unión con socios industrializados otorgaría credibilidad a los compromisos regionales y promovería el cambio estructural a través de compromisos comerciales y de inversión (BID, 2002, p. 2). Sin embargo, aunque también en las Américas el regionalismo fue concebido como una instancia de 'reconciliación' entre las demandas impuestas por la globalización y las necesidades de la política estatal nacional, al mismo tiempo existieron cuestionamientos y reservas frente a una iniciativa entendida por otros como un intento de fijar una 'constitución económica', definir un orden neoliberal en el hemisferio, socavar la soberanía de los Estados miembros, reducir el rol económico y social del Estado y otorgar privilegios a empresas transnacionales (Hillebrand, 2003a).

Teorías relativas a la interdependencia a nivel regional

I. Neofuncionalismo

El neofuncionalismo se ocupó del regionalismo al analizar el proceso de integración europeo. Para uno de sus principales exponentes, Ernst Haas, la tendencia de las organizaciones a maximizar su poder constituye un elemento importante del proceso a través del cual se conforma una comunidad política, otorgándole a las instituciones supranacionales un rol clave como potenciales agentes de integración (Haas, 1958). Al igual que los funcionalistas, sus predecesores, Haas resalta la importancia de los actores sociales y de los expertos técnicos aunque no comparte su visión de éstos como actores neutrales que adelantan tareas técnico-funcionales, sino que reconoce la importancia de las élites nacionales y enfatiza el rol de la política guiada por intereses específicos en el proceso de integración política. El autor prevé una reorientación de las actividades de las élites políticas nacionales a partir de la transformación de sus sistemas de creencias hacia intereses y aspiraciones concernientes a la nueva entidad europea (*political spill-*

over), así como un desplazamiento de las lealtades nacionales y de las expectativas hacia la estructura supranacional, aunque fuera posible la convivencia de lealtades con diversas orientaciones. Haas reconoce así mismo la importancia de los 'spillover' de orden técnico o funcional que se dan siguiendo una lógica diferente a la del 'spillover' político. La teoría enfatiza los entrelazamientos potenciales entre sectores diferentes, lo que determina la visión de la integración política como un proceso inexorable. De hecho, el 'efecto bola de nieve' que postulan los neofuncionalistas no se limita al 'spillover' político o técnico-funcional, sino que se prevé una suerte de 'spillover' geográfico. Aunque según sus críticos la teoría no logra predecir y describir la evolución de la Comunidad Europea, la idea primigenia de que la cooperación ampliada y los movimientos hacia la integración formal constituyen una respuesta a la creciente interdependencia social y económica sigue siendo central en el debate. Después de 1992 los postulados neofuncionalistas fueron revalorados, aunque su relevancia para el debate europeo actual no sea del todo clara.

En las Américas es plausible suponer que las consideraciones del neofuncionalismo ganarán peso si la cooperación regional logra consolidarse y las instituciones regionales en el marco del MERCOSUR o del TLCAN resultan fortalecidas, dándose las condiciones ponderadas por los neofuncionalistas (Hurrell, 2000, p. 60). En el caso específico del ALCA cabe una consideración diferenciada dado el escaso nivel de desarrollo institucional planteado hasta ahora para esta iniciativa. Sin embargo, la creciente interacción entre las burocracias de los departamentos comerciales de los diferentes países del hemisferio determina un *esprit de corps* (BID, 2002, p. 10) y el surgimiento incipiente de una comunidad empresarial, que visualiza el proyecto hemisférico como una oportunidad estratégica, hacen posible suponer que existirá una creciente identificación con la iniciativa hemisférica, aunque las lealtades y orientaciones de los actores puedan no ser unívocas y absolutas. Dado que la discusión sobre el ALCA en los grupos de negociación se refiere a aspectos relativos a la constitución de una zona de libre comercio, y que no existe una 'burocracia del ALCA' como tal, es menos previsible que se den efectos de derrame 'automáticos' como lo postula la teoría neofuncionalista. Esto dependerá de la capacidad de acción de los actores privados antes mencionados a través de su movilización de recursos de *lobbying* transnacionales y de su interacción con expertos y técnicos.

2. Institucionalismo neoliberal

Aunque se inscriba en la tradición del neofuncionalismo, el enfoque del institucionalismo neoliberal no cuestiona de manera radical el supuesto realista en cuanto a la naturaleza anárquica del sistema internacional. Sin embargo, su análisis de la cooperación internacional enfatiza la posibilidad del cambio pacífico a través de instituciones internacionales que cumplen un rol central proveyendo información, reduciendo los costos de transacción, canalizando los conflictos y disminuyendo la posibilidad de que los actores sean engañados por sus pares. Pero el mismo neo-institucionalismo señala los límites impuestos a la capacidad de las instituciones de inducir cambios en las relaciones internacionales, dado que ellas reflejan la distribución de poder en el sistema internacional, la cual a su vez las condiciona (Keohane/Martín, 1995, p. 47). También la motivación de los Estados al crear determinadas instituciones refleja sus intereses, estrategias y opciones de política. Por ello se plantea hasta qué punto las instituciones internacionales —entre las que se encuentran los esquemas de cooperación regional— son capaces de forzar los intereses y las identidades nacionales. Según esta visión, el interés de los Estados nacionales sigue determinando en gran parte su accionar. En consecuencia, uno de los intereses centrales del enfoque se relacionó en principio con los modos en que la interacción estratégica da lugar a la cooperación en un área determinada de las relaciones internacionales. Paulatinamente el foco analítico se amplió (Hurrell, 2000, pp. 63-64) y a la discusión sobre aspectos propios de la integración europea (Keohane /

Hoffmann, 1991) se sumaron aspectos como la creación de las llamadas 'externalidades de política internacional', generadas desde la regionalización y la integración regional económica, que demandan soluciones colectivas con incentivos que reduzcan los costos y faciliten la vinculación de cuestiones en el marco intra-regional. Todo ello supone que se estimulará el desarrollo de instituciones cooperativas interestatales de tipo formal o informal (Cooper, 1986).

En el continente americano, en términos generales, ni el 'viejo' ni el 'nuevo regionalismo' han provisto esquemas institucionales realmente satisfactorios; en especial el segundo resulta demasiado débil en su organización institucional frente a las demandas de la integración, las crecientes interdependencias y la complejidad de las agendas exteriores (BID, 2002, p. 9). En clave institucionalista, la iniciativa hemisférica del ALCA se puede interpretar en parte como una respuesta a las demandas planteadas por la regionalización económica de las Américas, aunque todavía diste de ofrecer una respuesta institucional satisfactoria. Se ha destacado la necesidad de que el ALCA desarrolle una red institucional coherente y comprensiva desde el punto de vista funcional. Para ello se menciona la necesidad de crear un mecanismo de solución de controversias compatible con las disposiciones de la OMC; la de definir instrumentos de recolección y diseminación de información que permitan el monitoreo del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los participantes, así como establecer mecanismos de seguimiento sobre la distribución de los beneficios del ALCA, prestando especial atención a las economías más pequeñas. Este esquema institucional debería permitir el intercambio de información y la coordinación de ciertos aspectos de las políticas económicas nacionales que representen algún tipo de externalidades respecto al desempeño de los países dentro del acuerdo y que afecten la habilidad de resolver problemas sistémicos en un marco de interdependencia creciente, así como contemplar asistencia técnica, mecanismos de ajuste y balance de pagos. Finalmente, dicho esquema debería contribuir a mejorar el conocimiento de la sociedad civil respecto al proceso del ALCA y de las cuestiones comerciales en general (Devlin et al., 2000, pp. 178-179). Aun entre quienes consideran que el fortalecimiento institucional para enfrentar los desafíos de los acuerdos de integración es en principio una responsabilidad de cada país, negociaciones Norte - Sur como el ALCA pueden constituir un catalizador de la cooperación destinada a superar las restricciones existentes, ayudando eventualmente a fortalecer la capacidad de negociar los complejos compromisos de los acuerdos de comercio y su aplicación (BID, 2002, pp. 10-11).

El enfoque institucionalista también puede proporcionar elementos de juicio para analizar una de los puntos planteados en este libro: la relación entre el proceso hemisférico del ALCA y el resto de los esquemas sub-regionales. Los postulados institucionalistas destacan el aporte de las instituciones a la reducción de la incertidumbre reinante respecto de la interacción con los socios, proveyendo información, reduciendo los costos de transacción y contribuyendo a canalizar los conflictos a través de la reglamentación de la solución de controversias. Al analizar los costos que involucra establecer los diferentes diseños institucionales, algunos analistas han llamado la atención acerca de que, por el lado de los costos, las uniones aduaneras son más exigentes desde el punto de vista institucional⁸, incluso cuando éstas son imperfectas, señalando que el estado imperfecto de uniones aduaneras como el MERCOSUR ha creado costos que se supone que el sistema debería eliminar (BID, 2002, p. 5).

Dado que el ALCA implica un profundo cambio en el escenario de la integración obliga a los países miembros a reflexionar acerca del papel de los acuerdos sub-regionales. Como consecuencia de la

⁸ Se hace mención aquí a que todavía existe una costosa administración de fronteras que además produce demoras para evitar la triangulación del comercio. Así mismo se registran serias deficiencias en cuanto a la recaudación eficaz de ingresos arancelarios. Finalmente, la capacidad de negociación en bloque y de asumir compromisos conjuntos creíbles se ve notablemente afectada por las acciones unilaterales de los socios.

situación insatisfactoria señalada más arriba, para algunos observadores las ventajas marginales brindadas por las uniones aduaneras en su estado actual (MERCOSUR, CAN) no resultan suficientes para compensar el sacrificio de una política comercial independiente, por consiguiente, si se quieren preservar estos esquemas, se impondría completar las uniones aduaneras para captar plenamente sus beneficios potenciales o retrotraerse a algún tipo de acuerdo de libre comercio más profundo que el ALCA en algunos acápite importantes⁹. Para ello se plantea, entre otras cosas, profundizar el marco institucional actual que tienen las sub-regiones. Entre las demandas institucionales básicas se menciona el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas transparentes y la revaloración de las secretarías técnicas a través de un adecuado financiamiento y entrenamiento del personal (BID, 2002, p. 18 y ss.; Bouzas, 1997, p. 222)¹⁰.

3. Constructivismo

El enfoque constructivista entiende la cooperación interestatal como un proceso social que puede conducir a una nueva interpretación de los intereses de política de los actores involucrados (Wendt, 1992 y 1994; Katzenstein, 1996). En relación con el regionalismo, una parte de los análisis constructivistas remite a los trabajos de Karl Deutsch y su enfoque transaccionalista (Deutsch, 1954 y 1964; Deutsch, et al., 1957), dedicado al análisis de las condiciones necesarias para que exista cooperación política. Las transacciones mutuas o comunicaciones constituyen un pre-requisito necesario pero no suficiente para el desarrollo de una comunidad política. Factores como el comercio, los viajes, las telecomunicaciones y los intercambios postales pueden determinar una mutua relevancia para los actores implicados, sin por ello generar un sentido de comunidad que surgiría sobre la base de transacciones que efectivamente salgan al encuentro de necesidades mutuas y resultan de un complejo proceso de aprendizaje del que podrían emerger símbolos e identidades comunes, hábitos de cooperación, recuerdos, valores y normas conjuntas. Esta visión de la integración política no enfatiza la estructura institucional, sino el proceso histórico de aprendizaje social (Deutsch, 1966). Aunque este enfoque fue criticado por su énfasis metodológico en flujos de transacción que no proporcionaban una visión acabada del multifacético proceso de integración, Deutsch destacó la relevancia de los aspectos socio-psicológicos en la formación de una comunidad, lo cual resultó de gran importancia para el debate del proceso de integración europeo, en especial para la escuela neofuncionalista.

Algunos autores constructivistas se apartan del transaccionalismo aunque mantienen su interés por los procesos que dan lugar a nuevas comunidades. Ellos consideran fundamentales el modo en que tiene lugar la creación y evolución de identidades e intereses, la vinculación entre la propia imagen y los incentivos materiales cambiantes, junto con el lenguaje y el discurso a través de los cuales se verbalizan dichos conceptos. Así mismo ponen de relieve la forma en que los actores interpretan el mundo y definen su sentido de pertenencia. Se centran en el rol de la historia y de las culturas particulares, los factores domésticos y su interacción con otros Estados en la definición de identidades e intereses de las comunidades (Hurrell, 2000, p. 65). En lo que refiere a la cooperación regional, la mayor predisposición de los Estados a cooperar sería resultado de las interacciones entre los actores, de los crecientes paralelos dentro de su socialización, de la aceptación de normas comunes y de la construcción de una identidad transfronteriza.

⁹ Esto podría contribuir a la 'racionalización' de todas las zonas de comercio y esquemas de integración de la región, y en cierta medida podría implicar algún grado de adaptación para las que convivirían con el ALCA (Devlin et al., p. 185).

¹⁰ Para el caso específico del MERCOSUR, una lectura en clave institucionalista señala como prioridades de la agenda de institucionalización el sistema de producción de normas, los mecanismos de instrumentación de las normas sub-regionales y el 'foco' o contenido de las mismas (Da Motta Veiga, 2003, p. 11).

Un aporte especialmente interesante del enfoque constructivista es el relacionado con las explicaciones que proporciona para comprender el efecto de las normas, enfatizando su carácter constitutivo para la conformación de las relaciones internacionales (Klotz, 1995). El surgimiento de normas comunes conduce a la redefinición de los intereses nacionales y al desarrollo de identidades estatales conjuntas. En ese proceso es clave la socialización de los actores y el rol que juegan allí las normas. En el caso del relacionamiento entre Estados, el mencionado proceso de socialización puede determinar eventualmente una convivencia pacífica y la aspiración a crear un proyecto cooperativo. Adicionalmente, el enfoque constructivista posibilita un análisis de las relaciones internacionales que no se limita a los factores materiales (Adler, 1991 y 1997; Checkel, 1998), a partir de la consideración de variables de orden intersubjetivo tales como cultura, identidad, percepciones, etc.

En lo relativo a las relaciones hemisféricas, cabe la pregunta acerca de si las transacciones o los vínculos existentes han alcanzado una dimensión tal que pueda hablarse de un sentido de comunidad incipiente que se corresponda efectivamente con las necesidades mutuas y que podría determinar un proceso histórico de aprendizaje social abarcativo del que emergerían símbolos e identidades comunes, hábitos de cooperación, recuerdos, valores y normas conjuntas. En una visión de largo plazo algunos observadores consideran que en el plano cultural existe un campo fértil para definir las relaciones entre Estados Unidos y la región en un nuevo enfoque de convergencias. A pesar de las diferencias entre los socios, la existencia de intereses, problemas y objetivos comunes y el acercamiento constatado en los últimos años en cuanto a filosofía política y económica constituirían factores que podrían contribuir a encuadrar las relaciones en un paraguas cooperativo y a generar un nuevo tipo de acción multilateral interamericana (Russell, 2003, pp. 109 y ss.). En lo que se refiere al ALCA en sí, la concentración de la iniciativa en aspectos económico-comerciales no permite aún avances a nivel de un proceso de aprendizaje colectivo que afecte dimensiones más subjetivas como símbolos, identidades, recuerdos o valores. Aunque surjan y se afirmen progresivamente hábitos de cooperación y se definan normas en el marco de la iniciativa de liberalización comercial, la discrepancia actual de intereses entre los participantes (Paiva Abreu, 2003; Blanco / Zabludovsky, 2003) dificulta el surgimiento de un sentimiento de pertenencia a una comunidad como tal. Sin embargo, para comprender sus verdaderas implicaciones en el largo plazo, el proceso del ALCA debería interpretarse en un contexto más amplio, contemplando su vinculación con otras dimensiones de la cooperación hemisférica, lo que excede las posibilidades del presente análisis.

Teorías vinculadas con el nivel doméstico

Diversas corrientes teóricas reconocen la incidencia de los factores domésticos en los procesos regionales. En las Américas parece oportuno acotar algunos factores internos en particular, tales como la discusión relativa a democracia y democratización y la vinculación entre cooperación regional, política económica y política nacional (Hurrell, 1996, pp. 220 y ss.). En cuanto a la primera, con frecuencia se hace referencia a la relación del avance del proceso de democratización en América Latina con los nuevos espacios para la concertación de orden político y para iniciativas de integración regional desde mediados de los ochenta. En especial con respecto al Cono Sur se ha señalado que el regreso a la democracia dio lugar a la progresiva dilución de temores y recelos y posibilitó la cooperación en materia de seguridad y de política exterior (Hirst, 1990). Pero, como indica Hurrell, la relación entre regionalismo y democracia dista de ser simple y unívoca porque en ella están presentes otros factores vinculados al resurgir de la cooperación regional y hay ejemplos contemporáneos —como el del TLCAN— donde el factor demo-

cracia no ha jugado un rol central en el proceso¹¹. Más allá de esto, es difícil crear consenso en cuanto a la definición misma de 'democracia' y a los modos en que sus diferentes componentes pueden contribuir al establecimiento de un entorno regional estable y pacífico (Hurrell, 2000, pp. 69-70).

Estas dificultades analíticas se ponen de manifiesto al considerar el hemisferio occidental. No obstante ello, puede mencionarse como factor positivo el hecho de que Estados Unidos, tras el fin de la Guerra Fría, ha promovido en forma más genuina la democracia en el continente, aunque dicho compromiso no pueda sustraerse a estándares dobles que en ocasiones se ponen de manifiesto en políticas y acciones ambivalentes. Por su parte, los países latinoamericanos, aun con límites, han adherido al compromiso democrático, en consecuencia, ha habido avances en el establecimiento de un régimen interamericano de defensa de la democracia de perfil no meramente formal (Russell, 2003, pp. 91 y ss.). En el ALCA, pese a su concentración en temas económico-comerciales, la iniciativa de liberalización comercial se encuadra en el marco de las Cumbres de las Américas, las cuales explícitamente abarcan el tema de la consolidación democrática, mientras una de las críticas más frecuentes de los movimientos opositores al ALCA es la referida al déficit democrático del proceso, en el ámbito de la negociación entre gobiernos y a nivel nacional (Hillebrand, 2003b, pp. 157 y ss.).

En relación con factores como el vínculo entre la cooperación regional, la política económica y la política nacional, se puede hacer referencia a las teorías liberales y a la bibliografía sobre la economía política de la política exterior que enfatiza el juego político de los grupos de interés y las presiones sociales (Baldwin, 1985; Caves, 1976). Dentro de este enfoque algunos autores señalan las consecuencias distributivas de determinadas políticas económicas para los grupos domésticos, lo cual influye en la definición de las preferencias de grupos domésticos poderosos sobre la política exterior (Frieden, 1988; Milner, 1997a; Rogowski, 1989; Moravcsik, 1991, 1993 y 1997; Bienen/Freund/Rittberger, 1999). Se identifican aquí notorias diferencias en la capacidad de *lobbying* de dichos grupos, lo que a su vez determina diferencias en su capacidad de influir en las posiciones de sus respectivos gobiernos frente a la integración regional. También se ha analizado el papel de los decisores que formulan la política a nivel nacional, así como el de las instituciones políticas que regulan la interacción entre actores sociales y estatales (Krasner, 1978; Katzenstein, 1978; Mansfield/Busch, 1995).

Las teorías liberales han inspirado distintos análisis sobre diversos ámbitos de las Américas: a modo de ejemplo se pueden mencionar trabajos sobre el TLCAN (Milner, 1997a y 1997b); sobre las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR (Giacalone, 2003a) y sobre el mismo ALCA (Giacalone, 2001). Estas interpretaciones del interjuego entre los actores público-administrativos y los actores sociales relevantes permiten entre otras cosas identificar los elementos políticos y económicos internos que se pueden erigir en obstáculos o en factores propicios para el avance de los procesos de negociación. Por otra parte, de manera complementaria al análisis de los datos empíricos de los flujos comerciales y de las estructuras de protección vigentes en los distintos países, la identificación de las preferencias específicas de política exterior de los actores socialmente relevantes y de su capacidad de influir sobre los decisores estatales puede proporcionar elementos de juicio para evaluar la procedencia de los reclamos de tratamiento especializado para ciertos sectores frente a un nuevo acuerdo de comercio, dada la crítica respecto a que dicho tratamiento con frecuencia ha constituido un mecanismo de compensación para debilitar la postura desfavorable de grupos domésticos de interés respecto a la liberación comercial (Bouzas / Ros, 1993).

¹¹ Las limitaciones impuestas por los déficit de la democracia mexicana constituyeron más bien un factor que dificultó la integración (Hurrell, 2000, p. 70).

Desde otro punto de vista conceptual, la relación entre actores domésticos fue analizada recientemente utilizando una perspectiva comparada que se concentra en la dinámica público-privada abierta por las propuestas de participación ampliada para la sociedad civil en el marco de las Cumbres de las Américas (Tussie / Botto, 2003). Allí se señala que la agenda del ALCA fue iniciativa de las cumbres y en ellas el mandato de abrir la participación a los actores nacionales no estatales encontró la mayor aceptación por parte de los gobiernos latinoamericanos, identificándose la existencia de un paradigma de apertura convergente en la región (Botto, 2003, pp. 249 y ss.). Aunque la consideración de los casos nacionales permite identificar interesantes variaciones en el eje público-privado, se concluye que líderes y gobiernos —de manera similar— han hecho uso estratégico de la instrumentación del mandato de apertura. Así mismo, en esta visión se subraya la importancia de las cumbres y en especial del ALCA para superar el paradigma tradicional de relaciones, ya que la negociación de la agenda hemisférica abrió espacios y mecanismos de consulta y participación a los actores privados y de la sociedad civil a escala regional (Botto / Tussie, 2003, p. 33). Sin embargo, la misma dista todavía de niveles óptimos. En ese sentido, en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey en enero de 2004 se propuso institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado (INTAL, 2004, p. 2). Otros analistas estudian la reacción de los movimientos anti-ALCA (Henkel, 2003), junto con los desafíos que implica la articulación de los factores políticos en diferentes países, los cuales se pueden erigir en obstáculos para concretar el acuerdo en los términos originalmente establecidos (Serbin, 2003).

Conclusiones

Como resulta evidente tras la revisión aquí presentada, las diversas teorías de las relaciones internacionales —de acuerdo con sus diferentes supuestos y focos de interés— permiten iluminar distintas facetas del fenómeno del regionalismo. Concretamente, las consideraciones efectuadas desde cada enfoque posibilitan algunas reflexiones respecto de su relevancia en la discusión del proceso del ALCA y de algunas de las preguntas medulares planteadas en este volumen.

En lo que refiere a esos aspectos se ha señalado que, tal como postula el neo-realismo, la existencia de asimetrías significativas y la cuestión de la futura distribución de las ganancias relativas marcan los límites de un proyecto con las características del ALCA. En lo que respecta a las tensiones distributivas que dificultan la expansión y la profundización de las iniciativas de integración, en el ALCA se comprueba que el potencial de resultados asimétricos entre los agrupamientos regionales plantea problemas de acción colectiva que se han convertido en el cuello de botella principal del proyecto. Para superarlo algunos analistas plantean la necesidad de un esfuerzo consciente y de soluciones políticas creíbles. Las experiencias de la década pasada demuestran que dichos problemas son parte del proceso de liberalización y que su manejo exige intervenciones constructivas de política pública (Wise, 2003, p. 47). Ya que tanto la teoría como la práctica muestran que los beneficios de la integración no se distribuyen de manera equitativa, se han efectuado prescripciones de política social a nivel nacional que permitirían paliar las dificultades de los 'perdedores' del proceso, tales como la implantación de programas de reentrenamiento y búsqueda de trabajo, el diseño de programas de seguro de desempleo y salario mínimo a cambio de trabajo, la creación de redes de seguridad social, la mejora de la calidad de la educación y el abordaje de las diferencias regionales. Sobre los análisis del rol del hegemón y la asunción de los costos de la cooperación, se postula la necesidad de dismantelar las barreras no arancelarias en el Norte, en especial en materia de agricultura (BID, 2002, pp. 21-22). A esto se agrega la demanda de asistencia

técnico-financiera, de fondos estructurales de cohesión e integración y de mecanismos que permitan mayor movilidad de la mano de obra (Bustillo/Ocampo, 2003, pp. 31-32; Mattli, 1999). El aspecto central a dilucidar sería la definición de los objetivos que debería alcanzar un tratamiento especial dentro del ALCA (Giacalone, 2003b, p. 83).

En las páginas precedentes se señala que los argumentos del neo-realismo no pueden dar cuenta por sí solos de los estímulos al regionalismo que provienen de la creciente interdependencia económica y de los cambios registrados en la economía global durante las últimas décadas, aspectos medulares de las teorías de la interdependencia y de la globalización. Sobre todo estas últimas fueron aplicadas para interpretar las iniciativas sub-regionales y el surgimiento de la iniciativa del ALCA, las cuales dentro de esta visión se ven como respuestas a los desafíos globales. Las consecuencias del avance de la globalización generan controvertidos debates. Por ejemplo, las crisis de Rusia y Asia sirvieron para que los analistas cuestionaran los excesos de los flujos 'descontrolados' de capital y los peligros de una apertura indiscriminada. En América Latina, cuando se hicieron evidentes las limitaciones y deficiencias de las políticas aplicadas durante los años noventa a partir del llamado Consenso de Washington, se multiplicaron los cuestionamientos. Para algunos analistas, un aspecto especialmente crítico de la inserción internacional que le cupo a América Latina durante esta etapa estuvo dado por un peso relativamente mayor de la esfera financiera que de la comercial. Este modelo de inserción puso en evidencia la extrema dependencia de la región respecto al ahorro externo para el financiamiento de su desarrollo y expuso a las economías nacionales en mayor grado a las turbulencias de los mercados financieros globales (Redrado/Lacunza, 2004).

Los cuestionamientos también alcanzaron el proyecto de liberalización comercial continental, en el cual se reconoce la necesidad de ajustes y correcciones profundas. Sin embargo, en relación con una de las preguntas planteadas para la presente reflexión, es poco realista considerar que el fracaso de las negociaciones y aun el no-establecimiento del ALCA puedan detener los procesos globales en curso, dado que las fuerzas que los impulsan actúan con una dinámica descentralizada e independiente que abarca espacios geográficos mucho más amplios que los del hemisferio. Más bien el desafío de asumir un nuevo paradigma de desarrollo sustentable para los países de América Latina y el Caribe implica la necesidad de una nueva política comercial, multipolar tanto en lo geográfico como en lo sectorial (Redrado/Lacunza, 2004), lo cual sugiere una pluralidad de metas, donde existiría espacio para iniciativas de cooperación de diverso signo. Sin embargo, se constata que la discusión sobre el ALCA está impregnada de preconcepciones ideológicas y valoraciones subjetivas (Barrios, 2003, p. 1; Pulecio, 2002, p. 7) vinculadas frecuentemente con una valoración negativa de la globalización. En términos generales el debate sobre el ALCA fue durante largo tiempo ajeno para la mayoría de la población en la sub-región; la respuesta de la sociedad civil resultó en muchos casos tardía. Incluso segmentos del sector privado directamente afectados por la iniciativa manifestaron una dilatada indiferencia y un significativo desconocimiento de las implicaciones de la iniciativa. En la actualidad aún se percibe un déficit de exámenes críticos de las oportunidades económico-comerciales concretas que ésta ofrece, con una consideración diferenciada de sus efectos sobre los diferentes sectores, sobre todo sobre la pequeña y mediana industria.

En cuanto a los postulados del neofuncionalismo, ya fueron mencionadas las limitaciones de este enfoque para la consideración del ALCA por la inexistencia de las condiciones ponderadas por esta corriente, en especial su grado relativamente bajo de desarrollo institucional. No pueden descartarse desarrollos en ese sentido, tampoco la eventualidad de una interacción mayor entre actores como las burocracias comerciales y las comunidades empresarias que eventualmente asuman el proceso del ALCA como una oportunidad estratégica, lo que redundaría en mayores niveles de identificación con el área de libre

comercio. La inexistencia de una burocracia del ALCA de magnitudes significativas, así como la concentración de las negociaciones en aspectos comerciales no son situaciones precisamente propicias para la dinámica del *'spillover'* automático hacia otras áreas de política como lo sugiere el análisis neofuncionalista. Más aún, la conceptualización neofuncionalista del fenómeno de cooperación como algo inexorable no refleja el tono de la discusión actual del ALCA en algunos actores claves del proceso. En ese sentido, es ilustrativo el señalamiento del ex canciller brasileño Celso Lafer al referirse al ALCA como 'opción', en oposición al MERCOSUR concebido como 'destino'.

Por su parte, el enfoque neo-institucionalista puede proporcionar una clave de lectura para la iniciativa hemisférica del ALCA como respuesta a las demandas generadas por la regionalización económica de las Américas. Sin embargo, sus insuficiencias imponen la necesidad de profundizar y perfeccionar el armado institucional. Más allá de esto, la revisión del enfoque institucionalista permitió algunas reflexiones respecto al interrogante acerca de la relación entre el proceso del ALCA y el resto de los esquemas sub-regionales. Los costos resultantes de la existencia de uniones aduaneras imperfectas hacen que las ventajas marginales que brindan no lleguen a compensar los costos de abandonar un diseño independiente de la política comercial. Esto implica un desafío de redefinición institucional, ya sea que se preserven los mecanismos de cooperación completando las uniones aduaneras para captar plenamente sus beneficios potenciales, o que se vuelva a un tipo de acuerdo de libre comercio con algunos aspectos más profundos que el ALCA. La vinculación entre las diferentes iniciativas existentes se visualiza en la discusión actual como una cuestión de fundamental importancia: la efectiva articulación de los esquemas sub-regionales con el ALCA constituye una aspiración política destinada a minimizar costos y maximizar beneficios. Frente a este dilema se ha señalado la prioridad que debería concederse a desarrollar la mayor consistencia y coherencia posible entre las distintas iniciativas en curso a través de correcciones *ex post* (Devlin et al., 2000, p. 184).

La interpretación del proceso del ALCA en clave constructivista genera algunos interrogantes: por un lado, si las transacciones o vínculos existentes han alcanzado una relevancia tal que pueda eventualmente postularse la existencia de un sentido de comunidad incipiente. Por otra parte, dada la concentración del ALCA en aspectos económico-comerciales y las diferencias en cuanto a los intereses en juego, la pregunta sobre si éste puede propiciar un proceso histórico de amplio aprendizaje social del cual emergerían símbolos e identidades comunes, hábitos de cooperación, recuerdos, valores y normas conjuntas. Por todo ello, un examen del ALCA desde una perspectiva constructivista probablemente ganaría plausibilidad si se relacionara con otros acápites de la cooperación hemisférica. Un aspecto a tener en cuenta en un eventual análisis en esa dirección sería el rol de las normas comunes en la redefinición de los intereses nacionales. En otro orden de cosas, un enfoque constructivista posiblemente podría arrojar luz sobre la construcción de la identidad de otros sujetos colectivos, tales como las redes que corporizan los movimientos de oposición al ALCA.

Entre las teorías que otorgan prioridad a los factores domésticos, sobre todo las relativas a la cooperación regional, la política económica y la política nacional pueden sugerir reflexiones relacionadas con la discusión del ALCA, iluminando aspectos de la economía política de la política exterior y centrándose en el juego político de los grupos de interés y las presiones sociales, para así identificar elementos políticos y económicos internos que eventualmente pueden fomentar o dificultar el avance del proceso de negociación. Al mismo tiempo, la identificación de las preferencias específicas de política exterior de los actores socialmente relevantes y de su respectiva capacidad de influencia sobre los decisores estatales ayuda a evaluar la procedencia de críticas al tratamiento especial y diferenciado para ciertos sectores. En ese sentido, se abre un extenso campo de análisis en materia de estudios de casos nacionales.

La revisión aquí expuesta sólo constituye una aproximación plausible a los más destacados enfoques actuales sobre las relaciones internacionales para un tratamiento del regionalismo en las Américas que permita contestar algunas de las preguntas que se plantean en este volumen. En cuanto a la relevancia de cada uno de ellos, es evidente que el interés específico del analista en diferentes aspectos del proceso del ALCA y los supuestos básicos que guían el análisis particular condicionan la elección del marco teórico. Pero más allá de las opciones teóricas específicas y de sus restricciones en materia de capacidad explicativa, descriptiva y prescriptiva, resulta evidente la importancia de una aproximación teórica para reflexionar sobre la determinación de causas y consecuencias de los procesos, la identificación de elementos de cambio y de permanencia, así como para establecer criterios de validez para las observaciones sobre los fenómenos analizados. Para decirlo en los términos de Hollis y Smith (1990, p. 66): «*Unfortunately, the facts of the independent world are more elusive. Even facts of observation need interpreting before they can be counted on, and any facts about underlying mechanisms or structures are 'visible' only through theoretical spectacles*».

Referencias bibliográficas

- Adler, Emmanuel (1991) «Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress», en: Adler, Emmanuel/Crawford, Beverly (ed.) *Progress in Post-War International Relations*. New York.
- Adler, Emmanuel (1991) «Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics», en: *European Journal of International Relations*, vol. 3, n° 3: 319-363.
- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1999) «Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft». Münster: Verlag Westphälisches Dampfboot.
- Baldwin, Robert (1985) *The Political Economy of US Import Policy*. Cambridge. MIT Press.
- Barrios, Raúl (2003) Bolivia y el ALCA: el debate sobre la integración hemisférica. Estudios sobre el ALCA n° 8. Friedrich-Ebert Stiftung. FES-Chile. Marzo 2003.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2002) «Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina». Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002. Washington D.C.
- Bienen, Derk/Freund, Corinna/Rittberger, Volker (1999) «Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik. Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus». Tübinger Arbeitspapier zur Internationalen Politik und Friedensforschung, n° 33. Tübingen.
- Blanco, Herminio/Zabludovsky, Jaime (2003) «Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas». INTAL /ITD /STA. Documento de Trabajo IECI 01.
- Botto, Mercedes (2003) «Mitos y realidades de la participación no gubernamental», en: Tussie / Botto (coord.), 2003.
- Botto, Mercedes/Tussie, Diana (2003) «La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional», en Tussie / Botto (coord.), 2003.
- Bouzas, Roberto/Ros, Jaime (1993) «The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America». Documentos e Informes de Investigación n° 141. FLACSO. Buenos Aires. Marzo.
- Bouzas, Roberto (1997) «El MERCOSUR: Una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales», en: Bouzas, Roberto (comp.) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

- Boyer, Robert/Drache, Daniel (1996) *States Against Market. The Limits of Globalization*. London/New York. Routledge.
- Bulmer-Thomas, Victor (1998) «The Central American Common Market: From Close to Open Regionalism», *World Development* vol. 26, n° 2: 313-322.
- Bustillo, Inés/Ocampo, José Antonio (2003) «Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas». Informes y estudios especiales n° 13. CEPAL. Santiago de Chile. Mayo.
- Cantori, Louis / Spiegel, Steven (1970) *The International Politics of Regions: A Comparative Approach*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Caves, Richard (1976) «Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure», en: *Canadian Journal of Economics*, n° 9: 278-300.
- Checkel, Jeffrey (1998) «The Constructivism Turn in International Theory», en: *World Politics*. Vol. 50: 324-348.
- Cooper, Richard (1986) «Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies», en: Cooper, Richard. *Economic Policy in an Interdependent World: Essays in World Economics*. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Da Motta Veiga, Pedro (2003) MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: los desafíos de un proyecto en crisis. INTAL/ITD. Documento de Trabajo-IECI-06E.
- De la Ossa, Alvaro (2000) «Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative», *Ibero-Analysen*. IAI-PK. Heft 6. Berlin. Dezember.
- Deutsch, Karl (1954) *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Management*. Garden City. Doubleday & Co.
- Deutsch, Karl (1964) «Communication Theory and Political Integration», en: Jacob, Philip/Toscano, James. *The Integration of Political Communities*. Philadelphia. Lippincott.
- Deutsch, Karl (1966) *Nationalism and Social Communication*. 2nd Edition. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Deutsch, Karl et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. New Jersey. Princeton University Press.
- Devlin, Roberto; Estevadeordal, Antoni; Garay, Jorge (2000) «Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA», en: Domínguez, Jorge (ed.) *The Future of Inter-American Relations*. Routledge. New York/London.
- Dietrich, Wolfgang (1998) *Periphere Integration und Frieden im Weltsystem*. Ostafrika, Zentralamerika und Südostasien im Vergleich. Wien. Promedia.
- Fawcett, Louise (2000) «Regionalism in Historical Perspective», en: Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew (eds.) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford University Press.
- Frieden, Jeffrey (1988) Frieden, Jeffrey (1988) «Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940», *International Organization*, n° 42: 59-90.
- Frohmann, Alicia (1999) «Das Freihandelsabkommen ALCA als Herzstück der Summits of the Americas. Bewertung der Handelsintegration aus lateinamerikanischer Perspektive», en: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation n° 41: «Lateinamerika in der 'Gipfeldiplomatie'—eine vorläufige Bilanz». Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg.
- Garay, Luis Jorge (1997) «Regionalismo abierto e implementación en las Américas», en: Bouzas, Roberto (Comp.) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Giacalone, Rita (2001) «Los empresarios latinoamericanos frente al Área de Libre Comercio de las Américas: el caso de Colombia, México y Venezuela». Xº Congreso de la FIEALC. Moscú. Junio.
- Giacalone, Rita (2003a) «Posición y participación de los empresarios en las negociaciones entre la CAN y el MER-

- COSUR», en Giacalone, Rita (ed.) *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*. GRUDIR/FACES. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Giacalone, Rita (2003b) «Integración Norte/Sur y el tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional», *Nueva Sociedad* n° 186, julio-agosto: pp. 69-85.
- Gilpin, Robert (1971) «The Politics of Transnational Economic Relations», *International Organization* n° 25. Summer 1971: 398-419.
- Gilpin, Robert (1975) *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York. Basic Books.
- Glyn, Andrew (1995) «Social Democracy and Full Employment», *New Left Review* 211: 33-35.
- Grabendorff, Wolf (2002) «Perspektiven der politischen Integration in Südamerika: Herausforderungen und Handlungsspielräume», en: Calcagnotto, Gilberto / Nolte, Detlef. *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Vervuert Verlag, Frankfurt / Main.
- Gray, John (1998) *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*. London. Granta.
- Grieco, Joseph (1993) «The International System and the International Political Economy». Vol. I. *Hegemony and Cooperation in the International Economy*. Aldershot. Edward Elgar Publishing.
- Grieco, Joseph (1995) «The Maastricht Treaty, Economic Monetary Union and the neo-realistic research program», *Review of International Studies* n° 21: 21-40.
- Grieco, Joseph (1996) «Institucionalización económica regional: la experiencia de América en una perspectiva comparativa», en: Borja, Arturo/González, Guadalupe/Stevenson, Brian (coord.) *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*. Miguel Angel Porri Grupo Editorial, México.
- Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford. Stanford University Press.
- Held, David (1998) «Rethinking Democracy. Globalization and Democratic Theory», en: Streeck, Wolfgang (Ed.) *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*. Herausforderungen für die Demokratiedebatte. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Henkel, Knut (2003) «ALCA und seine Gegner. In Lateinamerika formiert sich ein soziales Bündnis gegen das Projekt der gesamtamerikanischen Freihandelszone». *Brennpunkt Lateinamerika* n° 15. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg. 15. August.
- Hettne, Björn (2002) «El nuevo regionalismo y el retorno a lo político», *Comercio Exterior* vol. 52, n° 11. Noviembre 2002: pp. 954-965.
- Hillebrand, Ernst (2003a) «Más allá del comercio: los problemas de fondo del ALCA». FES Chile. Estudios sobre el ALCA n° 17.
- Hillebrand, Ernst (2003b) «ALCA von unten – die lateinamerikanische Zivilgesellschaft und die Diskussion um eine gesamtamerikanische Freihandelszone», *Lateinamerika Analysen* 5. Juni: 145-168.
- Hirst, Mónica (1990) «Transición democrática y política exterior». Documentos e informes de investigación n° 93. FLACSO. Abril.
- Hirst, Paul/Thompson, G. (1996) *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*. Cambridge. Polity Press.
- Hirst, Paul/Thompson, G. (1999) «The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?», en: Buelens, Frans (ed.) *Globalisation and The National-State*. Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy. Edward Elmar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.
- Hollis, Martin/Smith, Steve (1990) *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford. Clarendon Press.

- Hurrell, Andrew (1992) «Latin America and the New World Order: A Regional Bloc in the Americas?», *International Affairs* 68/1. January: 121-139.
- Hurrell, Andrew (1994) «Regionalism in the Americas», en: Lowenthal, Abraham / Treverton, Gregory, *Latin America in a New World*. Westview Press Boulder, Colorado.
- Hurrell, Andrew (1996) «Comparación entre Europa y América: ¿qué clase de problemas? ¿qué clase de teorías? », en Borja, Arturo/González, Guadalupe/Stevenson, Brian (coord.) *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*. Miguel Angel Porri Grupo Editorial, México.
- Hurrell, Andrew (2000) «Regionalism in Theoretical Perspective», en: Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew (Eds.) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford University Press.
- INTAL (2004) *Carta Mensual* n° 90. Enero.
- Kahler, Miles (1997) «El nuevo regionalismo y sus instituciones», en: Bouzas, Roberto (comp.) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Katzenstein, Peter (1978) *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison. University of Wisconsin Press.
- Katzenstein, Peter (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York. Columbia University Press.
- Keohane, Robert/Hoffmann, Stanley (1991) *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Boulder, Colorado. Westview Press.
- Keohane, Robert/Martin, Lisa (1995) «The Promise of Institutional Theory», *International Security* vol. 19, n° 1: 39-51.
- Keohane, Robert/Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Klotz, Audie (1995) *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. New York. Ithaca.
- Krasner, Stephen (1976) «State Power and the Structure of International Trade», *World Politics*, n° 28. April: 317-347.
- Krasner, Stephen (1978) *Defending the National Interests: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton. Princeton University Press.
- Krugman, Paul (1996) *Pop Internationalism*. Cambridge. MIT Press.
- Link, Werner (1998) *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Verlag C.H. Beck.
- Link, Werner (2001) «Die Entwicklung der Europäischen Intzeграtion (EG/EU) und die neorealistiche Theorie», *Zeitschrift für Politik*, 48. Jg. 3/2001: 302-321.
- Lümpert, Thomas/Busch, Andreas (1999) «Nationaler Staat und internationale Wirtschaft: Eine Einführung in die Globalisierungsdiskussion», en: Busch, Andreas / Plümpert, Thomas (Ed.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden: 1-12.
- Mansfield, Edward/Busch, Marc (1995) «The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis», *International Organization*, n° 49: 723-749.
- Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Milner, Helen (1997a) *Interests, Institutions, and Information*. Princeton. Princeton University Press.
- Milner, Helen (1997b) «Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs», en: Mansfield, Edward/Milner, Helen (eds.) *Political Economy of Regionalism*. New York. Columbia University Press.

- Moravcsik, Andrew (1991) «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community», *International Organization*, vol. 45, n° 1: 651-688.
- Moravcsik, Andrew (1993) «Preferences and Power in the European Community: A Liberal-Intergovernmental Approach», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4: 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1997) «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics», *International Organization*, vol. 51, n° 4: 513-553.
- Ohmae, Ken'ichi (1990) *The Borderless World*. London, New York. Collins.
- Paiva Abreu de, Marcelo (2003) The political economy of economic integration in the America: Latin American Interests. Presentación efectuada en el BID el 27 de mayo de 2003. Washington DC.
- Plümper, Thomas / Busch, Andreas (1999) «Nationaler Staat und internationale Wirtschaft: Eine Einführung in die Globalisierungsdiskussion», en: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Eds.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Pulecio, Jorge (2002) El ALCA en la perspectiva de Colombia. FES Chile. Estudios sobre el ALCA n° 3.
- Redrado, Martín/Lacunza, Hernán (2004) Una nueva inserción comercial para América Latina. INTAL/ITD. Documento de divulgación IECL-02.
- Reich, Robert (1992) *The Work of Nations*. New York. Vintage.
- Rogowski, Ronald (1989) *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton. Princeton University Press.
- Roloff, Ralf (2001) Europa, America und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik. Ferdinand Schöningh. Paderborn. München/Wien/Zürich.
- Russell, Roberto (2003) «La política de Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el sur», en: Paz, Guadalupe/Roett, Riordan (comp.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Sachs, Jeffrey/Warner, Andrew (1995) «Economic Reform and the Process of Global Integration», *Brooking Papers on Economic Activity* 25: 1-118.
- Sangmeister, Hartmut (2003) «Amerika den Amerikanern». Brennpunkt Lateinamerika. Institut für Iberoamerikakunde. Hamburg, 17, Februar.
- Scharpf, Fritz (1996) «Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie», en: Beyme, Klaus von / Offe, Claus (Ed.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. PVS Sonderheft 26. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Schirm, Stefan (1999) *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Serbin, Andrés (2003) «Desafíos y obstáculos políticos del ALCA», *Nueva Sociedad* n° 186, julio-agosto: pp. 86-100.
- Strange, Susan (1986) *Casino Capitalism*. Oxford. Blackwell.
- Strange, Susan (1995) «The Limits of the Politics», en: *Government and Opposition* vol. 30, n° 3. Summer: 291-311.
- Streeck, Wolfgang (1998) «Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?», en: Streeck, Wolfgang (ed.) *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*. Herausforderungen für die Demokratiedebatte. Campus Verlag. Frankfurt am Main.
- Tussie, Diana/Botto, Mercedes (coord.) (2003) *El ALCA y las cumbres de las Américas: una nueva relación público-privada?* FLACSO Argentina. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Walt, Stephen (1987) *The Origins of Alliances*. New York. Ithaca.

Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Wendt, Alexander (1992) «Anarchy is What states Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, n° 2, Spring: 391-426.

Wendt, Alexander (1994) «Collective Identity Formation and the International State», *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2, June: 383-396.

Wise, Caroline (2003) «Libre comercio en las Américas: ¿acción colectiva o apatía colectiva?», en: Paz, Guadalupe / Roett, Riordan (comp.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

[Capítulo III

Tratamiento especial y diferenciado y fondos estructurales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Jaime Acosta | Rita Giacalone]

El fenómeno de las crecientes asimetrías entre los países que se asocian en acuerdos de libre comercio ha puesto nuevamente sobre el tapete la discusión acerca de cómo enfrentar las desigualdades en el desarrollo de los países y las regiones. En especial porque, aunque el principio de establecer mecanismos de Tratamiento Especial y Diferenciado (TED) para los países menos desarrollados en sus acuerdos comerciales con los desarrollados ha sido aplicado desde la década de los años sesenta, recientemente se observa el creciente fenómeno de acuerdos que obvian medidas de este tipo y que, sin embargo, son aceptados por los países en desarrollo que los firman.

En este capítulo nos proponemos analizar, en primer lugar, cómo funciona tradicionalmente el TED, qué propuestas se han hecho al respecto dentro de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y cuáles son las modalidades aceptadas hasta ahora en el borrador del Tratado; en segundo lugar, se estudia la experiencia europea de utilizar políticas y fondos estructurales para mitigar las diferencias entre países y regiones con el objetivo de evaluar, finalmente, las posibilidades y limitaciones de los mecanismos que se están discutiendo.

El tratamiento especial y diferenciado (TED) y su inclusión en el ALCA

Los mecanismos de tratamiento especial y diferenciado en acuerdos comerciales asimétricos no son nuevos por cuanto su origen se vincula con las teorías del desarrollo predominantes entre las décadas de los cincuenta a los setenta. Su reconocimiento oficial se dio en 1964, cuando por primera vez fueron incluidos en la Parte IV del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), al serle otorgadas a algunos productos de los países en desarrollo mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados (CEPAL, 2001, p. 1).

Las premisas sobre las cuales se basa el TED pueden resumirse como sigue: dado que los países en desarrollo se hallan en desventaja cuando participan en acuerdos comerciales con países desarrollados, deben brindárseles condiciones especiales para ayudarlos a comercializar sus productos en el mercado internacional, algo que resulta de interés para los países desarrollados que desean atraerlos como

consumidores de sus productos (Michalopoulos, 2000, p. 15). Según esta premisa, en general los mecanismos del TED que se utilizan en los acuerdos de comercio pueden agruparse en distintas categorías: acceso preferencial de productos a mercados de países desarrollados, asistencia técnica, mayor número de excepciones para limitar el acceso a sus mercados de productos específicos, y períodos más largos para cumplir con las obligaciones fijadas en esos acuerdos.

Desde los años noventa se observa, sin embargo, que muchos acuerdos comerciales marcados por asimetrías internas obvian la inclusión de medidas de este tipo, lo cual se atribuye al creciente cuestionamiento acerca de su efectividad para disminuir las asimetrías y a los problemas que plantea su aplicación práctica (Michalopoulos, 2000, pp. 24-28; OMC, 2000, pp. 21-22; CEPAL, 2001; González y Lizano 2001, pp. 280-281). Un estudio de la OMC (WT/COMTD/W/77 2002) demostró que algunas de estas medidas, una vez concedidas, han sido generalmente aplicadas por períodos más largos que los estipulados sin que se observen avances en la situación de desarrollo de los países/sectores que las han recibido, mientras que otras han sido abandonadas por los mismos países que debían decidir su aplicación.

Entre las críticas al TED se señala que estos mecanismos tienden a concentrar la política de los países en desarrollo en objetivos de corto plazo y posponen transformaciones productivas necesarias (CEPAL, 2001). Otros consideran que no han demostrado su utilidad para promover el desarrollo puesto que, después de varias décadas de ser aplicados, «no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de política económica que han conducido [a los países en desarrollo] a las presentes circunstancias de desventaja competitiva» (Mazzei, 1998, pp. 117-119) y tienden a ser manejados simplemente como mecanismos para compensar la oposición de grupos de interés domésticos (Bouzas y Ros, 1993, pp. 4-5). También se esgrime como argumento que, en la medida en que esta forma de tratamiento tiende a perpetuarse, contribuye a que los países en desarrollo desaprovechen las ganancias potenciales de una reconversión industrial y se conformen con lo existente (Fuentes y Perry, 1987, p. 92; Lahidji, 2000, p. 65).

A pesar de estas críticas al TED otorgado a los países en desarrollo, la magnitud de las asimetrías entre los países de América Latina y el Caribe que actualmente negocian la constitución del ALCA con Estados Unidos y Canadá ha obligado a incluir en las discusiones medidas especiales para los más vulnerables (ver más detalles en Giacalone, 2003) y a que las propuestas presenten matices diferentes. Entre ellas destacan: 1) incluir su reconocimiento entre los principios del Tratado, lo que otorgaría la posibilidad de renegociar mecanismos de TED más adelante (Gil, 2001, pp. 14-15) o sólo en un anexo, con lo cual al terminarse el período de transición en el que se apliquen estos mecanismos se impondría la reciprocidad como principio; 2) para recibir TED, no realizar una clasificación por países elegibles sino por sectores y productos dentro de cada grupo de negociación e incorporar financiamiento para equiparar regiones deprimidas (Quijano, 2001, p. 57); 3) establecer distintos calendarios de apertura acompañados con asistencia técnica para facilitar la transición (González Vigil, 2001, p. 7), y 4) crear fondos estructurales para remediar las asimetrías existentes.

La Declaración Ministerial de San José de Costa Rica en 1998 reconoció que la asimetría entre sus miembros se tendría en cuenta al negociar el ALCA, reconociéndose la existencia de dos tipos de problemas: el que plantean las economías más pequeñas¹ y el de las diferencias en los niveles de desarrollo entre la mayoría de los países y Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con esta Declaración, se ade-

¹ Este concepto ha generado polémica porque muchas economías pequeñas se hallan en mejores condiciones que otras medianas o grandes dentro del hemisferio. Para demostrarlo García Álvarez (2002b, pp. 154-155) compara la situación de Barbados, Antigua y Barbuda, St. Kitts-Nevis, Costa Rica y Trinidad-Tobago —que poseen altos índices de desarrollo humano— con Venezuela, Colombia, Perú e incluso Brasil, que no califican como economías pequeñas.

lantaron consultas y discusiones que culminaron cuando, en septiembre de 2001, el Comité de Negociaciones Comerciales aprobó en Managua las pautas para el tratamiento de las diferencias dentro del ALCA. En ellas se especificó que las normas se determinarían «sobre la base del análisis caso por caso, según sectores, temas y país/países» dentro de cada grupo de negociación, incluyendo medidas de transición que podrían ser apoyadas por programas de cooperación técnica y períodos más extensos para cumplir las obligaciones del acuerdo (cf.: www.ftaa-alca.org/tnl18s.doc). Un año después, la Declaración Ministerial de Quito (octubre de 2002) incluyó estas pautas en su Punto 17 y aprobó el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) en el Punto 18, con la finalidad de ayudar a los países pequeños y menos desarrollados a enfrentar los desafíos de la integración hemisférica (cf.: www.ftaa-alca.org/ministeriales/quito).

En noviembre de 2002 se incorporó el TED en el Artículo 13 del Capítulo Temas Generales e Institucionales del ALCA pero se dejó entre corchetes [aún sin decidir] dos versiones alternativas: en una se dice que este tratamiento debe aplicarse por sectores, temas, países o grupos de países y, en la otra, que su aplicación se determinará analizando caso por caso². Este enfoque flexible ofrece ventajas para países pequeños, como Costa Rica, que insisten en que la aplicación del TED no sea automática, y resulta mejor para los países medianos, que podrían justificar su necesidad de que les fuera aplicado en casos concretos. Obvia además el conflicto de determinar qué países son elegibles para el TED en vista de los criterios divergentes planteados (tamaño de población y territorio según la Comunidad del Caribe-CARICOM; índice de desarrollo humano de la ONUDI; índice de competitividad del Foro Económico Mundial según www.capeipi.com, entre otros).

En cuanto al Programa de Cooperación Hemisférica sus objetivos pueden agruparse en cuatro niveles según su temporalidad: 1) cortísimo plazo: fortalecer la capacidad de los países para participar en las negociaciones del ALCA; 2) corto y mediano plazo: instrumentar sus compromisos comerciales; 3) mediano y largo plazo: enfrentar los desafíos de la integración, y 4) largo plazo: «elevar al máximo los beneficios de dicha integración» (Mattar, 2003; www.ftaa-alca.org/TAssistance). Para alcanzarlos se estipulan tres modalidades de cooperación: asistencia técnica y financiera, cooperación institucional y transferencia de experiencias y conocimientos referidos a la temática del ALCA. En la primera reunión de países e instituciones donantes del PCH (Washington, octubre de 2003) la mayor parte de las demandas se relacionaron con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países (asistencia técnica en materia agrícola y de medidas sanitarias y fitosanitarias, desarrollo de pequeñas empresas, facilitación aduanera, política fiscal, etc.) y se previó la incorporación de fundaciones y entidades del sector privado (BID, 2003).

Sin embargo, frente a la pregunta acerca de si el PCH contribuirá a resolver o mitigar los desequilibrios continentales, hay algunas señales positivas con respecto a su alcance. Por ejemplo, el hecho de que se esté incorporando al sector privado resulta auspicioso ya que, como los gobiernos tendrán que justificar caso por caso su necesidad de ayuda, los estudios técnicos requeridos obligarán a consultar la experiencia acumulada en el sector empresarial y, al involucrar a fundaciones y organizaciones no gubernamentales, se obviará canalizar la ayuda sólo a través de los gobiernos, hecho que puede contribuir a exacerbar el clientelismo político y la corrupción. Es positivo también que la asistencia pueda ser técnica y/o financiera y esta última, en especial, no reembolsable (Declaración Ministerial de Miami, 2003, p. 4), además de que puede ser solicitada por sectores, países o grupos de países³. El último aspecto de interés es que el PCH no desaparece con el fin de las negociaciones ni con el fin de los lapsos de transición que

² En el último borrador del ALCA (noviembre de 2003) se aprecia que esta situación no ha variado (ver Capítulo V del Tercer Borrador del ALCA en www.ftaa-alca.org).

³ Esto último permite a grupos sub-regionales como el MERCOSUR y la CAN, que aspiran constituirse en mercados comunes, hacer solicitudes de asistencia técnica y financiera al PCH presentando proyectos conjuntos.

algunos países puedan negociar, ya que los tiempos necesarios para «elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región» no son previsibles con exactitud (www.ftaa-alca.org/TAssistance).

Pero también resulta apropiado recordar las palabras de Lizano (2000, p. 125) para quien tanto partidarios como opositores del ALCA están dando a la integración —comercial o de cualquier otro tipo— una importancia exagerada como instrumento para enfrentar la falta de desarrollo y caen en el doble error de «achacar al programa de integración disparidades que ya existían antes de su inicio» y de creer que la integración por sí misma es capaz de eliminarlas. El TED y el PCH son necesarios pero no constituyen una panacea ni resultan suficientes en sí mismos porque no obvian el hecho de que la responsabilidad del desarrollo debe ser compartida por los gobiernos, el sector privado y otros actores claves de América Latina y el Caribe.

En resumen, en las negociaciones del ALCA ha sido aceptado como principio e incorporado al texto del acuerdo el objetivo de reducir las desigualdades entre países y regiones. Ello contribuirá a crear condiciones propicias para aumentar la inversión en actividades productivas y para incorporar a numerosos sectores de la población latinoamericana y caribeña al mercado de consumo, mientras que la persistencia de marcadas asimetrías económicas y sociales dificultaría la gobernabilidad que se requiere para que un mercado hemisférico pueda funcionar de manera adecuada.

Las diferencias que se observan entre el PCH y algunas de las demandas hechas a lo largo del proceso de negociación del ALCA derivan de que existe un desacuerdo de fondo acerca de que el TED sea el único mecanismo para enfrentar el problema de las asimetrías en el desarrollo de los países que firman acuerdos comerciales entre sí. Según la teoría del comercio internacional, un acuerdo de libre comercio asimétrico genera ganancias para los países más desarrollados porque aumentan sus exportaciones al crecer sus inversiones y el consumo en los menos desarrollados, al tiempo que aumentan las exportaciones de productos más baratos desde estos últimos hacia los primeros. En los países desarrollados del ALCA ganarían entonces los sectores intensivos en capital y tecnología y perderían, en términos relativos, aquellos intensivos en trabajo. Sólo una amplia movilidad de los tres factores —capital, tecnología y trabajo— entre países desarrollados y en desarrollo produciría una tendencia a igualar los precios de los factores en ambos a lo largo del tiempo (Rodríguez Prada, 1994, pp. 78-79).

También los resultados de aplicar modelos estáticos de equilibrio general —que suponen rendimientos constantes a escala, para México y Estados Unidos dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— permiten concluir (Rodríguez Prada, 1994, pp. 80-81) que las ganancias para la economía de menor desarrollo serán escasas «si se prescinde de los efectos de las inversiones directas de capital extranjero en la economía mexicana». Sin embargo, esas mismas ganancias de bienestar se multiplican por cuatro en el caso de que en el modelo se asuma la presencia de movilidad de capital, que iría del país desarrollado al país en desarrollo. Si se aplican modelos macroeconómicos dinámicos se pone de relieve la existencia de costos de ajuste al Tratado para México, entre otros una reducción del empleo en ciertos sectores⁴, pero la movilidad internacional del trabajo mexicano hacia Estados Unidos y Canadá, aunque temporal y mediante un sistema de cuotas como el que se discute en la actualidad, compensaría este problema para el país de menor desarrollo relativo.

⁴ Debe señalarse, sin embargo, que la población económicamente activa de México crece 3% anual, lo cual en una población total de 95 millones representa una demanda masiva de empleo anual que a corto plazo no alcanzaría a compensarse sólo mediante el TLCAN (Rodríguez Prada, 1994, p. 82).

Frente al argumento que menciona el impacto negativo que tendría la llegada de trabajadores mexicanos sobre el salario de los trabajadores estadounidenses no calificados, Rodríguez Prada (1994, pp. 90-92) destaca que desde 1965 la instalación de la industria maquiladora del lado mexicano de la frontera con Estados Unidos ha impactado las economías de California y Texas generando empleo en distintas áreas de servicios (almacenamiento, comercio, transporte, entre otras) porque los trabajadores mexicanos de esas maquiladoras gastan entre 40% y 60% de sus salarios en el lado estadounidense. Lo mismo sucedería con la presencia de trabajadores temporales mexicanos en las comunidades donde ellos se asienten. De acuerdo con esta posición, los principales efectos negativos de un acuerdo como el ALCA para los países miembros de menor desarrollo relativo resultarían compensados por el aumento de la movilidad de factores más que mediante mecanismos de TED.

Un documento de la CEPAL agrega otros elementos a las críticas acerca del alcance de las medidas tradicionales de TED (lapsos más largos, etc.) y refuerza el argumento relativo a la movilidad de factores al considerar que ni la apertura comercial ni el tratamiento especial de las asimetrías tendrán éxito si no se formulan estrategias para promover actividades y sectores competitivos, con encadenamientos entre las actividades orientadas hacia el mercado externo y el resto de los sistemas productivos nacionales (Bustillo y Ocampo, 2003, p. 20). En otras palabras, tanto el PCH como cualquier otra forma de TED pueden resultar meras medidas formales si no se adopta como objetivo central la búsqueda de la competitividad mediante el fomento de actividades encaminadas al desarrollo (reentrenamiento de recursos humanos, reconversión tecnológica, reestructuración de sectores tradicionales estratégicos y, sobre todo, adelantar procesos de reindustrialización para diversificar los patrones de especialización). Adicionalmente, estos mismos autores apoyan también el concepto de que una mayor movilidad de la mano de obra entre los países del ALCA resultaría más exitosa que cualquier programa de TED para avanzar hacia la convergencia entre los ingresos de sus países y regiones⁵. Sus efectos se pueden detectar observando la importancia que han alcanzado las remesas de los emigrados en las pequeñas economías caribeñas y centroamericanas y de qué forma los que regresan a sus países de origen llevan con ellos y aplican nuevos conocimientos tecnológicos, ampliando las posibilidades de empleo.

Para garantizar en el hemisferio una distribución de recursos que asegure la convergencia entre países y regiones con distintos niveles de desarrollo existirían entonces dos opciones: la tradicional, que se basa en el TED y que a lo largo del tiempo no ha demostrado ser eficaz para alcanzar el objetivo propuesto, y la que se estaría proponiendo mediante los llamados acuerdos comerciales de «nueva generación» (como el TLCAN y el MERCOSUR) que buscan la movilidad de capital y tecnología pues incluyen en las negociaciones, junto a la apertura arancelaria, aspectos como las inversiones, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales. Lo que no se incluye en ellos es, sin embargo, la movilidad del factor trabajo pero sobre este punto hay que ser cuidadosos porque esta movilidad de trabajadores no implicaría sólo el movimiento desde América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos y Canadá sino también entre los países latinoamericanos y caribeños, a lo cual más de un gobierno de la región se opondría. Según esta visión, la negociación de acuerdos de migración temporal con cuotas por sectores —como lo está haciendo México con Estados Unidos en forma separada— no sólo ayudaría a aminorar los efectos negativos del ALCA sobre el empleo sino que también atraería hacia América Latina y el Caribe capital y tecnología bajo la forma de ahorros repatriados por los que van a trabajar a los países del norte así como destrezas y calificaciones laborales que éstos pudieran adquirir allí.

⁵ Distintos estudios han demostrado que la movilidad del factor trabajo ha tenido más éxito en Europa que los fondos compensatorios para ciertas regiones (Lizano, 2000, p. 132; Winters, 2002 citado en Bustillo y Ocampo, op. cit., p. 32).

Debe observarse que en última instancia el ALCA presenta una «posición híbrida» pues en él coexisten formas tradicionales de TED propias del GATT/OMC con elementos de una integración más profunda que la comercial, al incluirse la movilidad de algunos factores y también el PCH (García Álvarez, 2002a). Según Peña (2002), esto equivale a un nuevo enfoque en el desarrollo del ALCA —no se trata sólo de negociar sino «de ayudar a que los países puedan aprovechar los beneficios de la negociación»— que puede vincularse con la experiencia del Plan Marshall, aplicado por Estados Unidos en Europa después de la segunda guerra mundial, o con los fondos de cohesión solicitados por el presidente de México en la Reunión Cumbre de Québec (2001), en el sentido de tratarse en buena medida de fondos no reembolsables y de líneas de crédito.

Una alternativa concreta propuesta dentro de las negociaciones del ALCA ha sido el establecimiento de fondos estructurales para compensar las asimetrías entre las regiones que formarán parte del acuerdo. El antecedente más significativo en materia de aplicación de una política regional para mitigar las asimetrías o equiparar el desarrollo lo constituye la experiencia de la Unión Europea (UE, antes Comunidad Económica Europea-CEE), donde las ayudas y acciones para las regiones se han tomado cruciales, siendo las segundas políticas en importancia luego de las ayudas al sector agrícola. Por esta razón, en la siguiente sección se analiza el programa europeo de desarrollo de las regiones teniendo en cuenta que, desde la perspectiva espacial, las asimetrías entre las economías desarrolladas de América y las economías en desarrollo se traduce en diferencias en el desarrollo entre territorios, que constituyen las plataformas para construir el comercio y la competitividad de los países.

La experiencia europea de políticas y fondos estructurales⁶

Las políticas estructurales y los mecanismos de compensación o fondos estructurales han sido pensados para reducir desequilibrios y atacar problemas estructurales de las economías de menor desarrollo y de sus regiones en el marco de los procesos de integración de los países, siendo la experiencia europea el modelo paradigmático. La adopción de políticas estructurales y de instrumentos compensatorios contribuye a aprovechar las oportunidades de la globalización, a revertir efectos negativos que la liberalización comercial y la inserción a los mercados mundiales pueda generar sobre diferentes grupos sociales y territorios, y a lograr lo que la experiencia ha demostrado que no se alcanza en materia de desarrollo económico a través del TED. Estas herramientas contribuyen a un desarrollo más equilibrado entre países y regiones y constituyen un aporte a la cohesión económica y social de naciones en proceso de construcción de su orden institucional, como la mayoría de los países latinoamericanos.

No existen pruebas convincentes de que la apertura, en el sentido de bajar barreras al comercio y al flujo de capitales, produzca sistemáticamente resultados positivos. La lección de la historia es que los países y territorios exitosos desarrollan sus propias marcas de capitalismo nacional, algo que no han logrado los países latinoamericanos —con excepción tal vez de Brasil— pero sí Estados Unidos y Canadá. Preocupa que los países de la región no registren una evolución positiva, aceptando que estos indicadores están afectados por una alta tasa de natalidad en condiciones de bajo crecimiento económico, que es un reflejo de los problemas del desarrollo, a diferencia de lo que ocurre en países de menor desarrollo de la Unión Europea, donde las tasas de natalidad son bajas, razón por la cual un crecimiento del PIB por

⁶ Esta sección se deriva de un trabajo de Jaime Acosta para el BID/ORIT, presentado en Brasilia en octubre de 2002 y adaptado para este capítulo.

encima de 2% tiene impactos reales para ellas. Por otra parte, la brecha medida por el comportamiento del PIB per capita se ha ampliado entre los países y bloques económicos del continente (en el gráfico 1 se muestra el comportamiento del PIB per capita por bloques en América).

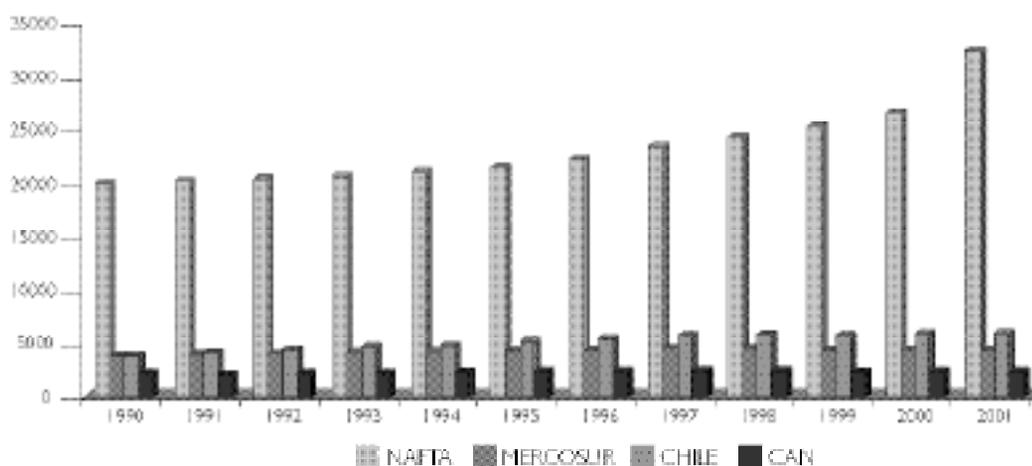
Considerando que todas las acciones encaminadas a lograr una mayor apertura del comercio y de las inversiones entre los países europeos aspiran a obtener también una mayor cohesión económica y social, entre sus objetivos resulta prioritaria la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas. Por ello se han adoptado distintos mecanismos de compensación como complemento a las políticas de desarrollo de los países y territorios que están por debajo del ingreso promedio per capita comunitario y que necesitan reestructurar su actividad industrial. Cabe destacar que los fondos europeos están dirigidos a los territorios situados por debajo del 75% de esa media, tanto de la Europa de los 15 como de la Europa de los 25 en construcción.

En el Tratado de Roma no existía ningún título dedicado a la Política Regional Comunitaria. Ésta no apareció en los tratados sino hasta 1986 con el nuevo Tratado o Acta Única, aunque desde 1956 se preveía la creación de organismos y políticas de clara trascendencia regional, como las políticas agrícolas y de transporte, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo (Landabaso Álvarez, 1994). Esto porque se consideraba que los desequilibrios regionales eran una herencia propia de cada Estado miembro y, por tanto, su corrección era su responsabilidad, asumiendo que la integración generaría un crecimiento generalizado que incluiría a las regiones atrasadas.

Fue en 1965 cuando apareció la primera Comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea sobre política regional que advertía la necesidad de anticipar problemas de «reconversión regional». Tres años más tarde, en 1968, se creó la Dirección General de Política Regional. Luego, en 1972, en la Conferencia de Jefes de Estado celebrada en París, se decidió que para reforzar la Comunidad era necesario definir una verdadera política regional y con ese objetivo la Comisión elaboró en 1973 el Informe Thompson, el cual concluye «[...] que si bien se ha logrado el objetivo de la expansión económica, el equilibrio a nivel regional no se ha conseguido» (Landabaso Álvarez, 1994). En consecuencia, en 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que significó la institucionalización de la actuación comunitaria en materia de política regional.

El ensanchamiento de la CEE para incluir en 1986 a tres países mediterráneos (España, Grecia y Portugal) incrementó el grado de heterogeneidad de la Comunidad, duplicando el número de regiones menos avanzadas y determinando que se reforzara la dimensión regional en las políticas comunitarias. Por

Evolución PIB per capita por bloques (US\$ 1995) | GRÁFICO 1



eso en 1988 se decidió la primera reforma de FEDER (vendrían otras en 1993 y 1999). En 1993, en el Tratado de Maastricht, se creó además un Comité de Regiones, como un organismo consultivo no vinculante (Gauthier, 2000).

El FEDER tuvo y tiene como objetivo reforzar el potencial económico de las regiones menos favorecidas, así como apoyar los ajustes estructurales para el desarrollo y fomentar el crecimiento y el empleo duradero a través del financiamiento de inversiones productivas e innovadoras, proyectos de infraestructura y medidas para desarrollar el potencial económico de las regiones. Veamos su derrotero histórico.

Fase I, 1975 – 1987: se financiaron iniciativas en todos los Estados que constituían la Comunidad Económica Europea de los 9, incluyendo aquellos en etapa de transición para su vinculación plena: España, Grecia y Portugal. La intervención se hizo a través de cofinanciación: 50% de los recursos de la CEE y 50% de los países. La intervención del FEDER se multiplicó por 13 entre 1975 y 1987 y sus acciones se efectuaron fundamentalmente en el marco de los programas y proyectos de la política de regiones. El cuadro 1 sintetiza la operación del FEDER en ese período, en el cual se constata que los recursos se dirigieron en especial a la reconversión industrial y a la dotación de infraestructura.

CUADRO 1 | FEDER: Financiamiento de proyectos de desarrollo (1975 - 1988)

País	Total		Industrias y servicios (2)	Infraestructura (2)
	Valor(1)	%		
Alemania	813,96	4,1	57,4	42,6
Francia	2.308,51	11,6	16,0	84,0
Italia	6.895,47	34,7	13,5	86,5
Reino Unido	4.239,49	21,3	21,9	78,1
Irlanda	1.086,35	5,5	26,6	73,4
Grecia	1.981,70	10,0	1,7	98,3
España	1.272,22	6,4	0,9	99,1
Portugal	740,58	3,7	0,0	100,0
<i>Total</i>	<i>19.882,58</i>	<i>3,7</i>	<i>15,7</i>	<i>84,3</i>

(1) En millones de euros.

(2) En %.

Fuente: FEDER, *Treizième rapport annuel* (1987), tomado de Gauthier, 2000.

CUADRO 2 | Intervenciones de los fondos estructurales en el período 1989-1993 y los recursos destinados (en millones de Euros)

Objetivos	Zonas Elegibles	1989 - 1993
Objetivo 1	Zonas en vía de desarrollo	36.200
Objetivo 2	Zonas en reconstrucción Industrial	6.698
Objetivo 3	Lucha contra el desempleo estructural	7.450
Objetivo 4	Auxilio para jóvenes desempleados (más de 25 años)	0
Objetivo 5a	Adecuación de estructuras agrícolas	3.415
Objetivo 5b	Desarrollo de zonas agrícolas desfavorecidas	2.607
<i>Total</i>		<i>56.370</i>

Fuente: Commission Européenne; tomado de Gauthier, 2000.

Fase 2, 1988 – 1993: relanzamiento de la política regional, ya que tras la adopción del Acta Única (1987), a partir del año siguiente se decidió incrementar los esfuerzos para las regiones menos prósperas, triplicando los recursos y destinando 75% al FEDER, así como poniendo énfasis en las regiones cuya renta por habitante estuviera por debajo de 75% de la media europea. Pero también se planificaron distintas intervenciones, tanto por tipo de regiones como para mejorar la condición de grupos sociales vulnerables a través del diseño de distintos objetivos específicos (Gauthier, 2000; véase cuadro 2). Además se proveyeron importantes recursos para las regiones cuyos sistemas productivos industriales no habían evolucionado según el nuevo paradigma del sistema técnico – industrial.

Fase 3, 1994 – 1999: se reforzó la solidaridad comunitaria. Se buscó afianzar la política de regiones incrementando sustancialmente el presupuesto de los fondos estructurales hasta ubicar su participación en 35% del presupuesto comunitario. En la distribución de estos recursos se triplicaron los asignados a las regiones de menor desarrollo y más que se duplicaron los dirigidos a la reconversión de zonas industriales y áreas rurales desfavorecidas; por primera vez fueron incluidos recursos para estimular acciones innovadoras en todos los territorios e incursionar en los temas de la sociedad del conocimiento (Gauthier, 2000; véase cuadro 3).

Intervención de los fondos estructurales e inversiones, 1994-1999 (en millones de Euros)

CUADRO 3

Objetivos	Zonas elegibles	1993 -1999
Objetivo 1	Zonas en vía de desarrollo	93.810
Objetivo 2	Zonas en reestructuración Industrial	14.922
Objetivo 3	Lucha contra el desempleo estructural	13.948
Objetivo 4	Auxilio para jóvenes desempleados (más de 25 años)	0
Objetivo 5a	Adecuación de estructuras agrícolas	5.985
Objetivo 5b	Desarrollo de zonas agrícolas desfavorecidas	6.134
Iniciativas comunitarias		13.467
Medidas transitorias y de acciones innovadoras		1.491
<i>Total</i>		<i>149.757</i>

Fuente: «Europa en cifras»; tomado de Gauthier, 2000

Intervenciones de los fondos estructurales, 2000-2006 (en millones de Euros)

CUADRO 4

Objetivos	Zonas Elegibles	Euros
Objetivo 1	Regiones en vía de desarrollo	127,50
Objetivo 2	Regiones con dificultades estructurales	19,70
Objetivo 3	Adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y empleo	24,05
Iniciativas comunitarias	Interreg, Equal, Leader	9,75
Otras intervenciones	Sostenibilidad Transitoria	11,14
	Acciones innovadoras y otras nuevas acciones	2,87
Fondos de cohesión	Italia, Grecia, España y Portugal	18,00
<i>Total</i>		<i>213,00</i>

Fuente: « Eurostat »; tomado de Gauthier, 2000.

Fase 4, 2000 – 2006: aplicación de la llamada «nueva política regional». El Consejo Europeo, reunido en Berlín en 1999, definió un nuevo marco para la política regional y el financiamiento de los fondos estructurales regionales. A diferencia de los dos períodos precedentes, cuando las acciones se dirigían a siete objetivos, en la nueva fase los esfuerzos se concentran sólo en tres, dos de ellos dirigidos a las zonas con mayores necesidades (Objetivos 1 y 2) y el tercero al Fondo Social Europeo (FSE) (ver cuadro 4).

Resulta obvio que las evaluaciones de las acciones efectuadas hasta entonces determinaron que los territorios más rezagados, si bien habían mejorado sus niveles de progreso, todavía tenían un largo camino para lograr el propósito de una Europa más equilibrada. Por ello el objetivo 1 se concentra en los territorios cuyo PIB por habitante aún es inferior a 75% de la media comunitaria, con acciones dirigidas al desarrollo de las PYME, a educación, a formación e intercambios culturales, a solucionar problemas sanitarios en las regiones fronterizas, a protección y mejora del medio ambiente, a investigación y desarrollo tecnológico, a establecer redes energéticas y a transporte y telecomunicaciones. El objetivo 2 se concentra en los territorios cuya reconversión industrial aún no se ha terminado así como en las zonas rurales en declive, en las zonas urbanas con dificultades y en zonas en crisis dependientes de la pesca.

Se espera que los recursos liberados para el período tendrán un efecto propulsor sobre la inversión y permitirán alcanzar en 2006 un aumento del nivel del PIB, en términos reales, de aproximadamente 6% en Grecia y Portugal, 2,4% en España y 4% en los Estados Federados del este de Alemania (UE, *Inforegio News*, 2001). Estas decisiones fueron acompañadas de la dotación de grandes recursos para la política regional orientada a los países con territorios rezagados, cuya distribución se muestra en el cuadro 5 (Gauthier, 2000).

En una perspectiva general, el impacto de las políticas estructurales y de sus fondos estructurales se constata en el Cuadro 6. Los cuatro países más favorecidos han crecido por encima del promedio de los otros, con una contribución positiva al crecimiento económico de la Europa de los 15. Esto se ha traducido en incremento sostenido y acelerado de las rentas individuales en cada uno de esos cuatro países, entre los cuales el caso más sorprendente es Irlanda, cuyo desempeño se debe —aparte de las políticas estructurales y de los fondos europeos— a la adopción de políticas internas para transformar su patrón tradicional de especialización, orientándose hacia el *software* y la microelectrónica. La senda que

CUADRO 5 Distribución de las ayudas regionales asignadas por los Fondos Estructurales 2000-2006 (por Estados, en millones de Euros)

País	Apoyo transitorio ex-objetivo				Apoyo transitorio ex-objetivo			
	Objetivo 1		Objetivo 2		Objetivo 1		Total Euros	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
España	37.744	29,6	352	2.553	12,9	98	40.747	25,7
Italia	21.935	17,2	187	2.145	10,9	377	24.644	15,6
Alemania	19.229	15,1	729	2.984	15,2	526	23.468	14,8
Grecia	20.961	16,4	0	0	0	0	20.961	13,2
Portugal	16.124	12,6	2.905	0	0	0	19.029	12,0
Inglaterra	5.085	4,0	1.166	3.989	20,2	706	10.946	6,9
Francia	3.254	2,6	551	5.437	27,6	613	9.855	6,2
Irlanda	1.315	1,0	1.773	0	0	0	3.088	1,9
UE 15	127.543	100,0	8.411	19.733	100,0	2.721	158.408	100,0

Fuente: « Eurostat »; tomado de Gauthier, 2000.

aún deben recorrer España, Grecia y Portugal será de mediano y largo plazo hasta alcanzar la media comunitaria, razón por la cual en el período 2000-2006 los recursos se concentrarán en estos países y, dentro de ellos, en sus regiones menos favorecidas.

La experiencia europea acerca de la adopción de políticas estructurales y de mecanismos de compensación brinda varias enseñanzas para la propuesta y adopción de mecanismos de compensación para los países latinoamericanos dentro del ALCA:

1. A la adopción de mecanismos de compensación debe anteceder la aplicación de políticas estructurales. Es decir, primero las políticas y luego el instrumento de compensación. Éste resulta un aspecto importante a tener en cuenta dada la tendencia de algunos dirigentes de nuestros países a confundir medios con fines. En Europa, la adopción de mecanismos de compensación ha sido parte integral de un marco general de políticas estructurales comunitarias. En la medida en que el proceso se ha consolidado, los campos de actuación de cada política se han enfocado hacia áreas estratégicas, por lo tanto los fondos estructurales han seguido el mismo derrotero. Pensando en el ALCA, una acción de tipo similar a la europea significaría que en el PCH se adoptaran áreas estratégicas en las cuales se centraría un eventual fondo estructural para lograr un enfoque sistémico.

2. La instrumentación de un mecanismo de compensación debe ser gradual, no sólo en contenidos y recursos sino también en los tiempos de implantación. Los europeos comenzaron con períodos cortos: de dos a cuatro años hasta avanzar a programaciones de más largo plazo (cinco y seis años) luego de haber evaluado lo alcanzado. Los fondos estructurales comenzaron con pocos recursos y en pocas áreas de acción, para ganar la confianza de los incrédulos y para aprender a partir de la experiencia que se iba adquiriendo.

3. El principio de gradualidad va acompañado en Europa del principio de continuidad. Concebidos los programas marco para las distintas políticas y definidas las acciones de los fondos estructurales para un período, al poco tiempo se empieza la planificación de los programas marco para las eta-

Crecimiento del PIB y de la población en los países de la Cohesión, 1988-2000 | CUADRO 6

	Período	Grecia	España	Irlanda	Portugal	UE 3 ⁽¹⁾	UE 12 ⁽²⁾	UE 15 ⁽²⁾
Variación porcentual								
anual media del PBI	1988-98	1,9	2,6	6,4	3,0	2,5	1,9	2,0
	1988-93	1,2	2,0	4,4	2,6	2,0	1,7	1,7
	1993-98	2,6	3,1	8,5	3,4	3,1	2,3	2,4
Estimaciones	1998-00	3,6	3,9	8,7	3,3	3,8	2,8	2,9
Variación porcentual								
anual media de la población	1988-98	0,5	0,1	0,5	0,0	0,2	0,4	0,4
	1988-93	0,7	0,1	0,2	-0,2	0,2	0,6	0,5
	1993-98	0,3	0,1	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
Estimaciones	1998-00	0,6	0,1	1,0	0,2	0,2	0,3	0,3
PIB per capita (UPA),								
UE15 = 100	1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,8	106,6	100,0
	1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,4	106,4	100,0
Estimaciones	2000	67,3	83,1	118,9	75,3	79,0	104,0	100,0

(1) UE 3: Grecia, España y Portugal.

(2) UE 12 y UE 15: Tasas de crecimiento 1988-1993 y 1993-1998

Fuente: « Eurostat ».

pas siguientes. Esto denota capacidad prospectiva, respaldada por estudios de futuro, realizados por una red de centros de investigación que se ha consolidado o creado según las necesidades previamente identificadas.

4. El proceso debe ser descentralizado. En sus inicios, la estrategia europea de cohesión descansó en la acción de las instituciones comunitarias; más tarde, los Estados se fueron comprometiendo en la identificación de necesidades y en la gestión de los distintos programas y proyectos comunitarios y, recientemente, las regiones han adquirido niveles crecientes de co-responsabilidad.

5. Las acciones deben ser sistémicas. El carácter sistémico e interrelacionado de los fondos estructurales se observa en las políticas consideradas cuando, por ejemplo, el programa para las PYME está relacionado con la política de investigación y con la política de regiones a través de la acción del FEDER. Las políticas de desarrollo empresarial (al comienzo política industrial), de ciencia y tecnología y de desarrollo social existen desde que comenzó a construirse la integración y continúan siendo pilares de los propósitos de alcanzar una mejor cohesión económica y social, centrando sus acciones en campos donde persisten las mayores disparidades, como el fortalecimiento de las capacidades de innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

6. En los inicios de la senda comunitaria, las regiones estuvieron indirectamente vinculadas por programas y proyectos que incidían en su desarrollo. Cuando las dinámicas de la globalización permitieron comprender que los territorios eran los agentes forjadores del desarrollo de los países, se instrumentó la política de regiones como motor de la integración física, económica, social e intercultural del espacio europeo. De ahí que los fondos estructurales regionales, después de la política agrícola común, sean los más importantes de toda la estructura de intervenciones y de subsidiaridad.

7. No es suficiente ayudar a las regiones en cada país de manera individualizada pues esto no contribuye a integrar un espacio común. Los mecanismos de compensación se basan en acciones que trasciendan fronteras, para que las regiones de unos y otros países se integren en proyectos comunes y desarrollen sistemas productivos ampliados.

Propuesta en el marco del Programa de Cooperación Hemisférica

Dentro de las negociaciones del ALCA el gobierno venezolano presentó oficialmente en la reunión ministerial de Miami (2003) una propuesta para establecer Fondos de Convergencia Estructural con las siguientes características:

- 1) orientada a corregir disparidades en dotación de infraestructura y servicios, capacidades tecnológicas y productivas y capital humano;
- 2) propone una clasificación de países según criterios de diversificación exportadora, grado de concentración en destino geográfico de sus exportaciones, grado de dependencia en exportaciones de productos primarios, nivel de desarrollo industrial, índice de desarrollo humano, PIB per capita y porcentaje de pobreza sobre población total;
- 3) identifica como posibles fuentes de financiamiento la condonación de parte de la deuda externa, un impuesto a las transacciones cambiarias especulativas, los aportes de inversionistas extranjeros y las donaciones de organismos internacionales (CNC. FTA/TNC/w/268, 4 de febrero de 2004).

Si se compara esta propuesta con la experiencia europea de los FEDER analizada previamente encontramos, sin embargo, algunas diferencias considerables:

- la clasificación de elegibles para recibir estos fondos se hace por países y no por regiones;

- no existe referencia explícita al co-financiamiento de los gobiernos de los países receptores;
- no utiliza una forma de medición simple que permita establecer claramente quiénes serían elegibles;
- sólo especifica donaciones y aportes de inversionistas extranjeros y de organismos internacionales limitando unilateralmente la co-responsabilidad de los actores privados nacionales, y
- las fuentes de financiamiento tales como condonación de parte de la deuda externa e impuestos a transacciones cambiarias deja en manos de los respectivos gobiernos la mayor parte de los fondos.

Algunas de estas diferencias, como los criterios de clasificación e incluso que los fondos se orienten hacia países y no a regiones pueden no ser tan importantes y no afectar la validez de la propuesta dadas las distintas especificidades de las situaciones europeas y latinoamericanas y caribeñas. Pero otras son más preocupantes y de ellas podemos destacar tres rasgos que generan pocas expectativas positivas con respecto a la propuesta:

- libera a los gobiernos y al sector privado de los países receptores de fondos de cualquier co-responsabilidad con respecto a su financiamiento;
- pone la mayor parte de los recursos financieros en manos de los gobiernos nacionales (que en América Latina y el Caribe tienen una historia bastante extensa de corrupción y clientelismo político), y
- no incluye ningún mecanismo de seguimiento y control sobre el uso de los recursos asignados.

En especial estos dos últimos aspectos no garantizan que los recursos se ejecuten con objetivos y modalidades que permitan alcanzar un nivel de convergencia estructural a mediano y largo plazo. Se corre así el riesgo de que no sólo las asimetrías no resulten compensadas sino también de que los países latinoamericanos y caribeños pierdan la oportunidad de mejorar la situación social de la mayoría de su población, con lo cual los fondos de convergencia servirían para alcanzar el mismo objetivo que se ha criticado en el TED: que los gobiernos compensen las pérdidas de aquellos grupos políticamente más cercanos a ellos.

En resumen, resulta prioritaria la aplicación de políticas estructurales y de un fondo estructural que contribuya a reducir los desequilibrios en los países latinoamericanos y sus regiones respecto de las grandes aglomeraciones de América del Norte. Pueden ser varias las modalidades que estas políticas y fondos asuman según las flexibilidades que deriven de los acuerdos en torno al PCH pero, en general, todas ellas exigen coherencia interna entre los objetivos de desarrollo regionales, nacionales y por grupos de países, junto con un marco institucional que asegure la mayor transparencia en la asignación y ejecución de sus recursos. Se necesita, por lo tanto, establecer objetivos específicos y acciones complementarias públicas y privadas para que cualquier forma de asistencia técnica y/o financiera que se negocie dentro del ALCA resulte efectiva. Esto podría traducirse en la necesidad de asegurar co-participación en el financiamiento y un proceso de seguimiento y control de los programas para que los resultados esperados de cada proyecto presentado se cumplan a cabalidad.

Una alternativa podría ser establecer un marco de políticas para el desarrollo de las regiones latinoamericanas clasificadas según su renta por habitante. Para ello sería necesario un ejercicio para determinar cuáles están por encima de la media, cuáles entre 75% y el promedio, y cuáles por debajo de 75%. A su vez, las regiones latinoamericanas por encima de 100% tendrían que hacer un ejercicio similar respecto a las regiones de Estados Unidos y Canadá para mostrar que las asimetrías también son grandes, razón por la cual deben ser incluidas dentro del PCH y su proyecto de regiones. Los contenidos de las acciones que se acuerden deberán relacionarse con las políticas de las naciones para producir efectos económicos y sociales multiplicadores, inter-relacionados y transfronterizos.

Éste sería el escenario deseable para alcanzar la cohesión económica y social continental. Sin embargo, plantea evidentes dificultades políticas y posiblemente técnicas. Por eso hay otra opción más

viable, cuyo contexto está establecido y acordado en el PCH, y alude a que tanto la CAN como el MERCOSUR diseñen por separado una política de regiones y un fondo estructural como propuestas para ser cofinanciadas con organismos multilaterales (Banco Mundial-BM, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Corporación Andina de Fomento-CAF) y con agencias estatales para el desarrollo, como BANDEX de Brasil. De esta manera se avanzaría por bloques, lo cual podría derivar más adelante en el desarrollo de una agenda común entre la CAN y el MERCOSUR, una vez que se haya avanzado en la aplicación de un acuerdo de libre comercio entre las dos regiones.

Una etapa posterior, a muy largo plazo, podría llevar tanto a establecer una política general de regiones como a otras políticas estructurales continentales con sus correspondientes fondos estructurales. Pero ello dependerá de si realmente se constituye un bloque suramericano capaz de ejercer presión para llegar a un esquema que compense las asimetrías. La carta política frente al PCH estaría entonces en una acción concertada entre la CAN y el MERCOSUR, en la medida en que se asuma con responsabilidad, sin dogmatismo y con sentido común, que por sí solos el comercio y las inversiones no son suficientes para asegurar el desarrollo.

En definitiva, el proceso de regionalismo abierto es una dinámica en construcción, por eso no hay esquemas ni modelos definitivos. El proceso europeo es distinto y por tanto imposible de reproducirse en otro lugar del planeta, pero arroja lecciones de las cuales se puede aprender. Así mismo, el ALCA, que se asumía en un principio como una ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha seguido su propio proceso evolutivo y, como resultado de ello, terminará probablemente siendo un esquema diferente a cualquier otro, dentro del cual es posible todavía ejercer la creatividad para desarrollar verdaderas opciones de desarrollo para América Latina y, dentro de ellas, asumir una co-responsabilidad activa y concertada entre agentes gubernamentales y del sector privado en el diseño y logro de objetivos regionales y nacionales para el desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Acosta Puertas, Jaime (2004) «La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América latina: una propuesta para la cumbre UE-AL», *Nueva Sociedad* n° 189.
- Acosta Puertas, Jaime (2003) «Políticas estructurales para el Mercado Común Andino en el año 2005: lecciones recientes de la Unión Europea y reflexiones ante el ALCA», *Boletín* 67 -70 del Observatorio Colombiano de la Coyuntura Internacional CRESET. CRESET/Friedrich Ebert Stiftung-FES Colombia. Junio. Bogotá.
- ALADI (1998) El sistema de apoyo a los PMDR: resultados de su aplicación y perspectivas. *Sec/di* 1134, 24 de julio.
- ALADI (2001) Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA. Estudio 132, Secretaría General, Montevideo, 26 de marzo.
- ALADI (2002) El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA. Estudio 154, Secretaría General, Montevideo, 28 de noviembre.
- ALCA (2001) Implicaciones fiscales de la liberalización comercial. Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, 6 de noviembre, ftaa.sme/inf.53 en <www.ftaa-alca.org>.
- ALCA (2003) Informe ALCA n° 7, 3/2003.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2003) «BID celebra primera reunión de países y donantes para Programa de Cooperación Hemisférica». Comunicado de Prensa, 16 de octubre de 2003: www.iadb.org

- Bouzas, Roberto (1996) «La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo» en *Integración y Comercio* año 1, 1-4, pp. 64-87.
- Bouzas, Roberto (1999) «A MERCOSUR-European Union Free Trade Agreement. Issues and Prospects» en *Documentos e Informes de Investigación* n° 228, FLACSO, Buenos Aires, febrero.
- Bouzas, Roberto y Ros, Jaime (1993) «The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America», en *Documentos e Informes de Investigación* n° 141, FLACSO, Buenos Aires, marzo.
- Bustillo, Inés y Ocampo, José Antonio (2003) «Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas», *Informes y Estudios Especiales* n° 13, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha-CAPEIPI (2002) Ponencia de la CAPEIPI en el VII° Foro Empresarial, Quito, octubre: www.capeipi.com
- CEPAL (2002) «Globalización y desarrollo», Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (2001) «La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico», Santiago de Chile, 27 de diciembre.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996) Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Bruselas.
- Comisión Europea (2000) Hacia la Empresa Europea: programa de trabajo de la Política de Empresas (2000- 2005). Bruselas.
- «¿Cómo se debe aplicar el PCH y cuál es el alcance de dicho programa de cooperación?». Pautas de discusión para el Taller de Economías más Pequeñas, 2003: www.miamiftaa2003.com/agendas_guías
- Declaración Ministerial de Miami (2003) Miami, 20 de noviembre de 2003: www.comunidadandina.org
- Directrices de la Declaración de Quirama (2003) XIV° Consejo Presidencial Andino, Junio 28 de 2003.
- Escaith, Hubert y Keiji Inoue (2001) «Políticas en materia de aranceles y subsidios de las pequeñas economías frente a la liberalización comercial en las Américas» en *Integración y Comercio* n° 14, 5-8: pp. 3-29.
- «Evolución de la integración comercial en América Latina», *Coyuntura Internacional* año 12, n° 9, 2002. Caracas: pp. 3-12.
- Fuentes, Alfredo L. y Perry, Guillermo (1987) «Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo», en: H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña (Eds.) *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, El Colegio de México / Universidad de Chile, México.
- García Álvarez, Santiago (2002a) «El TED en el ALCA. Situación actual y perspectivas». Encuentro sobre Estudios Ecuatorianos, LASA, Washington, febrero.
- García Álvarez, Santiago (2002b) «Modalidades de liberalización comercial y trato preferencial para los países en desarrollo: los temas pendientes en la negociación de servicios del ALCA», *Comentario Internacional* n° 3, 1-6: pp. 135-156.
- Gauthier, André (2000) *La construction européenne. Les Politiques Comunes. Histoire et Géographie Economiques*. Bréal. Paris.
- Giacalone, Rita (2003) «Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional. Implicaciones para el ALCA», *Nueva Sociedad* n° 186: pp. 69-86.
- Gil, Julio César (2001) «La Comunidad Andina ante el ALCA: implicaciones y oportunidades», XXVIIª Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA, Caracas, octubre.
- González, Anabel y Lizano, Eduardo (2001) «Problemas y desafíos de las negociaciones de acceso a mercados para las pequeñas economías» en A. Estevadeordal y C. Roberts (eds.) *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. BID, Washington, D.C.

- González Vigil, Fernando (2001) «La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ante el ALCA», II° Coloquio Académico de las Américas, BID / Intal, Buenos Aires, abril.
- Hoja Informativa del Representante de Comercio de Estados Unidos. «Creación de la capacidad comercial en las Américas por Estados Unidos» 2 de septiembre: www.redvoltaire.net
- INTAL-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (1997) Carta Mensual n° 9, 4/1997, Buenos Aires.
- Lahidji, Reza (2000) «Balance y perspectivas de la construcción europea», *Capítulos del SELA* n° 59, 5-8: pp. 57-70.
- Landabaso Álvarez, Mikel (1994) Promoción de la innovación en la política regional comunitaria. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco, España.
- Lizano, Eduardo (2000) «Disparidades nacionales e integración económica», *Integración Latinoamericana* n° 69, 6/1982, reproducido en *Integración y Comercio* Número Especial 35 años: pp. 123-145.
- Mattar, Jorge (2003) «ALCA. Programa de Cooperación Hemisférica». Presentación en San Salvador, El Salvador, julio (CEPAL).
- Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mazzei, Humberto (1998) «¿Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas?», *Capítulos del SELA* n° 53, 1-6/1998: pp. 111-127.
- Michalopoulos, Constantine (2000) *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO*, Banco Mundial, Washington, D.C., julio de 2000.
- Nugent, Neill (1994) *The Government and Politics of the European Union*. Macmillan, London.
- OMC (2000) «Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los países menos adelantados», WT/COMTD/LDC/7, 23 de febrero de 2000.
- Peña, Félix (2002) «Nuevo enfoque del libre comercio hemisférico?», Suplemento de Comercio Exterior, *La Nación*. Buenos Aires, septiembre.
- Quijano, José (2001) «Mercosur y Chile: ¿el otro polo del ALCA?» en *Capítulos del SELA* n° 62, 5-8/2001.
- Rodríguez Prada, Gonzalo (1994) Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria, con aplicación a los casos de la UE, el NAFTA y el MERCOSUR. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- Rosas, María Cristina (2001) *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México.
- SELA (1997) Notas Estratégicas N° 29, 2/1997, pp. 1-10: <www.sela.org>.
- UE-Unión Europea (2001) Política Regional. *Inforegio News* n° 89. Los programas del Objetivo I revisados a fondo. Nota informativa, agosto.
- VII° Foro Empresarial de las Américas: «Conclusiones del Taller sobre Pequeñas Economías», Quito, octubre de 2002: <www.tecnibusiness.com/abf/t_taller>.
- Winters L., Alan (2002) Doha and the World Poverty Targets. Conferencia anual sobre Economía y Desarrollo del Banco Mundial. Washington, D.C., abril.
- Yannopoulos, George N. (1989) «The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes», *Journal of Common Market Studies* vol. 27, n° 4, 6/1989: pp. 283-301.

[Segunda parte

Capítulo IV

Efectos potenciales de la inserción comercial
de Venezuela en el ALCA Luis A. Toro G. | José A. Ruiz I.

Capítulo V

Los intereses agroalimentarios
de Venezuela en el ALCA Alejandro Gutiérrez

Capítulo VI

Evolución de la participación
y la posición de Venezuela en
las negociaciones del ALCA Eduardo Porcarelli | Fidel Garófalo

Capítulo VII

Costos políticos y geopolíticos de la inserción
de Venezuela en el ALCA Rita Giacalone

]

[Capítulo IV

Efectos potenciales de la inserción comercial de Venezuela en el ALCA

Luis A. Toro G. | José A. Ruiz I.]

La mayoría de los países que actualmente negocian un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tienen a Estados Unidos como destino principal de sus exportaciones (ALADI, 2002); en este contexto, la dependencia de Venezuela respecto del mercado de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) es pronunciada ya que a ese mercado fue 84,06% del total de sus exportaciones en el año 2000. Los mercados que importaron productos venezolanos en el año 2000 fueron, en orden de importancia: Estados Unidos, Brasil, Colombia, Perú, Canadá y México. El petróleo y los aceites del petróleo son el principal rubro de exportación venezolano hacia Estados Unidos y Canadá, así como hacia la mayoría de los países de la ALADI, por lo cual el petróleo y sus derivados conforman alrededor de 80% de las exportaciones totales de Venezuela. La entrada de divisas proveniente de esas exportaciones mantuvo sobrevaluado el bolívar durante la década de los noventa, lo que constituyó un obstáculo para la capacidad exportadora de otros sectores. Dado el rendimiento y el tamaño de los yacimientos petroleros, Venezuela goza de fuertes ventajas comparativas que, lejos de ser perjudicadas por el libre comercio hemisférico, probablemente se afianzarán con un acuerdo como el del ALCA.

A las exportaciones de petróleo le siguen en importancia, a gran distancia, las exportaciones de las industrias metálicas básicas, la industria química y las de sectores como los artículos de barro o cerámicos, de vidrio y cemento. Así mismo, Venezuela exhibe capacidad exportadora en algunos productos de origen agropecuario y pesquero como café, frutas frescas, pescados, crustáceos y moluscos, productos preparados de cereales y otras preparaciones comestibles no especificadas (ALADI, 2002).

Este estudio comienza con un resumen sobre la estructura sectorial de las exportaciones venezolanas para analizar después los efectos potenciales de la inserción de Venezuela en el ALCA utilizando el concepto de «ventaja comparativa revelada (VCR)» o grado de especialización (Balassa, 1965). Para ello se hace uso de la metodología TradeCAN (CEPAL, 2002), la cual evalúa la competitividad internacional de un país o grupo de países a través de las exportaciones hacia los mercados de comercio internacional más importantes. Por último, se analizan los efectos que para los flujos del comercio venezolano hacia el ALCA tienen los acuerdos negociados acerca de los plazos de desgravación arancelaria clasificados como: Canasta A (desgravación inmediata), Canasta B (hasta 5 años para la desgravación), Canasta C (más de 5 años y menos de 10) y Canasta D (más de 10 años).

El objetivo final de la investigación es identificar los sectores y productos venezolanos de exportación que podrían resultar más importantes y dinámicos como consecuencia de la puesta en vigencia del ALCA así como observar el grado de concentración o de diversificación de la oferta exportable venezolana al mercado objeto de análisis.

Estructura exportadora venezolana: análisis sectorial

Para las exportaciones totales venezolanas Estados Unidos sigue siendo el principal socio (cuadro 1). En términos de porcentaje por total de destino, el sector primario se orientó principalmente hacia Estados Unidos y el sector manufacturero hacia la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por otra parte, las exportaciones del sector primario hacia el Mercado Común Centro Americano (MCCA) presentaron la mayor tasa media de crecimiento durante el trienio de 1998 a 2000 (48%), seguidas de las que fueron a Estados Unidos (30%), MERCOSUR (25%) y a la CAN (5%). La mayor tasa media de cre-

CUADRO 1 | Venezuela: Exportaciones de bienes-FOB

		ALADI	MERCOSUR	CAN	MCCA	Am.Lat	EEUU	UE	Asia	Japón	Total
Millones de dólares											
1998	Primarios	1.998	622	682	212	2.264	7.931	923	19	171	13.682
	manufacturas	1.589	115	1.276	58	1.786	844	237	28	16	3.115
	Total	3.536	738	1.958	270	4.050	8.775	1.159	48	188	16.798
1999	Primarios	1.627	889	558	420	2.946	10.383	944	23	213	27.720
	manufacturas	896	67	662	62	1.103	841	206	25	20	2.341
	Total	2.523	955	1.220	481	4.049	11.224	1.150	48	233	20.061
2000	Primarios	2.228	1.206	784	689	4.717	17.399	1.559	138	227	28.096
	manufacturas	1.103	98	805	67	1.324	1.041	213	37	8	2.822
	Total	3.331	1.306	1.589	756	6.041	18.440	1.772	175	235	30.919
Porcentaje del Total por Destino											
1998	Primarios	14,2	4,5	5	1,5	16,5	58	6,7	0,1	1,3	100
	manufacturas	51	3,7	41	1,9	57,3	27,1	7,6	0,9	0,5	100
	Total	21,1	4,4	11,7	1,6	24,1	52,2	6,9	0,3	1,1	100
1999	Primarios	9,2	5	3,2	2,4	16,6	58,6	5,2	0,1	1,2	100
	manufacturas	39,3	2,8	28,3	2,6	47,1	35,9	8,8	1,1	0,8	100
	Total	12,6	4,8	6,1	2,4	20,2	55,9	5,6	0,2	1,2	100
2000	Primarios	7,9	4,3	2,8	2,5	16,8	61,9	5,5	0,5	0,8	100
	manufacturas	39,1	3,5	28,5	2,4	46,9	36,9	7,6	1,3	0,3	100
	Total	10,8	4,2	5,1	2,4	19,5	59,6	5,7	0,6	0,8	100
Porcentaje del Total por tipo de producto											
1998	Primarios	55,1	84,4	34,8	78,4	55,9	90,4	79,6	40,8	91,4	91,5
	manufacturas	44,9	15,6	65,2	21,6	44,1	9,6	20,4	59,2	8,6	18,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1999	Primarios	64,5	93	45,8	87,1	72,8	92,5	81,8	47,6	91,5	88,3
	manufacturas	35,5	7	54,2	12,9	27,2	7,5	18,2	52,4	8,5	11,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2000	Primarios	66,9	92,5	49,3	91,1	78,1	94,4	88	78,7	96,6	90,9
	manufacturas	33,1	7,5	50,7	8,9	21,9	5,6	12	21,3	3,4	9,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

cimiento en el sector manufacturero correspondió a las exportaciones al mercado de Estados Unidos (7%), siguiéndole los mercados del MCCA (5%), del MERCOSUR (-5%), ALADI (-11%) y CAN (-14%).

En un escenario en el cual Venezuela participe en el ALCA, a primera vista no se vería afectado el ingreso por exportaciones de productos de su sector primario ya que el nivel de aranceles sobre petróleo, su principal producto exportable, es cero. Para el sector manufacturero, suponiendo una demanda elástica en el mercado del ALCA, el resultado sería un aumento del ingreso por exportaciones venezolanas pero éstas enfrentarían una fuerte competencia en ese mercado. Por lo tanto, el ingreso de Venezuela al ALCA tendría sentido sólo si se produce un cambio en la estructura productiva del sector manufacturero venezolano.

Evaluación de la oferta exportable venezolana por secciones CUCI

Los datos sobre la ventaja comparativa revelada vista tanto del lado de las exportaciones (IVCR_x) como del de las importaciones (IVCR_m) son indicadores comúnmente utilizados en los países para analizar la posición competitiva de sus industrias. En este contexto se estudian los efectos potenciales de la inserción de Venezuela en los mercados del ALCA mediante el concepto «ventaja comparativa revelada (VCR)» o grado de especialización (Balassa, 1965) empleando la metodología CAN de la CEPAL. Como ya se mencionó, ésta evalúa la competitividad internacional de un país a través de sus exportaciones hacia los mercados de comercio internacional más importantes. Se realiza primero un análisis de cuota de mercado (M_{ij} / M_i)¹, porcentaje de exportaciones (M_{ij} / M_j)², porcentaje de importaciones (M_i / M)³ e índice de ventaja comparativa revelada IVCR (especialización) = $((M_{ij} / M_j) / (M_i / M))$ de Venezuela como país exportador hacia el mercado de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Dicho análisis se llevará a cabo utilizando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Rev. 2) para el período comprendido entre 1990 y 2000.

Considerando CUCI a nivel de un dígito, la cuota de mercado para los productos exportados de Venezuela al mercado de América del Norte mostró tasas medias de crecimiento positivas para 6 rubros y tasas de crecimiento negativas para 4 rubros⁴. Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, rubro poco dinámico, ostentó la mayor cuota de mercado, mientras que el rubro más dinámico, productos químicos y conexos, mostró valores relativamente bajos en la cuota de mercado (ver cuadro 2).

Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos mostró una tasa de crecimiento negativa en el porcentaje de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte y representó el mayor porcentaje de exportaciones durante la década de los noventa. En contraste, productos químicos y conexos, la categoría con mayor dinamismo, registró un porcentaje de exportaciones relativamente bajo (cuadro 3).

¹ M_{ij} : Valor de las importaciones del rubro *i* originadas en el país exportador *j*. M_i : Valor de las importaciones del rubro *i*.

² M_j : Valor de las importaciones originadas en el país exportador *j*. En TradeCAN se supone igual al total de las exportaciones desde el país exportador *j* al mercado importador.

³ M : Valor total de las importaciones.

⁴ En adelante, cuando se mencionen tasas de crecimiento siempre nos estaremos refiriendo al período comprendido entre 1990 y 2000.

CUADRO 2 | **Cuota de mercado de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte**

Mercado Exportador 33862 VENEZUELA, Mercado Importador: EEUU y Canadá											
Cuota de Mercado = M_i/M_j	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Productos alimenticios y animales vivos dest. a la alimentación	0,39	0,33	0,35	0,39	0,31	0,40	0,38	0,38	0,39	0,41	0,47
1 Bebidas y tabaco	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,09	0,13	0,11	0,11	0,08	0,08
2 Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	1,32	1,30	1,27	1,23	1,01	0,98	0,91	0,87	0,80	0,72	0,69
3 Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	11,85	12,12	12,24	11,98	12,30	13,24	14,03	13,89	13,20	12,17	11,99
4 Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	0,21	0,19	0,11	0,10	0,11	0,08	0,07	0,03	0,04	0,03	0,04
5 Productos químicos y conexos	0,28	0,37	0,34	0,44	0,41	0,50	0,47	0,39	0,33	0,33	0,34
6 Art. manufacturados, clasificados según el material	0,55	0,53	0,46	0,52	0,64	0,69	0,69	0,63	0,57	0,51	0,50
7 Maquinaria y equipo de transporte	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
8 Artículos manufacturados diversos	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
9 Mercancías y operaciones no clasificadas	0,21	0,22	0,21	0,30	0,31	0,29	0,19	0,20	0,21	0,24	0,25

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

CUADRO 3 | **Porcentaje de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte**

Mercado Exportador 33862 Venezuela, Mercado Importador: Estados Unidos y Canadá											
Porcentaje de las Exportaciones = M_i/M_j	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Prod alimenticios y animales vivos dest. a la alimentación	1,28	1,06	1,22	1,43	1,40	1,30	1,15	1,22	1,38	1,35	1,36
1 Bebidas y tabaco	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,08	0,06	0,05
2 Materiales crudos no comestibles, except. combustibles	2,85	2,61	2,75	2,90	2,73	2,31	1,97	1,90	1,84	1,46	1,25
3 Combustibles y lubricantes minerales y prod. conexos	88,17	88,52	88,33	85,88	84,40	84,75	86,32	86,21	85,68	86,82	87,04
4 Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
5 Productos químicos y conexos	0,94	1,29	1,37	1,99	2,35	2,31	2,10	1,91	1,90	1,87	1,83
6 Art. manufacturados clasificados según el material	4,70	4,40	4,20	5,18	6,32	6,74	6,25	6,30	6,38	5,57	4,98
7 Maquinaria y equipo de transporte	0,95	1,00	1,03	1,21	1,39	1,38	1,31	1,48	1,65	1,67	1,53
8 Artículos manufacturados diversos	0,57	0,53	0,49	0,49	0,44	0,36	0,30	0,31	0,33	0,30	0,27
9 Mercancías y operaciones no clasificadas	0,48	0,52	0,57	0,87	0,91	0,79	0,52	0,60	0,75	0,70	0,88

Fuente datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

CUADRO 4 | **Porcentaje de las importaciones del mercado de América del Norte de productos exportados por Venezuela**

Porcentaje de las importaciones = M_i/M_j	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Productos alimenticios y animales vivos destinados a la alimentación	4,765	4,762	4,629	4,417	4,201	4,086	4,016	3,997	3,89	3,595	3,445
1 Bebidas y tabaco	0,888	0,915	0,918	0,850	0,763	0,743	0,772	0,809	0,812	0,772	0,757
2 Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	3,154	2,958	2,86	2,853	2,914	2,938	2,88	2,698	2,501	2,242	2,128
3 Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	10,895	10,755	9,556	8,679	7,999	8,001	8,198	7,673	7,075	7,85	8,604
4 Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	0,158	0,173	0,177	0,183	0,179	0,187	0,186	0,18	0,159	0,138	0,126
5 Productos químicos y conexos	4,917	5,207	5,406	5,480	5,597	5,813	6,005	6,151	6,245	6,292	6,304
6 Art. manufacturados, clasificados según el material	12,604	12,13	11,977	12,046	12,256	12,25	12,161	12,278	12,245	11,958	11,646
7 Maquinaria y equipo de transporte	43,735	43,521	44,321	45,242	46,391	46,607	46,389	46,284	46,726	46,822	46,841
8 Artículos manufacturados diversos	15,606	16,124	16,654	16,693	16,314	15,912	15,859	16,195	16,437	16,195	15,989
9 Mercancías y operaciones no clasificadas	3,276	3,454	3,501	3,457	3,386	3,463	3,535	3,735	3,911	4,138	4,161

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

La categoría combustibles, lubricantes minerales y productos conexos, más importante en cuanto a cuota de mercado y porcentaje de exportaciones, mostró una tasa media de crecimiento negativo en porcentaje de las importaciones al mercado de América del Norte, reflejo de un debilitamiento de la demanda de esos productos en ese mercado. En contraste, productos químicos y conexos, categoría con una demanda importante y fuerte dinamismo en su oferta, podría tener oportunidad de mayor inserción en el mercado de América del Norte (cuadro 4).

El grado de especialización o IVCR para el rubro combustibles, lubricantes minerales y productos conexos mostró un índice siempre mayor a la unidad durante toda la década de los noventa. Por ejemplo, para el año 2000, la cuota de mercado de Venezuela en el mercado de América del Norte en esa categoría fue 10 veces su cuota de mercado total en ese mercado importador y 8 veces en 1990. Ello significa que Venezuela tuvo un posicionamiento bastante favorable para este rubro en el mercado de América del Norte. El resto de los rubros mostraron en todos los años un índice menor a la unidad (a excepción de materiales crudos no comestibles, el rubro combustibles (CUCI 2) presentó un IVCR mayor a 1 en 1993, indicador de un posicionamiento desfavorable en dicho mercado (cuadro 5).

A continuación se hace uso de la Matriz de Competitividad a nivel CUCI de un dígito para tres períodos: 1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000. Esta es una matriz de posicionamiento de Venezuela para el mercado de América del Norte, dentro de un esquema de dos ejes y dos posiciones en cada eje (ver gráfico 1). Ello resulta en tres tipos de matrices que usan la misma variable en el eje horizontal y que muestran el cambio en el porcentaje de importaciones. Los rubros con un cambio positivo en el tiempo

Ventaja comparativa Revelada de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte (*)

CUADRO 5

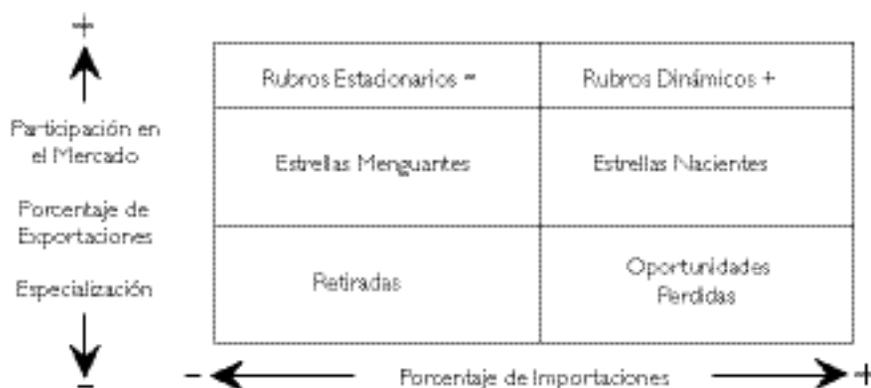
IVCR (especialización) = $(Mj/Mi)/(Mj/M)$	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Productos alimenticios y animales vivos dest. a la alimentación	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
1 Bebidas y tabaco	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2 Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
3 Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	8,1	8,2	9,2	9,9	10,6	10,6	10,5	11,2	12,1	11,1	10,2
4 Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Productos químicos y conexos	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
6 Art. manufacturados, clasificados según el material	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
7 Maquinaria y equipo de transporte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8 Artículos manufacturados diversos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9 Mercancías y operaciones no clasificadas	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

(*) Mercado Exportador 33862 VENEZUELA. Mercado Importador: EEUU y Canadá.

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

Matriz de situaciones de competitividad

GRÁFICO 1



se denominan Rubros Dinámicos (RD); los que sufren un cambio negativo en el tiempo en el porcentaje de importaciones se denominan Rubros Estáticos (RE) (véase TradeCAN, 2002: Guía del Usuario, 7).

Para los tres períodos las exportaciones venezolanas al mercado de América del Norte consistían principalmente en combustibles, lubricantes y productos conexos. En los períodos 1985-1990 y 1990-1995 el porcentaje de exportaciones fue de 88,17% y 84,75%, respectivamente, o sea un sector estancado en ese mercado; como el porcentaje de importaciones decrece pero la cuota de mercado aumenta, se considera esta categoría como «estrella menguante» en esos períodos. En el período 1995-2000 ese rubro significó 87,82% de las exportaciones, registrando una reducción en el porcentaje de exportaciones y en su cuota de mercado, acompañados por un aumento en el porcentaje de importaciones por lo que se considera como «oportunidad perdida».

El remanente de las exportaciones en el período 1985-1990 lo constituyeron artículos manufacturados, con 4,70%, que registró una reducción en cuota de mercado, porcentaje de exportaciones y porcentaje de importaciones por lo que se considera un «retiro»; materiales crudos no comestibles, con 2,86%, bebidas y tabaco, con 0,04% y aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal, con 0,02% son considerados «estrellas menguantes». Los rubros estancados para ese período alcanzaron 97,53% de las exportaciones y los rubros dinámicos apenas 2,47%, representados por «estrellas nacientes» entre las cuales figuran maquinaria y equipo de transporte, 0,94%; productos químicos y conexos, 0,95% y artículos manufacturados, clasificados según el material, con 0,57%. Las ganancias en cuota de mercado fueron de 93,54% y las pérdidas de 6,46% (cuadro 6).

El sobrante de las exportaciones en el período 1990-1995 lo constituyeron: artículos manufacturados, 6,74%; productos alimenticios y animales, 1,30% y bebidas y tabaco, 0,05%, considerados «estrellas menguantes», y artículos manufacturados clasificados según el material con 4,70 % considerados «retiro». Los rubros estancados en ese período alcanzaron 95,15% de las exportaciones. Productos químicos y conexos, 2,31%, maquinaria y equipo de transporte, 1,38% y mercancías y operaciones no clasificadas, 0,79 % fueron considerados «estrellas nacientes»; artículos manufacturados diversos con 0,36 %, «oportunidad perdida». Los rubros dinámicos en ese período alcanzaron 4,85% de las exportaciones. Las ganancias en cuota de mercado fueron de 97,32% y las pérdidas de 2,68% (cuadro 6).

El residuo de las exportaciones en el período 1995-2000 lo constituyeron artículos manufacturados, 4,98%; materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles, 1,26%, considerados «retiros»; aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal, 0,02%; productos alimenticios y animales, 1,36%, considerados «estrellas menguantes». Los rubros estancados para ese período alcanzaron 7,62%. Productos químicos y conexos, con 1,83%, mercancías y operaciones no clasificadas, 0,79%, artículos manufacturados diversos, 0,27%, bebidas y tabaco, 0,05%, fueron considerados «oportunidades perdidas»; maquinaria y equipo de transporte, con 1,53%, considerado «estrella naciente». Los rubros dinámicos para este período alcanzaron 92,31%. Las ganancias en cuota de mercado fueron de 2,92% y las pérdidas de 97,01% (cuadro 6).

Las categorías que mostraron una demanda dinámica (altas tasas medias de crecimiento en porcentaje de importaciones de América del Norte de productos exportados por Venezuela) tuvieron una participación relativamente pequeña en su oferta exportable (cuota de mercado, porcentaje de exportaciones) y un IVCR menor a la unidad. La participación de Venezuela en el ALCA pudiera modificar su patrón de comercio si ello permite una participación mayor en cuota de mercado y porcentaje de exportaciones de los productos que han mostrado un comportamiento dinámico. Estos productos corresponden a maquinaria y equipo de transporte, los cuales han tenido un comportamiento dinámico sostenido durante los tres períodos.

Venezuela: Matriz de Competividad
(por valor absoluto en el año final; porcentaje de exportaciones mercado
importador: EEUU y Canadá)

CUADRO 6

CUCI		Estrellas Menguantes	Retiros	Rubros Estancados
1985-1990	0 Prod. alimenticios y animales	0	1,28	1,28
	1 Bebidas y tabaco	0,04		0,04
	2 Materiales crudos no comestibles	2,853		2,85
	3 Combustibles y lubricantes minerales	88,166		88,17
	4 Aceites, grasas y ceras de origen animal	0,02		0,02
	6 Art. manufacturados clasificados		4,699	4,7
	9 Mercancías y operaciones no clasificadas		0,476	0,48
	<i>Total rubros estancados</i>			97,53
1990-1995	0 Prod. alimenticios y animales	1,3		1,3
	1 Bebidas y tabaco	0,05	0	0,05
	2 Materiales crudos no comestibles		2,307	2,31
	3 Combustibles y lubricantes minerales	84,75		84,75
	6 Art. manufacturados clasificados	6,739		6,74
	<i>Total rubros estancados</i>			95,15
1995-2000	0 Prod. alimenticios y animales	1,36	0	1,36
	1 Bebidas y tabaco	0	0	0
	2 Materiales crudos no comestibles		1,251	1,25
	3 Combustibles y lubricantes minerales	0		0
	4 Aceites, grasas y ceras de origen animal	0,023		0,02
	6 Art. manufacturados clasificados		4,984	4,98
	<i>Total rubros estancados</i>			7,62
		Estrellas Nacientes	Oportunidades perdidas	Rubros Dinámicos
1985-1990	5 Productos químicos y conexos	0,94		0,94
	7 Maquinaria y equipo de transporte	0,954		0,95
	8 Art. manufacturados diversos	0,571		0,57
	<i>Total rubros dinámicos</i>			2,47
1990-1995	4 Aceites, grasas y ceras		0,012	0,01
	5 Productos químicos y conexos	2,307		2,3
	7 Maquinaria y equipo de transporte	1,379		1,38
	8 Art. manufacturados diversos		0,364	0,36
	9 Mercancías y operaciones no clasificadas	0,789		0,79
	<i>Total rubros dinámicos</i>			4,85
1995-2000	1 Bebidas y tabaco		0,05	0,05
	3 Combustibles y lubricantes minerales		87,836	87,84
	5 Productos químicos y conexos		1,832	1,83
	7 Maquinaria y equipo de transporte	1,534		1,53
	8 Art. manufacturados diversos		0,267	0,27
	9 Mercancías y operaciones no clasificadas		0,789	0,79
	<i>Total rubros dinámicos</i>			92,31
	Pérdidas en Cuota de Mercado			
1985-1990		93,54		
1990-1995		97,32		
1995-2000		2,92		
	Pérdidas en Cuota de Mercado			
1985-1990			6,455	
1990-1995			2,683	
1995-2000			97,009	

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002)

Finalmente, es importante destacar que la categoría combustibles y lubricantes minerales y productos conexos se mantuvo estancada en los períodos 1985-1990 y 1990-1995, y para el período 1995-2000 pasó a ser una categoría dinámica pero dentro de la clasificación «oportunidad perdida». Pasar de aquí a «estrella naciente» no dependería de la participación de Venezuela en el ALCA sino de las políticas de cuotas de producción que se adopten dentro de la OPEP.

Las categorías combustibles, lubricantes minerales y productos conexos, productos químicos y conexos y artículos manufacturados, clasificados según el material y que tuvieron una contribución de por lo menos 95% en el total de exportaciones hacia el mercado de América del Norte se analizan ahora con un nivel de desagregación de cuatro dígitos, lo cual permite señalar con mayor precisión cuál podría ser la posición competitiva de Venezuela en ese mercado después de establecido el ALCA.

Los productos comprendidos en la sección combustibles y lubricantes minerales y productos conexos con un comportamiento muy dinámico en su demanda (crecimiento relativamente alto en porcentaje de importaciones) registraron cuotas de mercado y porcentajes de exportaciones relativamente bajos y productos con comportamiento poco dinámico en su demanda (crecimiento relativamente bajo en porcentaje de importaciones) tuvieron cuotas de mercado y porcentajes de exportaciones relativamente altos. Entre los productos con demanda dinámica y una oferta que no responde a ese dinamismo están gasóleos (*gas oil*), gases de petróleo en estado gaseoso, vaselina y ceras minerales, betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p. (cuadros 7, 8 y 9). La tasa media de crecimiento del porcentaje de importaciones de gasóleos ocupó el primer lugar con 14,16% (cuadro 9). Este crecimiento en la demanda de este producto fue más que compensado por el aumento en la oferta la cual creció en 26,22% (cuadro 8). Esto es positivo para la economía venezolana, pero se ve obstaculizado por el relativamente bajo porcentaje de las exportaciones de ese producto dentro del mercado de América del Norte, ya que el máximo alcanzado en la década de los noventa fue de 1,79%. Similar comportamiento muestran los restantes productos considerados de demanda dinámica.

El petróleo crudo representó el mayor porcentaje de exportaciones venezolanas hacia el mercado de América del Norte; sin embargo, registró una tasa media de crecimiento negativa en el porcentaje de importaciones de 2,35%. Ello significó un debilitamiento en la demanda por el principal producto exportable de Venezuela. Situación similar ocurrió con otros productos como gasolina y productos ligeros, keroseno y productos medios, combustóleos (*fuel oil*), n.e.p.

Nueve de trece rubros exportados por Venezuela a América del Norte mostraron un IVCR siempre mayor a la unidad durante toda la década de los noventa. Los mayores IVCR registrados fueron keroseno y productos medios, gasolina y productos ligeros y petróleo crudo (cuadro 10). Ello muestra un buen posicionamiento de Venezuela en estos productos dentro de ese mercado; sin embargo, también se ve obstaculizado por una demanda poco dinámica (cuadro 9).

Dada la importancia de la sección combustibles y lubricantes minerales y productos conexos en volumen de exportaciones al mercado de América del Norte, sería ventajoso para Venezuela participar en el proyecto ALCA siempre que su incorporación logre un crecimiento en cuota de mercado para productos dinámicos tanto por el lado de la oferta (porcentaje de exportaciones) como por el lado de la demanda (porcentaje de importaciones) (cuadros 8 y 9).

A través de la Matriz de Competitividad, se presenta una visión global del comportamiento de la sección combustibles y lubricantes minerales y productos conexos a un nivel de desagregación de cuatro dígitos y para los períodos 1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000.

Para los tres períodos mencionados las exportaciones venezolanas al mercado de América del Norte consistieron principalmente en petróleo crudo. En los períodos 1985-1990 y 1990-1995 el por-

centaje de exportación fue de 48,15% y 59,39%, respectivamente, pero el porcentaje de importaciones decreció y la cuota de mercado aumentó; por ello se considera esta categoría como «estrella menguante» en esos períodos. En los años 1995-2000 ese rubro significó 64,12% de las exportaciones, registrando una reducción en el porcentaje de exportaciones y en su cuota de mercado, acompañado de un aumento en el porcentaje de importaciones por lo que se considera como «oportunidad perdida». Las ganancias en cuota de mercado de combustibles y lubricantes minerales y productos conexos en América del Norte, durante los tres períodos, fueron decrecientes mientras que las pérdidas fueron crecientes (cuadro 11).

Cuota de mercado de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte

CUADRO 7

Cuota de mercado = Mij / m _i	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3221 Antracita	0	13,56	13,87	9,85	5,87	2,81	1,7	0	1,7	1,79	1,95
3222 Otras variedades de hulla	2,98	3,28	5,04	6,83	10,35	10,59	9,74	9,23	9,21	9,07	8,48
3330 Petróleo crudo	9,68	10,32	10,92	11,46	12,23	13,38	14,12	14,19	13,68	13,21	13,13
3341 Gasolina y productos ligeros	27,29	29,42	30,67	29,24	26,77	24,64	26,51	25,61	24,96	22,04	21,19
3342 Keroseno y prod. medios	35,78	33,67	34,04	31,11	40,12	40,6	40,2	34,87	27,84	20,52	19,28
3343 Gasóleos (gas oils)	5,99	8,26	15,6	16,92	20,41	22,67	29,52	30	22,49	15,44	13,18
3344 Combustóleos (fuel oils), n.e.p.	15,06	14,01	13,95	13,53	15,49	18,37	19,31	18,85	17,99	14,3	13,33
3345 Aceites lubricantes	0,89	0,88	1,07	1,13	1,48	1,53	1,77	1,17	0,84	0,2	0,28
3351 Vaselina y ceras minerales	0	0	0	0	0	0,01	0,24	0,19	0,16	0,91	0,86
3352 Alquitrans minerales	0,42	0,46	0,31	1,17	1,26	2	1,67	1,52	0,69	1,36	1,94
3354 Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas	9,92	7,91	7,79	10,12	13,33	16,68	18,18	18,26	19,6	20,91	22,64
3413 Gases de petróleo en estado líquido	2,62	2,67	2,41	2,04	1,99	3,29	3,44	4,11	3,97	3,14	2,69
3414 Gases de petróleo en estado gaseoso	0,23	0,01	0	0	0	0,11	0,14	0,12	0,1	0,04	0,03

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

Porcentaje de las exportaciones venezolanas al mercado de América del Norte

CUADRO 8

CUCI	% Exportaciones = Mij / m _i	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3221	Antracita	-	0,05	0,05	0,04	0,02	0,01	0,01	-	0,01	0,01	0,01
3222	Otras variedades de hulla	0,19	0,2	0,31	0,43	0,61	0,56	0,5	0,54	0,62	0,59	0,5
3330	Petróleo crudo	48,16	51,13	53,72	56,16	58,09	59,39	60,61	59,95	59,64	62,4	64,12
3341	Gasolina y productos ligeros	18,38	19,24	18,52	17,08	13,26	11,95	12,66	13,1	13,16	12,77	12,55
3342	Keroseno y prod. medios	12,23	9,98	7,48	3,9	3,5	3,2	2,88	2,61	2,47	2,3	2,31
3343	Gasóleos (gas oils)	0,12	0,2	0,57	0,89	1,06	1,27	1,59	1,79	1,58	1,35	1,22
3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.	8,16	6,95	6,84	6,47	6,69	6,78	6,37	6,49	6,52	6,04	5,83
3345	Aceites lubricantes	0,24	0,23	0,27	0,25	0,32	0,31	0,35	0,24	0,18	0,04	0,05
3351	Vaselina y ceras minerales	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0,01	0,01
3352	Alquitrans minerales	0,01	0,01	0	0,02	0,02	0,04	0,03	0,03	0,01	0,03	0,04
3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas	0,26	0,18	0,19	0,27	0,44	0,58	0,67	0,73	0,86	0,83	0,83
3413	Gases de petróleo en estado líquido	0,37	0,36	0,37	0,35	0,39	0,62	0,62	0,69	0,58	0,43	0,36
3414	Gases de petróleo en estado gaseoso	0,05	0	-	-	-	0,04	0,05	0,04	0,04	0,02	0,02

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

Del análisis anterior se desprende la importancia para Venezuela de consolidar cuotas de mercado en América del Norte para sus principales productos de exportación: combustibles y lubricantes minerales y productos conexos. Ello podría lograrse mediante la participación de Venezuela en el ALCA si el país logra ganar mercado para los productos que durante los tres periodos fueron considerados «estrellas nacientes» u «oportunidades perdidas». Entre los primeros se encuentran keroseno y productos medios, gasóleos, vaselina y ceras minerales. Entre las «oportunidades perdidas» figuran petróleo crudo, gasolina y productos ligeros, combustóleos, n.e.p, keroseno y productos medios y gasóleos (cuadro 11).

Para artículos manufacturados, clasificados según el material en CUCI 6, ubicados en un segundo lugar muy distante del primero en importancia como porcentaje de exportaciones venezolanas hacia el mercado de América del Norte, se analiza también la matriz de competitividad a un nivel de desagregación de cuatro dígitos para los mismos períodos.

CUADRO 9 | **Porcentaje de las importaciones del mercado de América Norte de productos exportados por Venezuela**

CUCI	% Exportaciones = MV/M	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3221	Antracita	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0	0
3222	Otras variedades de hulla	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
3330	Petróleo crudo	7,28	7,3	6,52	5,93	5,54	5,55	5,72	5,22	4,75	5,2	5,74
3341	Gasolina y productos ligeros	0,99	0,96	0,8	0,71	0,58	0,61	0,64	0,63	0,57	0,64	0,7
3342	Keroseno y prod. medios	0,5	0,44	0,29	0,15	0,1	0,1	0,1	0,09	0,1	0,12	0,14
3343	Gasóleos (gas oils)	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08	0,1	0,11
3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.	0,79	0,73	0,65	0,58	0,5	0,46	0,44	0,43	0,4	0,46	0,51
3345	Aceites lubricantes	0,39	0,38	0,34	0,27	0,26	0,25	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22
3351	Vaselina y ceras minerales	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
3352	Alquitranes minerales	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04
3413	Gases de petróleo en estado	0,21	0,2	0,2	0,21	0,23	0,24	0,24	0,21	0,16	0,15	0,16
3414	Gases de petróleo en estado	0,34	0,38	0,42	0,45	0,42	0,41	0,42	0,45	0,47	0,61	0,67

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

CUADRO 10 | **Ventaja comparativa revelada de las exportaciones venezolanas en el mercado de América del Norte**

CUCI	IVCR (especialización) = $(MV/M)/(M/M)$	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3221	Antracita	0,00	921	10,47	8,13	5,03	2,25	1,28	0,00	1,56	1,62	1,66
3222	Otras variedades de hulla	2,04	2,23	3,81	5,64	8,87	8,47	7,31	7,47	8,45	8,24	7,22
3330	Petróleo crudo	6,62	7,01	8,25	9,47	10,49	10,71	10,60	11,48	12,56	12,00	11,18
3341	Gasolina y prod. ligeros	18,65	19,98	23,16	24,16	22,95	19,72	19,90	20,71	22,91	20,03	18,04
3342	Keroseno y prod. medios	24,44	22,87	25,70	25,70	34,41	32,49	30,18	28,21	25,55	18,65	16,42
3343	Gasóleos (gas oils)	4,09	5,61	11,78	13,98	17,50	18,14	22,16	24,27	20,64	14,03	11,23
3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.	10,29	9,51	10,54	11,18	13,28	14,70	14,49	15,25	16,51	13,00	11,35
3345	Aceites lubricantes	0,61	0,60	0,81	0,93	1,27	1,22	1,33	0,94	0,77	0,19	0,24
3351	Vaselina y ceras minerales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,18	0,16	0,15	0,82	0,73
3352	Alquitranes minerales	0,29	0,31	0,24	0,97	1,08	1,60	1,25	1,23	0,63	1,25	1,65
3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p.	6,77	5,37	5,88	8,36	11,43	13,35	13,65	14,79	17,98	19,00	19,28
3413	Gases de petróleo en estado líquido	1,79	1,81	1,82	1,68	1,70	2,63	2,58	3,32	3,65	2,85	2,29
3414	Gases de petróleo en estado gaseoso	0,16	0,01	0,00	0,00	0,00	0,09	0,11	0,09	0,09	0,04	0,02

Fuente: datos tomados de TradeCAN (CEPAL, 2002).

Venezuela: Matriz de competitividad
Rubro 3: Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos⁽¹⁾

CUADRO 11

Período	Rubro		Estrellas Menguantes	Retiros	Rubros estancados
1985-1990	3330	Petróleo crudo	48,1559		48,1559
	3341	Gasolina y prod ligeros	18,3788		18,3788
	3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.		8,1561	8,1561
	3413	Gases de petróleo en estado líquido		0,3691	0,3691
	3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p.		0,2603	0,2603
	3343	Gasóleos (gas oils)		0,1187	0,1187
		<i>Total rubros estancados</i>			75,4387
1990-1995	3330	Petróleo crudo	59,3917		59,3917
	3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.	6,7776		6,7776
	3342	Keroseno y prod medios	3,1966		3,1966
	3222	Otras variedades de hulla	0,5628		0,5628
	3345	Aceites lubricantes	0,3059		0,3059
	3352	Alquitranes minerales	0,0381		0,0381
	3341	Gasolina y prod ligeros		11,9523	11,9523
		<i>Total rubros estancados</i>			82,1250
1995-2000	3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p.	0,8328		0,8328
	3413	Gases de petróleo en estado líquido		0,3559	0,3559
	3345	Aceites lubricantes		0,0523	0,0523
	3352	Alquitranes minerales		0,0354	0,0354
	3221	Antracita		0,0056	0,0056
		<i>Total rubros estancados</i>			1,2820
			Estrellas Nacientes	Oportunidades Perdidas	Rubros dinámicos
1985-1990	3342	Keroseno y prod medios	12,2246		12,2246
	3345	Aceites lubricantes		0,2365	0,2365
	3352	Alquitranes minerales		0,0121	0,0121
		<i>Total rubros dinámicos</i>			12,4732
1990-1995	3343	Gasóleos (gas oils)	1,2692		1,2692
	3413	Gases de petróleo en estado líquido	0,6242		0,6242
	3354	Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p.	0,5824		0,5824
	3414	Gases de petróleo en estado gaseoso		0,0373	0,0373
		<i>Total rubros dinámicos</i>			2,5132
1995-2000	3351	Vaselina y ceras minerales	0,0114		0,0114
	3330	Petróleo crudo		64,1209	64,1209
	3341	Gasolina y prod ligeros		12,5526	12,5526
	3344	Combustóleos (fuel oils), n.e.p.		5,8278	5,8278
	3342	Keroseno y prod medios		2,3096	2,3096
	3343	Gasóleos (gas oils)		1,2213	1,2213
	3222	Otras variedades de hulla		0,4950	0,4950
	3414	Gases de petróleo en estado gaseoso		0,0154	0,0154
		<i>Total rubros dinámicos</i>			86,5542
Ganancias en Cuota de Mercado					
1985-1990			78,7593		
1990-1995			72,7486		
1995-2000			0,8443		
Pérdidas en Cuota de Mercado					
1985-1990				9,1526	
1990-1995				11,9896	
1995-2000				86,9919	

(1) Por valor absoluto en el año final; Porcentaje de exportaciones. Mercado importador: América del Norte

En el período 1985–1990 se consideraron 45 rubros dinámicos exportados por Venezuela a América del Norte, de los cuales 0,79% del total de las exportaciones correspondió a «estrellas nacientes» y 0,43% a «oportunidades perdidas». De esos rubros dinámicos, polvos, granallas o esponja ocuparon el primer lugar; en segundo lugar desbastes cuadrados o rectangulares y llantón y, en tercer lugar; depósitos, cisternas, cubas y otros. La ganancia en cuota de mercado fue de 3,15% contra 1,36% de pérdida.

Para el período 1995–2000 Venezuela exportó a América del Norte 44 productos dinámicos de los cuales 0,30% del total correspondió a «estrellas nacientes» y 0,76% a «oportunidades perdidas». Los tres primeros lugares entre los rubros considerados «estrellas nacientes» fueron: neumáticos para automóviles y camiones, cajas, bolsas, envases y archivadores. La ganancia en cuota de mercado fue de 1,13% contra 3,85% de pérdida.

Del análisis anterior se desprende un alto grado de diversificación de la oferta exportable hacia América del Norte. En un proceso de negociación de la inserción de Venezuela en el ALCA —en la búsqueda de la desgravación de dicho mercado y también en los planes y programas de reconversión y fortalecimiento del sector manufacturero venezolano que pudiera establecerse— es importante tener presente a los productos considerados «estrellas nacientes» y «oportunidades perdidas». Es posible que sea en este sector donde se obtenga un mayor beneficio de la participación de Venezuela en el proyecto ALCA ya que estos productos tienen una elasticidad precio de la demanda mayor a la unidad y, por tanto, una reducción de sus precios podría generar un aumento del ingreso por exportaciones del país.

De acuerdo con la matriz de competitividad, el rubro productos químicos y conexos ocupó el tercer lugar en importancia relativa de participación en el porcentaje de exportaciones al mercado de América del Norte. Los rubros considerados dinámicos exportados por Venezuela al mercado de América del Norte durante el primer período representaron 0,27% de lo exportado por Venezuela a dicho mercado. Trece productos corresponden con la categoría «estrellas nacientes» y nueve con «oportunidades perdidas».

En el período 1990–1995 el porcentaje de exportaciones de los rubros dinámicos hacia el mercado de América del Norte creció, al pasar de 0,27% en el período 1985–1990 a 2,13% en el siguiente. Siete productos son considerados «estrellas nacientes» y veintitrés «oportunidades perdidas». Se observa también un aumento en la diversificación de la oferta exportable y de los rubros considerados «oportunidades perdidas».

En el período 1995–2000 el porcentaje de exportaciones de los rubros dinámicos hacia América del Norte aumentó a 0,97%. Tres productos corresponden a «estrellas nacientes» y ocho a «oportunidades perdidas» con una fuerte reducción en su oferta exportable.

Finalmente, sólo en el período 1985–1990 las ganancias en cuota de mercado superaron las pérdidas y el porcentaje de exportación de rubros dinámicos fue superior a los rubros estancados para los tres períodos. Si se toma en cuenta esto último, es importante para Venezuela considerar esta sección en las negociaciones del ALCA con el objeto de hacer que las ganancias en cuota de mercado superen a las pérdidas.

Efectos de los acuerdos de desgravación sobre los flujos de comercio venezolanos en el ALCA

En el capítulo de Acceso a Mercados del ALCA se abordan temas como Aranceles y Desgravación, Reglas de Origen y Otros (Medidas no arancelarias, Barreras Técnicas al Comercio,

Procedimientos Aduaneros, Salvaguardias, Subsidios, Anti-dumping y medidas compensatorias). En esta parte sólo se analizan los efectos que para los flujos de comercio venezolano hacia el ALCA tienen los acuerdos negociados (ofertas) sobre plazos de desgravación arancelaria, clasificados Canasta A (desgravación inmediata), Canasta B (hasta 5 años para la desgravación), Canasta C (más de 5 años y menos de 10 para la desgravación) y Canasta D (más de 10 años).

Para evaluar el impacto de las ofertas sobre las economías andinas la Secretaría General de la CAN (CAN, 2003) desarrolló el concepto de «proveedor relevante» para identificar la posición relativa de los países andinos y el potencial acceso que representan cada una de las ofertas presentadas. El proveedor relevante se define en términos de la participación en las importaciones totales de un producto que registra un país ALCA. El umbral mínimo es 20% y si esa participación es de 50% o superior el país se considera como «principal proveedor». En un rango entre 20% y 50%, el país sería un proveedor importante aun cuando no el principal.

La oferta de desgravación de Estados Unidos a los países de la CAN está concentrada en las nóminas de desgravación rápida lo cual se explica por el bajo arancel existente en Estados Unidos para la mayor parte del universo arancelario y porque para la mayoría de los productos que se ofrecen para desgravación inmediata el arancel ya es cero. Venezuela, sin embargo, recibiría un beneficio adicional por la eliminación de aranceles para muchos de estos productos con arancel bajo, ya que los restantes países andinos tienen acceso preferencial al mercado estadounidense mediante el ATPA y la oferta para ellos constituye sólo una consolidación de dichas preferencias.

La estructura de oferta es similar para el intercambio comercial de Estados Unidos con todos los países del ALCA (cuadro 12). Ello implica que en los bienes donde la CAN tendría acceso preferente al mercado de Estados Unidos ya existe un comercio importante de otros socios del ALCA que representa una fuerte competencia para las exportaciones andinas.

Al observar la composición de la oferta con el comercio andino, es decir con el intercambio comercial que se beneficiaría de la misma, Venezuela concentra ya 68% de su comercio en la nómina A

Estados Unidos: oferta e importaciones desde la CAN | CUADRO 12

Oferta	Nº de Partidas	%	Imp. CAN en US \$ Miles 1999-2001
A	5.911	58	14.366.624
B	2.660	26	5.630.806
C	1.078	11	1.596.001
D	155	2	279.709
D-trq	381	4	34.377
(vacías)	16	0	31.667
<i>Total</i>	<i>(10.201)</i>	<i>100</i>	<i>21.939.184</i>

EEUU: oferta e importaciones desde Ecuador, Perú y Venezuela | CUADRO 13

Oferta	Nº de Partidas	%	Imp. Ecuador en US\$ Miles 1999-2001	%	Imp. Perú en US\$ Miles 1999-2001	%	Imp. Venezuela en US\$ Miles 1999-2001	%
A	5.911	58	1.622.285	83	1.139.516	62	8.345.002	68
B	2.660	26	150.993	8	133.820	7	3.637.285	30
C	1.078	11	117.109	6	492.591	27	325.696	3
D	155	2	68.225	3	50.084	3	2.815	0
D-trq	381	4	4.500	0	14.260	1	70	0
(vacías)	16	0	11	0	2.690	0	1.522	0
<i>Total</i>	<i>(10.201)</i>	<i>100</i>	<i>1.963.122</i>	<i>100</i>	<i>1.833.062</i>	<i>100</i>	<i>(2.312.390)</i>	<i>100</i>

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General (2003) «Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas», p. 36.

y 30% en la nómina B (cuadro 13). Ello indica la poca efectividad que sobre los flujos de comercio venezolano hacia Estados Unidos tendría el ingreso de Venezuela al ALCA porque las exportaciones de Venezuela hacia América del Norte son fundamentalmente petroleras y no van a sufrir prácticamente ningún cambio con este acuerdo.

Por otra parte, Venezuela registra sólo 109 productos concentrados en la oferta de desgravación rápida (cuadro 14) y no registra productos como proveedor principal en la nómina más larga. Esto confirma la poca efectividad que sobre los flujos de comercio venezolano hacia Estados Unidos tendría la participación de Venezuela en el ALCA dado que sus exportaciones hacia ese mercado son fundamentalmente de petróleo y sus derivados.

La oferta de Brasil (cuadro 15), representativa de la de MERCOSUR, es opuesta a la oferta de Estados Unidos pues el mayor número de partidas se ubica en el tramo de desgravaciones más lentas. En contraste, el número de partidas de la oferta de importaciones desde Venezuela concentra un 85% en desgravaciones rápidas (Canastas A y B) (cuadro 16). Pero, en la medida en que estas partidas corres-

CUADRO 14 | Productos en los que Venezuela es proveedor relevante

	Nº de Partidas	%	Import. Venezuela en US \$ Miles 1999-2001	%
A	79	72	7.338.914	74
B	21	19	2.337.658	23
C	9	8	276.862	3
Total general	109	100	9.953.434	100

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General (2003) «Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas», p. 39.

CUADRO 15 | Brasil: oferta e importaciones desde el mundo y el ALCA

	Nº de Partidas	%	Import. Mundo en US\$ Miles 1999-2001	%	Import. ALCA en US\$ Miles 1999-2001	%
A	1.668	18	12.745.494	24	5.340.841	22
B	445	5	1.125.920	2	680.818	3
C	2.719	29	8.822.182	17	3.449.273	14
D	4.558	48	29.651.135	56	14.224.610	60
(vacías)	86	1	315.590	1	122.493	1
Total general	9.476	100	52.660.321	100	23.817.035	100

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General (2003) «Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas», p. 41.

CUADRO 16 | Brasil: oferta e importaciones desde Ecuador, Perú y Venezuela

Oferta	Nº de Partidas	%	Import. Ecuador US \$ Miles	%	Import. Perú US \$ Miles 1999-2001	%	Import. Venezuela US \$ Miles	%
A	1.668	18	168	1	84.422	40	890.240	88
B	445	5	11	0	95.415	45	4.825	0
C	2.719	29	3.083	17	13.561	6	21.097	2
D	4.558	48	15.167	82	13.080	9	100.16	10
Vacías	86	1	1	0	4	0	511	0
Total general	9.476	100	18,43	100	211.482	100	1.016.832	100

Fuente: CAN, 2003, p. 42.

penden a materias primas o productos de baja elaboración, la oferta de Brasil es similar a la presentada por Estados Unidos⁵.

Además Venezuela es «principal proveedor» de Brasil de petróleo crudo y derivados y manufacturas básicas de metal (cuadro 17). Esta condición es similar a la que mantiene con Estados Unidos.

La CAN no ha logrado consolidar una oferta única; de los bloques que actúan en la negociación, es el único que presentó «ofertas no comunitarias» (CAN, 2003). La oferta de la CAN es comunitaria sólo en 42% del total de los ítems arancelarios. Los cinco países comparten una posición de fondo sobre el problema agrícola, por ejemplo, pero la oferta en sí misma muestra un bajo nivel de coordinación.

La oferta de desgravación arancelaria venezolana (cuadro 18) tiene consistencia con la estructura de la oferta de la CAN, en especial de Colombia y Ecuador. La diferencia radica en el tratamiento más restrictivo a las materias primas e insumos y al número de productos condicionados dentro del sector agrícola. Venezuela, al igual que Brasil, ha concentrado la mayor parte de las importaciones (82%) en listas de largo plazo. Siendo Venezuela un país importador de materias primas para su industria, la explicación de aplicar esta tasa efectiva de protección negativa a la industria nacional no responde a razones económicas sino a la posición política del gobierno venezolano de rechazo al ALCA.

Brasil: productos en los que Venezuela es proveedor relevante | CUADRO 17

Oferta	Nº de Partidas	%	Import. Venezuela US \$ Miles	%
1999-2001				
A	11	16	811.728	92
B	4	6	934	0
C	11	16	18.287	2
D	44	63	52.305	6
<i>Total general</i>	70	100	883.253	100

Fuente: CAN, 2003, 17 de julio.

Venezuela: oferta e importaciones desde el mundo | CUADRO 18

Oferta	Nº de Partidas	%	Import. Mundo en US\$ Miles	%
1999-2001				
*	340	5	1.449.537.033	9
A	182	3	232.646.182	2
B	890	14	1.135.126.763	7
C	2.304	35	4.476.368.351	29
D	2.865	44	8.133.408.351	53
(vacías)		0	267.032	0
<i>Total general</i>	6.581	100	15.427.353.716	100

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General (2003) «Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas», p. 56.

⁵ Los flujos de comercio de Venezuela con Brasil tienen una estructura más o menos similar. Se observan sólo pequeñas diferencias, por ejemplo combustibles y lubricantes minerales y productos conexos que para el mercado de América del Norte tuvo un comportamiento estancado para los periodos 1985-1990, 1990-1995 y dinámico para el período 1995-2000. Para MERCOSUR durante los tres períodos tuvo un comportamiento estancado.

Conclusiones

El ingreso de Venezuela al ALCA podría tener un efecto positivo para el sector manufacturero si se produce un incremento en la productividad de la industria y se encuentran oportunidades de expansión en el mercado norteamericano, no así para el sector primario pues, en el mejor de los escenarios, el efecto del ALCA sobre su flujo de comercio sería mínimo. El patrón de comercio de Venezuela hacia América del Norte mostró que categorías con un alto dinamismo representan una participación relativamente pequeña en referencia a cuota de mercado, porcentaje de exportaciones y porcentaje de importaciones. Por otra parte ese dinamismo tampoco se ve reflejado en el IVCR; sólo el rubro combustibles y lubricantes minerales y productos conexos mostró un índice siempre mayor a la unidad. Esto implica que la participación de Venezuela en el ALCA sólo modificaría su patrón de comercio a América del Norte si obtiene una participación mayor en cuota de mercado y porcentaje de exportaciones de los productos que han mostrado un comportamiento dinámico.

En un escenario de participación de Venezuela en el ALCA reviste gran importancia la sección artículos manufacturados, especialmente los productos considerados estrellas nacientes y oportunidades perdidas. Este sector debe buscar la apertura del mercado de América del Norte y además, para competir con éxito, es indispensable su reconversión o fortalecimiento. Es posible que sea en este sector donde se obtenga mayor beneficio de la participación de Venezuela en el proyecto ALCA ya que dichos productos tienen una elasticidad precio de la demanda mayor a la unidad y por tanto una reducción de sus precios podría generar aumento del ingreso del país por concepto de exportaciones.

Para los productos químicos y conexos exportados por Venezuela al mercado de América del Norte, solamente en el período 1985–1990 las ganancias en cuota de mercado superaron las pérdidas y el porcentaje de exportaciones de rubros dinámicos fue superior a los rubros estancados para los tres períodos. Para esta sección puede vislumbrarse una mejora en su desempeño como resultado de la participación de Venezuela en el ALCA si ello hace que las ganancias en cuota de mercado superen las pérdidas. Ello sería posible debido a la existencia de importantes ventajas competitivas en la industria química, vinculada a la actividad petrolera.

Al observar la composición de la oferta de desgravación arancelaria de Estados Unidos con el comercio andino, es decir con el intercambio comercial que se beneficiaría de la misma, Venezuela concentra ya 98% de sus exportaciones en la nómina de desgravación inmediata y en la de hasta 5 años de desgravación. Ello muestra la poca efectividad que sobre los flujos de comercio venezolano hacia Estados Unidos tendría a corto plazo un acuerdo de Venezuela con el ALCA. En la oferta de Brasil, representativa de la de MERCOSUR, el número de partidas de la oferta de importaciones desde Venezuela concentra un 85% en desgravaciones rápidas, pero estas partidas corresponden a materias primas o productos de baja elaboración. En ese sentido la oferta de Brasil es similar a la presentada por Estados Unidos y la puesta en marcha del ALCA tendría poca efectividad también sobre los flujos de comercio hacia Brasil.

Como conclusión final, independientemente de los pro y los contra de la incorporación de Venezuela al ALCA señalados en el presente trabajo, el acuerdo ofrece acceso seguro al mayor mercado del mundo, América del Norte, y mejores condiciones para la creación de empleo a través de la exportación de productos con un mayor valor agregado que los que actualmente se exportan. También la incorporación de Venezuela al ALCA evitaría la amenaza de medidas de protección eventuales aplicadas por Estados Unidos contra productos venezolanos competitivos, como aluminio, acero y cemento. Si

Venezuela queda fuera del ALCA se expone a que los países que firmen el tratado o avancen en acuerdos bilaterales con Estados Unidos le hagan mucho más complicado el acceso a ese mercado al lograr ventajas que no tendrían los empresarios venezolanos y reducirse más la posibilidad de atraer inversión extranjera.

Referencias bibliográficas

- ALADI (2001) Impacto del ALCA en el comercio Intra-regional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con EE.UU. y Canadá (Marcel Vaillant). Secretaría General, 24 de septiembre, 2001.
- ALADI/SEC (2002)/Estudio 154 (2002) «El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA», 4 de noviembre.
- Balassa, B. (1965) «Trade liberalization and revealed comparative advantage», The Manchester School of Economics and Social Studies, vol. 33, n° 2, London.
- Benavente, José Miguel (2002) «¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?». División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Blanco M., Herminio y Jaime Zabludovsky (2003) «Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas». BID- INTAL.
- CAN-Comunidad Andina, Secretaría General (2002) «Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe». Marzo. Santiago de Chile.
- CAN-Comunidad Andina, Secretaría General (2003) «Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas», 17 de Julio.
- CAN-Comunidad Andina, Secretaría General (2003) Notas de la CEPAL, n° 30 (septiembre). Santiago de Chile.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina (2002) TradeCAN. Programa Computacional sobre la Competitividad Internacional de los Países. CEPAL/Banco Mundial, 2002.

[Capítulo V

Los intereses agroalimentarios de Venezuela en el ALCA

Alejandro Gutiérrez]

Venezuela, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos e incluso de sus socios de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), es un país importador neto de alimentos por lo cual las importaciones agroalimentarias tienen un peso importante en la satisfacción de su demanda doméstica¹. Estas importaciones provienen en su mayoría del área del ALCA (75,5% en promedio para el período 1995-2002); en cuanto a las exportaciones agrícolas —de baja contribución al volumen de exportaciones totales del país y en baja desde 1999— también se dirigen básicamente a los países del ALCA (en el orden de 85%, promedio entre los años 1995 y 2002).

Venezuela ingresó al GATT en 1990 y suscribió los acuerdos de la Ronda Uruguay que dieron origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994. Como miembro de la OMC participa en la ronda de negociación actual (Ronda de Doha), con una posición crítica frente a las políticas de Estados Unidos y de la Unión Europea (UE) en lo que se refiere a protección en la frontera y subsidios y apoyos domésticos al sector agrícola. Paralelamente, en la última década del siglo pasado o década de los noventa, Venezuela fortaleció su política de integración económica: es socio de la CAN (unión aduanera desde 1995), mantiene acuerdos de comercio preferencial con México (Grupo de Los Tres, G-3), Chile, CARICOM (el único sin reciprocidad), y en diciembre de 2003 suscribió un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR. A diferencia del resto de los países andinos, Venezuela no se beneficia del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) otorgado por Estados Unidos pero mantiene estrechas relaciones comerciales en materia agroalimentaria con los países del área, destacándose sus intercambios con los países de la CAN, Estados Unidos y el Caribe.

Con base en estos antecedentes se puede afirmar que será difícil para Venezuela evadir los efectos de la conformación del ALCA, aun en la eventualidad de que finalmente decida no formar parte de dicho acuerdo. En consecuencia, resulta conveniente analizar su participación en las negociaciones desde el punto de vista de los beneficios y los costos (estáticos y dinámicos) de su inserción, de sus caracterís-

¹ Para el año 2001 se estimaba que 47,7% de las calorías disponibles y 46,9% de las proteínas disponibles para consumo humano eran de procedencia importada (cf. INN/ULA, 2001).

ticas como importador neto de alimentos y de las oportunidades y amenazas que surgirán al participar en el ALCA. Esto contribuirá a una más clara definición de sus intereses nacionales en las negociaciones.

Este capítulo trata de definir y justificar los intereses que Venezuela debería defender en materia agroalimentaria. Para ello, más allá de las posiciones ideológicas en torno de las implicaciones geopolíticas del ALCA, se debe tener en cuenta:

- a) el estado y las perspectivas de las negociaciones del ALCA y de la Ronda Doha de la OMC en materia agroalimentaria, por cuanto es probable que temas controversiales, entre ellos el comercio agroalimentario, terminen por definirse en esta última instancia;
- b) las fortalezas y debilidades derivadas del patrón de comercio de Venezuela incluyendo su condición de país importador neto de alimentos y su alta dependencia de las importaciones agroalimentarias para satisfacer la demanda interna, y
- c) las oportunidades y amenazas, así como los beneficios y los costos que derivarían de su participación en el acuerdo hemisférico.

Estado de las negociaciones agrícolas del ALCA y su inter-relación con la Ronda Doha de la OMC

Los productos agrícolas cubiertos por la negociación del ALCA son las partidas arancelarias incluidas en el Anexo I del Acuerdo sobre Agricultura del GATT, luego OMC². En la Declaración Ministerial de San José de Costa Rica (19 de marzo de 1998) se definieron los siguientes objetivos del Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG) del ALCA:

— Aplicar al comercio de productos agrícolas los objetivos del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados (GNAM), dejando los temas de reglas de origen, procedimientos aduaneros y barreras técnicas al comercio a cargo del grupo de negociación de Acceso a Mercados.

— Asegurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países o una restricción encubierta al comercio internacional, a efecto de prevenir las prácticas comerciales proteccionistas y facilitar el comercio en el hemisferio. Las normas definidas por la OMC deberían ser rigurosamente aplicadas.

— Eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas que afectan el comercio en el hemisferio.

— Identificar otras prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas, incluidas las que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas, y someterlas a una mayor disciplina.

— Incorporar los avances hechos en las negociaciones multilaterales en agricultura que se sostendrán de conformidad con el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, así como el resultado de las revisiones del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. En consecuencia, las negociaciones en materia agrícola en el ALCA no deberían ser contradictorias con las normas OMC y deberían incorporar los acuerdos de las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha³.

² Se refiere a los capítulos I al 24 del sistema armonizado de aduanas, menos pescado y productos del pescado, más los códigos y las partidas arancelarias correspondientes a manitol, sorbitol, aceites esenciales, materias albuminoideas, productos a base de almidón o de fécula, colas, cueros y pieles, seda y sus desperdicios, lana, algodón en rama, desperdicios de algodón y algodón peinado, lino y cáñamo en bruto.

³ En la Declaración final de la Reunión Ministerial de Miami, 20 de noviembre de 2003, se ratificó que el ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC.

Desde el inicio de las negociaciones del ALCA lo relacionado con la liberación comercial de las partidas arancelarias agrícolas ha sido un tema controversial. Se debe recordar que sólo a raíz de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (1994) el comercio agroalimentario de los países signatarios se sometió a disciplinas que deberían ser profundizadas en el futuro para avanzar en la liberación comercial multilateral de los flujos de comercio agrícola. Este es uno de los principales objetivos de la actual Ronda Doha de negociaciones, comenzada en noviembre de 2001.

La Declaración de Doha (14 de noviembre de 2001) reconoce las negociaciones agrícolas iniciadas a principios del año 2000 con base en el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. El objetivo a largo plazo de las negociaciones en materia agrícola es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales; «[...] nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr mejoras sustanciales de acceso a los mercados; reducciones de todas formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión en el comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural» (Declaración de Doha, Acuerdo 13).

La producción agrícola y la industria de alimentos —por su aporte al PIB y a la generación de empleo y de divisas— poseen alta importancia para la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. La agricultura también tiene alta importancia social pues alrededor de 25% de la población de ALC vive en áreas rurales y se estima que la mitad son pobres (Goudynas y Evia, 2003).

A pesar de los avances en materia de liberación del comercio agrícola, como consecuencia de las reformas de la política comercial instrumentadas en los años noventa, el sector agroalimentario de los países del hemisferio occidental continúa estando protegido a través de aranceles *ad valorem*, aranceles específicos y mixtos, contingentes arancelarios, sistemas de bandas de precios en Chile y la CAN, contingentes arancelarios, prohibiciones de importar, normas sanitarias, normas técnicas, estándares de calidad, licencias para importar, absorción previa de cosechas, subsidio a exportaciones, entre otros. Los países de América Latina y el Caribe, con pocas excepciones (entre ellas Venezuela), son en su gran mayoría exportadores netos de productos agrícolas primarios y procesados (con mayor valor agregado). Según el BID (2002) destacan por los superávit comerciales agrícolas Estados Unidos, Brasil, Argentina y Canadá. Por el contrario, México, Venezuela, Bahamas y República Dominicana destacan por sus déficit comerciales.

Los países con mayor mercado real y potencial (Estados Unidos y Canadá) —también de mayor interés para América Latina y el Caribe— protegen y apoyan su agricultura mediante un conjunto de prácticas comerciales (restricciones cuantitativas a las importaciones tales como cuotas y contingentes arancelarios, subsidios explícitos e implícitos a las exportaciones, medidas sanitarias y normas técnicas que restringen las importaciones y políticas domésticas de apoyo a la producción). Estas protecciones aumentan de manera artificial la competitividad de una parte considerable de su producción agrícola, deprimiendo los precios en los mercados internacionales y afectando negativamente los ingresos y las exportaciones de los países menos desarrollados. De otro lado, las restricciones a las importaciones (fundamentalmente las no arancelarias) y las políticas domésticas de apoyo restan posibilidades para que los productos agrícolas y agroindustriales procedentes de América Latina y el Caribe puedan acceder a los merca-

dos de Estados Unidos y Canadá. Las estimaciones de la OCDE (cf. OECD, 2003 por sus siglas en inglés) revelan que para el año 2001 el subsidio estimado al productor⁴ fue para Canadá de 3.928 millones de dólares y para Estados Unidos de 49.001 millones de dólares, lo que significó un apoyo equivalente a 17% del valor de su producción para Canadá y de 21% para Estados Unidos. En contrapartida, los países de América Latina y el Caribe no tienen la posibilidad de subsidiar a sus agricultores en montos similares debido, entre otras razones, a los problemas de déficit presupuestario que enfrentan y a la volatilidad de sus ingresos fiscales. Este argumento explicaría por qué los países menos desarrollados dedican al sector apoyos y protecciones que en su conjunto son menores que los montos de subsidios y ayudas internas permitidos por el Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT-OMC (caja ámbar, caja azul, caja verde). Adicionalmente, en los países de América Latina y el Caribe la competitividad también se ve afectada negativamente como consecuencia de las políticas macroeconómicas que tienden a apreciar el tipo de cambio real.

Algunos países de la región gozan de preferencias arancelarias para acceder a los mercados de Estados Unidos y Canadá a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y del acuerdo Andino de Preferencias Arancelarias (ATPA). Este último otorgado por Estados Unidos a los países miembros de la CAN, con excepción de Venezuela. En consecuencia, los productos primarios agrícolas pagan un arancel muy bajo o nulo al acceder al mercado de Estados Unidos y Canadá. No obstante, los productos de base agrícola con mayor valor agregado enfrentan problemas, pues están sometidos a aranceles más elevados o a barreras no arancelarias (como cuotas, en el caso del azúcar).

En materia de negociaciones agrícolas, por lo tanto, para los países de América Latina y el Caribe es importante la constitución de una zona de libre comercio en el hemisferio occidental que les permita:

- consolidar y asegurar de manera permanente su acceso a los mercados de los países miembros del ALCA, especialmente Estados Unidos, con mecanismos de solución de controversias;
- consolidar las preferencias obtenidas en el pasado;
- promover la disminución sustancial de las medidas de ayuda interna, de los subsidios a la exportación y de otras prácticas proteccionistas de Estados Unidos y Canadá, las cuales le restan competitividad a su producción agrícola y agroindustrial;
- asegurar una negociación equitativa que les permita obtener períodos de desgravación arancelaria más prolongados para los bienes agrícolas sensibles, mantener las bandas de precios (CAN, Chile) y obtener financiamientos para apoyar la reestructuración productiva de su sector agroalimentario.

Según Blanco y Zabudovsky (2003) las negociaciones del ALCA en materia agrícola son complicadas y difíciles debido a varios factores, entre ellos: la imperiosa necesidad de los países de América Latina y el Caribe, especialmente de los exportadores netos de bienes agroalimentarios, de lograr acceso irrestricto al mercado de Estados Unidos y presionar para un avance sustancial en materia de liberalización del comercio agrícola; la posición de ese país y de Canadá en busca de mayor libertad comercial para los productos cárnicos, lácteos, cereales y frutas de climas templados, mientras paralelamente tratan de mantener sus niveles de protección comercial y de apoyo a la producción agrícola (azúcar, cereales, oleaginosas, tabaco y otros productos de mayor valor agregado) o supeditar su reducción a lo que se acuerde en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha de la OMC.

También debe señalarse que los países de América Latina y el Caribe tratarán de lograr acceso libre para sus bienes exportables pero tratarán de proteger y/o de desgravar en plazos máximos aque-

⁴ Una medida del valor monetario anual de todas las transferencias que consumidores y pagadores de impuestos hacen a los productores agrícolas a través de las políticas de protección, subsidios, etc.

llos productos sustitutos de importaciones considerados sensibles. Otras variables que harán difíciles las negociaciones son la petición de Estados Unidos y Canadá de eliminar las bandas de precios aplicadas por la CAN (Sistema Andino de Franjas de Precios-SAFP), la prevalencia de las normas de origen del ALCA sobre las establecidas en los acuerdos sub-regionales, no ir más allá de las normas OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y no garantizar las preferencias unilaterales (Van Kasteren, 2002).

En la Declaración Ministerial de Buenos Aires (7 de abril de 2001) se establecieron instrucciones precisas y fechas límites para: hacer recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria y sobre el alcance y la metodología para la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el hemisferio; presentar al Comité de Negociaciones Comerciales, para el 1º de abril de 2002, recomendaciones sobre los tipos de medida y la metodología para el desarrollo de las disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo las que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas; acelerar el proceso de identificación de las medidas no arancelarias, de manera de contar, al 1º de abril de 2002, con un primer inventario que permita establecer una metodología, incluyendo un cronograma para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de las barreras no arancelarias; trabajar en coordinación con el Grupo de Negociación de Acceso a Mercados y el Comité Tripartito para permitir la operatividad plena de la Base de Datos Hemisférica para el 1º de noviembre de 2001; formular mecanismos para facilitar la plena implantación del Acuerdo Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC en el hemisferio.

En la actualidad los grupos de negociación trabajan para dar cumplimiento a las instrucciones. Sin embargo, el Grupo de Negociaciones Agrícolas (GNAG) no ha logrado avanzar sustancialmente, por lo que en la Reunión de El Salvador (11 de julio de 2003) el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) «expresó su preocupación por el hecho de que el GNAG aún no haya podido cumplir las instrucciones impartidas en el documento FTAA.TNC/22. El CNC instó a las delegaciones a que adopten las decisiones necesarias que permitan al GNAG intensificar sus debates sobre todos los temas de su agenda, en particular los referidos a los subsidios a las exportaciones y a todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, sin excepción alguna y sin prejuzgar los resultados, conforme a los mandatos de las declaraciones ministeriales de Buenos Aires y Quito» (cf.: http://www.alca-ftaa.org/TNC/tnc23_s.asp).

En abril de 2003 fueron finalmente presentadas las ofertas agrícolas de los distintos países y grupos de países en materia de aranceles y plazos de desgravación. Estas propuestas resultaron sumamente conservadoras, con numerosas partidas incluidas en los mayores plazos de desgravación (5-10 años y más de 10 años), condicionamientos de desgravación a la reducción o eliminación de subsidios y políticas de apoyo interno por parte de Estados Unidos y Canadá, sostenimiento de sistemas de franjas de precios, etc. (Samacá Prieto, 2003). En la Reunión Ministerial de Miami (noviembre de 2003) se acordó además en términos generales que «los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que esos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva» (Acuerdo 7 de la Declaración Ministerial de Miami, 20 de noviembre de 2003). Esto permite prever una mayor liberación comercial agrícola entre grupos de países o mediante acuerdos directos con Estados Unidos antes que dentro de la negociación en su conjunto del ALCA. De hecho, en el

Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Chile aceptó que EE.UU. sólo rebajara sus subsidios agrícolas notificados a la OMC (una porción pequeña del total de subsidios aplicados, apenas 1%) a cambio de un acceso y una desgravación más rápida para sus exportaciones agrícolas (85% de sus exportaciones gozarán de desgravación total inmediata) y consiguió mantener su sistema de franjas de precios para azúcar, trigo y aceites durante por lo menos 10 años (FES, 2003, pp. 4-5).

En abril de 2003 Estados Unidos presentó su oferta agrícola, diferente para cada uno de los bloques de países participantes en la negociación y según el tamaño relativo de cada país. A los países de menor tamaño relativo (CARICOM) les ofreció mayor número de partidas a desgravar en plazos más rápidos (CAN, 2003). Su oferta se refirió a 1.754 partidas con 368 niveles, que incluyen aranceles *ad valorem* y específicos para un promedio de 10,3%, mínimo de 0% y máximo de 350%. Esta propuesta es una de las más complejas debido al número de partidas, los niveles arancelarios (368) y la combinación de aranceles *ad valorem* y específicos. Además, en la oferta agrícola presentada existen 381 partidas arancelarias que estarían sometidas al régimen de cuota o contingente-arancel, es decir, partidas cuya liberación no sería total, pues sólo afectaría a una determinada cuota o contingente. En estas partidas se incluyen rubros de especial importancia para los países de América Latina y el Caribe: carne de animales de la especie bovina, leche y derivados lácteos, maníes, margarinas, azúcares y confites, chocolate y preparaciones alimenticias con cacao, extracto de malta, preparaciones alimenticias con harina, frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados de frutas, preparaciones alimenticias diversas, preparaciones de alimentos para animales, tabaco en rama y sucedáneos del tabaco y algodón sin cardar ni peinar (CAN, 2003, p. 33).

Hasta ahora el debate en materia de negociaciones agrícolas se ha centrado en dos posiciones antagónicas. Por una parte, Estados Unidos ha planteado que las negociaciones agrícolas⁵ (eliminación de subsidios a las exportaciones, acceso a mercados, aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias) se definan según lo que se acuerde en la Ronda de Doha. Esto significa que las negociaciones del ALCA podrían culminar sin definiciones precisas sobre el acceso a mercados y disminución de la protección agrícola por parte de Estados Unidos y Canadá. Pero un ALCA sin agricultura está en contra de los principales objetivos de los países de América Latina y el Caribe. En contrapartida, estos países han insistido en la necesidad de avanzar en las negociaciones para desmontar las medidas proteccionistas de Estados Unidos y Canadá.

La posición negociadora de Estados Unidos en materia agrícola contrasta con la que sostiene en otros sectores —manufacturas, servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual— en los cuales propone una liberación profunda de los intercambios y respeto a los derechos de propiedad. La preocupación de los países de la región sobre el proteccionismo agrícola de Estados Unidos tiene bases ciertas a la luz de las cifras de subsidio equivalente al productor y de la aprobación en 1999 de la nueva «*farm Bill*», la cual garantiza apoyo al sector agrícola norteamericano por más de 175.000 millones de dólares para los siguientes diez años (Goudynas y Evia, 2003).

La quinta reunión ministerial de la OMC en Cancún (México, 10 al 14 de septiembre de 2003) había despertado expectativas sobre las ofertas en materia agrícola que harían Estados Unidos y la Unión Europea para reducir los subsidios a las exportaciones, las ayudas internas y garantizar un mayor acceso

⁵ Estados Unidos ha manifestado estar dispuesto a eliminar sólo los subsidios directos y explícitos a la producción y a las exportaciones agrícolas (por un orden de apenas 20 millones de dólares) pero no brinda garantías de no volver a utilizar dichos subsidios. El grueso de la protección y de los subsidios lo otorga a través de políticas domésticas (ayudas internas). En contrapartida, Estados Unidos alega que el MERCOSUR no quiere reglas claras en materia de respeto a las inversiones y a los servicios, lo que afecta a las empresas norteamericanas al no recibir trato igualitario en las licitaciones y las compras del gobierno (FES, 2004, pp. 1-2).

a sus mercados para las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo (PMDR), de acuerdo con la Declaración de Doha (parágrafos 13 y 14). Sin embargo, en esa reunión no hubo planteamientos que implicaran una reducción sustancial de las ayudas internas y de los subsidios a la exportación. Tampoco hubo ofertas satisfactorias para los PMDR en cuanto a mejorar el acceso a mercados y tratamiento diferencial. En consecuencia, los PMDR manifestaron su descontento y algunos de ellos conformaron el denominado Grupo de los 20 (G-20: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Suráfrica, Tailandia y Venezuela), que expresó sus propuestas en materia de negociaciones agrícolas a través de un documento formal (Agriculture-Framework Proposal: www.wto.org/).

Ante el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún se espera un cambio de actitud por parte de Estados Unidos al negociar acuerdos bilaterales de libre comercio con Centroamérica, República Dominicana, Panamá, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Esto podría obligar al resto de los países de América Latina y el Caribe a disminuir sus exigencias en materia de negociaciones comerciales agrícolas para asegurar su participación en el ALCA. De hecho, en diciembre de 2003 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA, con la excepción de Costa Rica que lo firmó a principios del 2004) y en febrero de 2004 otro con República Dominicana. Para la CAN (a excepción de Venezuela) en mayo de 2004 se iniciaron formalmente las negociaciones para un acuerdo similar con Estados Unidos.

Por otra parte, la oferta agrícola de MERCOSUR (oferta conjunta de los países miembros, incluido Brasil) es una de las más conservadoras y para algunos la más restrictiva, teniendo en cuenta el tamaño del mercado de ese bloque de integración. La oferta agrícola incluye 939 partidas, 24 niveles con un arancel promedio de 11,8% y una desviación estándar de 6,4. El 74% de las partidas se encuentran ubicadas en los plazos de desgravación más largos, entre 5-10 años (fase C) y más de 10 años (fase D). En la presentación formal de su oferta agrícola para las negociaciones del ALCA, Brasil y el resto de países miembros del MERCOSUR hicieron la salvedad de que la oferta de eliminación de aranceles está condicionada a la eliminación de subsidios a la exportación en el hemisferio y a las disciplinas que se adopten en el ALCA para las prácticas distorsionadoras del comercio, incluyendo aquellas con efectos equivalentes a los subsidios a las exportaciones (medidas de apoyo interno, créditos, garantías y seguro de créditos a la exportación y ayuda alimentaria). También condicionaron su oferta a la no aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas y de barreras no arancelarias que restrinjan el comercio agrícola. En cuanto a la oferta de bienes que son objeto de picos arancelarios, exigieron incluir contingentes arancelarios con arancel cero y una cláusula progresiva de ampliación del contingente hasta el final del proceso de desgravación (CAN, 2003, pp. 39-40; Samacá Prieto, 2003, pp. 17-21).

La posición de Brasil, radical al principio en cuanto a las exigencias de reducción de subsidios a las exportaciones agrícolas y de acceso libre al mercado de Estados Unidos y fuertemente proteccionista en cuanto a la desgravación arancelaria (ver en el párrafo anterior la oferta agrícola de MERCOSUR), se ha ido modificando en la medida en que las negociaciones avanzan. A través de su canciller planteó, en agosto de 2003, las nuevas líneas maestras de su posición frente al ALCA (Amorim, 2003):

«1) La sustancia de los temas de acceso a mercados (incluyendo los bienes agrícolas) y de forma limitada en servicios e inversiones sería tratada en una negociación 4+1 entre MERCOSUR y Estados Unidos. De esta manera las negociaciones del ALCA se centrarían en los temas de solución de controversias, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas sanitarias y facilitación de comercio.

2) Los temas sensibles como propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras gubernamentales, serían transferidos y adaptados a lo que se decida en la Ronda de Doha de la OMC».

Esta posición de Brasil, previamente consultada con sus socios de MERCOSUR, trata de construir consensos y apoyos entre el resto de países de América Latina, incluidos aquellos con los que a finales de 2003 firmó un acuerdo de libre comercio (CAN), en un esfuerzo por construir un ALCA «posible» que concilie los intereses y objetivos de los 34 países negociadores. En abril de 2004 el canciller Celso Amorim reclamó de Estados Unidos una posición negociadora pragmática, manifestando que no se puede tratar a los 34 de la misma forma, y ratificó la necesidad de un acuerdo 4+1 (entendiendo que el MERCOSUR extendería a los demás países lo que consiguiera en la negociación con Estados Unidos). Brasil también ha planteado que, alternativamente, si Estados Unidos no reduce de manera significativa su protección al sector agrícola, debería ofrecer compensaciones, como rápida liberación y garantía de acceso a su mercado para productos altamente subsidiados (mediante subsidios a la exportación o políticas domésticas) (al respecto consultar: <http://128.241.24793/noticias/economia/Notaseco2004040614989.htm> y FES, 2004).

En síntesis, se puede decir que las negociaciones del ALCA en materia agrícola han sido y continúan siendo difíciles; los tres borradores hasta ahora elaborados sobre los acuerdos están llenos de indefiniciones y diferentes opciones entre corchetes; la oferta agrícola inicial de los 34 países sobre aranceles y plazos de desgravación es sumamente proteccionista y se condiciona a una mayor liberación en cuanto a la reducción de subsidios y protección por parte de Estados Unidos. Ese país también ha establecido condiciones de acceso a mercados sujeto a aranceles cuota durante la duración del período de desgravación para una serie de partidas arancelarias. En consecuencia, se puede prever una liberación restringida en materia agrícola, salvo que ella se establezca en los acuerdos bilaterales o plurilaterales que promueve Estados Unidos. En estos acuerdos Estados Unidos evade la reducción de su protección condicionándola a lo que se decida en la Ronda de Doha de la OMC a cambio de ofrecer rápidas desgravaciones arancelarias en productos de interés para la otra parte negociadora. Así, lo que se decida en las negociaciones multilaterales de la OMC es importante no sólo para los países de menor desarrollo sino también para el ALCA. Por ello, el presidente del BID, Enrique Iglesias (2003, p. 19), ha afirmado que: «En cuanto a la Ronda de Doha, su continuación exitosa reviste una importancia excepcional pues representa al mercado mundial, puede abordar temas sistémicos no fácilmente abordables en acuerdos regionales y sienta las bases y las reglas para la integración regional. De hecho, una Ronda de Doha que logre sus metas es un gran factor catalizador para un ALCA más profundo».

El patrón de comercio agroalimentario de Venezuela

Los desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba Venezuela en 1989 hacían ineludible la ejecución de un programa de estabilización y ajustes estructurales. En ese contexto se planteó un conjunto de reformas económicas entre las cuales figuraba la reforma de la política comercial general y de la agrícola en particular (RCA). La primera se tradujo en disminuciones sustanciales del arancel, simplificación de la estructura y desmontaje de las restricciones cuantitativas para importar y exportar. La liberación unilateral del comercio se reforzó con la participación del país en acuerdos de libre comercio y el fortalecimiento de la CAN en la década de los noventa, hasta transformarse en 1995 en una unión aduanera imperfecta: Perú no participará plenamente hasta enero de 2006, Bolivia no aplica el arancel externo común y el sistema andino de franjas de precios sólo lo aplican Colombia, Ecuador y Venezuela.

La RCA de Venezuela se inició a mediados de 1990 y para el año 2000, de acuerdo con el BID (2001), su arancel promedio simple era de 14,6% para las importaciones agrícolas, con un máximo de 20, un coeficiente de variación de 5,6 y 56 cuotas arancelarias. En cuanto a las exportaciones hubo disminu-

ción de las restricciones para exportar; se habilitaron mecanismos para facilitar los trámites administrativos y se eliminó el monopolio estatal de la comercialización interna y externa de café y cacao (productos agrícolas tradicionalmente exportados). También se aprobaron estímulos adicionales, como un subsidio de 10% sobre el valor de las exportaciones agrícolas no procesadas y la devolución de impuestos pagados para compras de insumos y otros, cuyos efectos fueron minimizados por incumplimiento gubernamental.

Desde 1999, el gobierno presidido por Hugo Chávez fijó como objetivos generales de la política agrícola y de desarrollo rural los siguientes:

- a) incrementar de manera significativa el aporte de la producción interna a la demanda nacional de bienes agrícolas;
- b) desarrollar una estrategia destinada a dotar de seguridad alimentaria a la nación;
- c) promover el renacimiento de una agricultura de exportación competitiva;
- d) recuperar la dinámica del desarrollo rural y el bienestar de la población campesina;
- e) lograr una tasa significativamente superior en el crecimiento de la producción agrícola respecto de la tasa de crecimiento de la población;
- f) incentivar el incremento de la inversión agrícola;
- g) crear escenarios financieros favorables para el mejoramiento del empleo y la remuneración del empresario agropecuario y del campesino, y
- h) crear mecanismos financieros seguros para garantizar el cumplimiento exitoso del ciclo de producción agropecuario.

Resulta pertinente destacar que el concepto de seguridad alimentaria que orienta esta política está vinculado a la noción de autoabastecimiento, un enfoque que privilegia el abastecimiento alimentario con producción nacional sin tomar en consideración los costos de dicha política para los consumidores. También hace caso omiso de los efectos que el proteccionismo tiene sobre la eficiencia productiva al distorsionar la asignación de recursos y la promoción de una producción para la cual el país tiene pocas ventajas comparativas y competitivas. Esta política olvida que el concepto moderno de seguridad alimentaria privilegia la demanda y no la producción y enfatiza la garantía de acceso para todos los habitantes, en todo momento, a una ingesta de energía alimentaria y de nutrientes para llevar una vida activa y saludable (FAO, 2000).

De acuerdo con lo anterior, la política comercial agrícola actual considera que las importaciones de alimentos deben ser complementarias pero no sustituir o desplazar la producción nacional. Por ello en el Plan General de la Nación 2001-2007 (República Bolivariana de Venezuela, 2001, pp. 33; 57 y 60) se establece que «El incremento de la producción como objetivo estratégico de la seguridad alimentaria no debe ser factor de depresión de sus precios; por otra parte, la importación de productos de origen agrícola debe ser complementaria y no sustitutiva de la capacidad de producción nacional. Dentro de una adecuada racionalidad que equilibre los intereses del consumidor final y de los productores agropecuarios se desarrollará una política comercial de precios rentables, cupos de importación o contingentamiento, disposiciones fiscales y para-arancelarias financieras que garanticen la recuperación de la agricultura nacional y la atención alimentaria de la población».

En ese contexto, la política comercial agrícola venezolana desde 1999 apunta hacia una mayor protección en la frontera. Esta orientación proteccionista se ha visto reforzada por la necesidad de enfrentar la pérdida de competitividad del aparato productivo agroalimentario nacional (y, en general de los sectores productivos no petroleros) derivada de la política macroeconómica, que estimuló la apreciación del tipo de cambio real, en tanto que socios comerciales importantes para Venezuela, como Colombia, habían

iniciado procesos de ajuste y de corrección de la apreciación cambiaria desde 1998. La competitividad fue afectada también por la tendencia a la baja, desde 1996, de los precios internacionales de las principales «*commodities*» agrícolas importables y exportables por Venezuela. Por lo tanto, para el período 1998-2002 los precios reales recibidos por los productores agrícolas bajaron a tasas medias anuales de -7,7% (agricultura vegetal), -5,2% (agricultura animal) y -10,2% (pesca), en tanto disminuían las exportaciones y aumentaban las importaciones agrícolas, con un mayor deterioro del saldo deficitario de la balanza comercial agrícola (Gutiérrez, 2004).

En concreto, la política comercial agrícola de Venezuela desde 1999 ha ampliado el régimen de contingentes arancelarios permitido por la OMC de sólo dos productos en 1998 (maíz amarillo y sorgo) a los siguientes: aceites de origen vegetal y oleaginosas (soya, torta de soya, aceite de soya, aceite de palma y otros), leche en polvo y productos lácteos, y azúcar. También ha instrumentado un régimen de licencias de importación cuestionado por sus socios comerciales por no definir de manera transparente los procedimientos para acceder a dichas licencias, además de que la obtención de éstas se condiciona a la compra (absorción) de la producción nacional, hecho que violenta las normas de la OMC. Adicionalmente se han utilizado retardos y condicionamientos de la entrega de permisos sanitarios para poder importar que han afectado las importaciones de productos como papa, café, carne de aves y de cerdo, carnes y bovinos vivos, ajo, cebolla y hongos comestibles. Colombia, Estados Unidos, Perú, Chile y Argentina se han quejado por este trato violatorio de las normas de la OMC y de la zona de libre comercio andina, por lo que Venezuela ha sido denunciada por sus socios comerciales en organismos como la CAN y la OMC, convirtiéndose, de hecho, en el país que mayores violaciones y sanciones comerciales ha recibido dentro de la CAN.

Desde el 5 de febrero de 2003 Venezuela instrumentó un sistema de control de cambio que restringe todo el comercio exterior y lo condiciona a la eficiencia y agilidad con que funcione dicho régimen de control cambiario. Hay una lista de bienes y servicios, entre ellos los agroalimentarios, que pueden obtener divisas para importar al tipo de cambio oficial, siempre y cuando cumplan con las exigencias del organismo gubernamental que administra el sistema de control cambiario (CADIVI). Las restricciones al comercio exterior que introduce este sistema han sido sancionadas por la CAN, por cuanto según el Artículo 84 del Acuerdo de Cartagena todo país miembro de la unión aduanera debe abstenerse de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de cualquier orden a las importaciones de bienes originarios de la sub-región (Resolución 715 de la CAN, 23 de abril de 2003, Gaceta Oficial de la CAN N° 920). Además, el gobierno de Venezuela exoneró del pago del correspondiente arancel de aduanas a una serie de bienes agroalimentarios (leche y derivados lácteos, cereales y harinas de cereales, aceites vegetales, atún, pastas alimenticias, cerveza y otros) que pueden ser importados con cero arancel desde orígenes extra-sub-regionales, lo cual viola el arancel externo común andino.

Los exportadores venezolanos están obligados a cambiar sus divisas al tipo de cambio oficial para la compra (1.920 Bs. por dólar)⁶, inferior al tipo de cambio del mercado negro (alrededor de 3.000 Bs. por dólar para mayo de 2004). Bajo ciertas circunstancias, los exportadores pueden preservar hasta 10% de las divisas obtenidas para exportar; pero la distorsión del mercado cambiario estimula las exportaciones ilegales y el contrabando hacia países vecinos, especialmente a Colombia. También las exportaciones de bienes agroalimentarios deben realizarse con el permiso (visto bueno) del Ministerio de Agricultura y Tierras, lo que agrega un trámite burocrático más.

⁶ El tipo de cambio oficial pasó a Bs. 2.150 por dólar de Estados Unidos a partir del 2 de marzo de 2005, de conformidad con el Convenio Cambiario n° 2, publicado en Gaceta Oficial n° 38.138. (Nota de la editora).

Finalmente, en el mercado nacional existe un sistema de control de precios (con precios máximos de venta al público) para una lista de bienes y servicios entre los cuales se encuentran los principales bienes agroalimentarios. Por lo general el precio máximo está por debajo del que correspondería en condiciones de libre mercado, circunstancia que, debido al exceso de demanda que genera, promueve «mercados negros o paralelos» y la venta ilegal (contrabando) de los bienes controlados en los mercados de los países vecinos, donde hay libertad de precios.

Los resultados obtenidos hasta ahora por las políticas agrícolas y de desarrollo rural están lejos de los objetivos y las metas enunciadas por el gobierno. Durante el período 1997/98-2001/02 el PIB agrícola per capita declinó a la tasa media anual de -1,4%, superior a la del PIB total (-1,2%); la superficie cosechada se estancó, pero hubo también importantes reducciones entre 1998 y 2002 en rubros como arroz (10,4%), frijoles (46,7%), textiles y oleaginosas (48,7%), raíces y tubérculos (2,2%), hortalizas (6,9%), cacao (15,0%) y tabaco (46,3%). El saldo negativo de la balanza comercial agroalimentaria aumentó desde 944 millones de dólares para 1997-1998 a 1.370 millones de dólares para 2001-2002, mientras la disponibilidad calórica (variable aproximativa del consumo calórico) para el habitante promedio permaneció estancada y por debajo de los requerimientos nutricionales. La fuerte recesión económica con caídas dramáticas del PIB per capita en 2002 (-10,8%) y en 2003 (-11,7%), a lo cual se agrega el alza del precio real de los alimentos en esos años, permite avizorar retrocesos en materia de seguridad alimentaria para los hogares de menores ingresos.

Venezuela, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, ha sido y continúa siendo un país importador neto de bienes agroalimentarios, lo cual significa que mantiene un déficit estructural de su balanza comercial (ver cuadro 1 y gráfico 1). En el caso de Venezuela las importaciones de bienes agroalimentarios no representan un simple complemento para satisfacer la demanda interna, fueron más de 40% de la disponibilidad para consumo humano de calorías (47,7%) para el año 2001. Según Gutiérrez (2002), existe una correlación positiva y estadísticamente significativa entre las calorías de procedencia importada y la adecuación de la dieta calórica (relación entre la disponibilidad para consumo humano de calorías y los requerimientos normativos de ingesta calórica). Este dato implica que una política de comercio exterior proteccionista podría afectar la seguridad alimentaria de los hogares pobres, mayoritariamente ubicados en áreas urbanas, al promover alzas en el precio real de los alimentos.

Durante la década de los noventa Venezuela había logrado reducir su déficit comercial agroalimentario, debido fundamentalmente al mejoramiento de su desempeño exportador, en especial hacia Colombia, país que se convirtió en el principal destino de las exportaciones agroalimentarias (Gutiérrez, 2002). También mejoró la relación XAAT/MAAT. Las tendencias se revirtieron a partir de 1999 pues, a

Venezuela: balanza comercial agroalimentaria | CUADRO 1

	Promedio de MAAT (Millones de US\$)	Promedio de XAAT (Millones de US\$)	Promedio de BCAA (Millones de US\$)	Relación (XAAT/MAAT) (%)
1984-1988	1.185	158	-1.026	13,3
1989-1993	1.058	350	-708	33,1
1994-1998	1.466	569	-897	38,8
1999-2002	1.733	455	-1.278	26,3

XAAT = Exportaciones Agroalimentarias totales;

MAAT= Importaciones agroalimentarias totales;

BCAA = Balanza comercial agroalimentaria.

Fuente: cálculos propios con base en cifras de OCEI-Oficina Central de Estadística e Informática/Instituto Nacional de Estadística-INE.

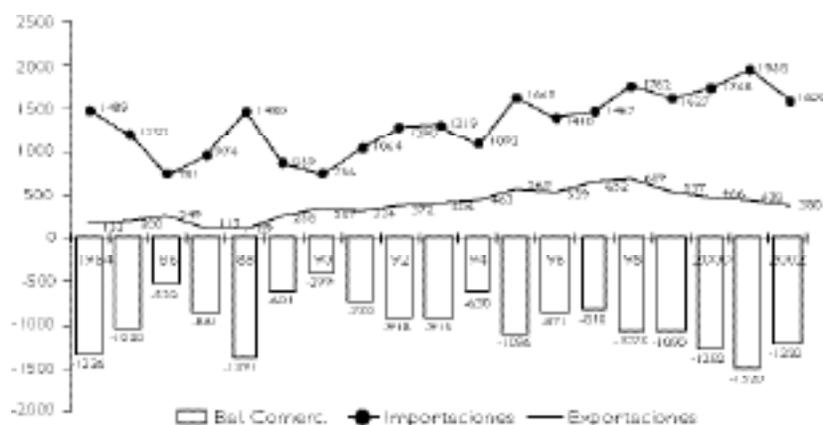
pesar de haber adoptado una política proteccionista más fuerte, las XAAT mermaron mientras que las MAAT aumentaron. Tal resultado se reflejó en un aumento del déficit de la balanza comercial agroalimentaria con respecto a los períodos anteriores (cuadro 1 y gráfico 1). La pérdida de competitividad del sector agroalimentario en los mercados externos y en el mercado nacional fue producto de una política macroeconómica que desde 1997 y hasta febrero de 2002 mantuvo la apreciación del tipo de cambio real —en un contexto en el cual los principales socios comerciales de Venezuela hacían ajustes para corregir las pérdidas de competitividad derivadas de la apreciación de su tipo de cambio real— y de la caída de los precios de las *commodities* importables y exportables por Venezuela en los mercados internacionales. La apreciación del tipo de cambio real y la merma de los precios de los principales bienes importables (cereales, oleaginosas, lácteos) estimularon el aumento de las importaciones con un valor máximo en el año 2001 de 1.958 millones de dólares.

Durante el período 1995-2002 las exportaciones agroalimentarias de Venezuela (XAAT) alcanzaron un monto promedio de 534 millones de dólares, lo cual representó alrededor del 12% de las exportaciones no tradicionales para ese mismo lapso. Los capítulos de la estructura arancelaria NANDINA que concentraron la mayor parte de las XAAT de Venezuela para 1995-2002 fueron, en promedio: pescados crustáceos y moluscos (18,7%), tabaco y sucedáneos (15,6%), bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres (10,9%), semillas y frutos oleaginosos (7,0%), cereales (6,5%), frutos comestibles (5,9%), preparaciones a base de cereales (5,6%), preparaciones alimenticias diversas (4,1%) y café (3,8%).

Para el mismo período 1995-2002 las importaciones agroalimentarias (MAAT) promediaron 1.623 millones de dólares, lo cual representó 11,8% de las importaciones totales realizadas por el país. Los capítulos de la estructura arancelaria NANDINA que concentraron la mayor parte de las MAAT de Venezuela en ese lapso fueron, en promedio: cereales (maíz amarillo y trigo en grano fundamentalmente: 20,4%); leche y derivados lácteos (10,8%); grasas y aceites animales o vegetales (10,6%); residuos y desperdicios de la industria de alimentos preparados para animales (en lo fundamental tortas oleaginosas: 9,8%); bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (7,9%); azúcar y artículos de confitería (7,0%); legumbres, hortalizas, raíces y tubérculos (5,1%); productos de molinería (4,6%); preparaciones alimenticias diversas (4,6%), y semillas y frutos oleaginosos (3,6%).

La estructura del destino de las exportaciones y el origen de las importaciones agroalimentarias de Venezuela para 1995-2002 se observa en el cuadro 2. Los datos son concluyentes acerca de la importancia que tiene la denominada zona del ALCA para el comercio exterior agroalimentario de

GRÁFICO 1 | Venezuela: balanza comercial agroalimentaria



Fuente: cálculos propios con base en cifras de OCEI-Oficina Central de Estadística e Informática/Instituto Nacional de Estadística-INE.

Venezuela. Desde el punto de vista de las XAAT los destinos más importantes son la CAN (principalmente Colombia) con 37,7%, y, en orden de importancia, Estados Unidos (22,7%), Islas del Caribe (17,3%), MERCOSUR (3,2%), México (1,4%), Chile (0,3%), Centro América (2,4%) y Canadá (0,3%). En total, el área del ALCA es el destino del 85,0% de las XAAT de Venezuela, dirigiéndose el remanente hacia Europa y resto del mundo.

Como origen de las importaciones, los países y bloques de comercio que conforman el área del ALCA también son relevantes, pues de allí proviene 75,5% del valor total importado durante 1995-2002 (un promedio de 1.623 millones de dólares), el cual se reparte así: Estados Unidos (26,6%); CAN (16,2%), MERCOSUR (15,6%); Canadá (7,8%); Chile (5,1%), América Central (1,9%); México (1,9%) y las Islas del Caribe (0,4%). El saldo restante se distribuye entre Europa (18,8%) y el resto del mundo (5,9%).

En el cuadro 3, donde se muestra el saldo de la balanza comercial agroalimentaria con los bloques y países pertenecientes al área del ALCA, se observa que Venezuela —salvo en el caso de las Islas del Caribe— mantiene un saldo deficitario en el área del ALCA que representa 7% de su déficit comercial agroalimentario total. Los mayores saldos deficitarios los tiene con países de la CAN, Estados Unidos, MERCOSUR, Canadá y Chile.

Venezuela: destino de las XAAT y de las MAAT (promedio 1995-2002, en %) | CUADRO 2

Región / País	XAAT (%)	MAAT (%)
CAN	37,7	16,2
MERCOSUR	3,2	15,6
Chile	0,3	5,1
Estados Unidos	22,7	26,6
Canadá	0,3	7,8
México	1,4	1,9
América Central	2,4	1,9
Caribe	17,3	0,4
Subtotal ALCA	85,3	75,5
Unión Europea-Europa	12,7	18,6
Resto del mundo	2	5,9
Total	100	100
Promedio (millones US \$)	534	1.623

Fuente: cálculos propios con base en cifras de OCEI-Oficina Central de Estadística e Informática/Instituto Nacional de Estadística-INE.

Venezuela: balanza comercial agroalimentaria, promedio años 200-2002 | CUADRO 3

Región / País	Balanza Comercial Agroalimentaria (BCAA)
CAN	-257
MERCOSUR	-159
Chile	-103
Estados Unidos	-249
Canadá	-132
México	-38
América Central	-10
Caribe	28
Subtotal ALCA	-930
Unión Europea-Europa	-258
Resto del mundo	-69
Total BCAA	-1.257

Fuente: cálculos propios con base en cifras de OCEI-Oficina Central de Estadística e Informática/Instituto Nacional de Estadística-INE.

Parcialmente se puede concluir que, bajo la situación actual (aun sin el ALCA), Venezuela ya mantiene una elevada relación comercial con los países y bloques de comercio potenciales miembros del acuerdo. Este es un factor de peso a la hora de decidir si se participa o no en el ALCA. Por otro lado, dado que la mayor parte de las importaciones provienen de esa área (75,5% del valor), las posibilidades de que se genere desviación neta de comercio después de establecido el ALCA son mínimas, al menos desde la perspectiva de Venezuela.

También, para determinar los principales productos de importación y los países de los cuales provienen, interesa conocer cuáles son los principales capítulos y productos agroalimentarios que se encuentran involucrados en el comercio exterior agroalimentario de Venezuela con los países del ALCA, así como los principales productos que se exportan y el destino de los mismos. Esta información se presenta en el cuadro 4.

A partir de la información que proveen los cuadros 2 y 4 se deduce que Venezuela:

— exporta poco hacia el MERCOSUR en bienes agroalimentarios mientras que de esos países importa principalmente carnes de aves, leguminosas, aceites y oleaginosas (soya), tortas de soya para la alimentación de animales y derivados lácteos;

— mantiene un saldo comercial favorable con las Islas del Caribe, aun en condiciones de no reciprocidad en los acuerdos comerciales que poseen, con potencial para aumentar de manera significativa las exportaciones hacia las Islas del Caribe si en el marco del ALCA logra un mayor acceso para productos agroalimentarios venezolanos ya posicionados (bebidas alcohólicas, cerveza); preparaciones a base de legumbres, frutas u hortalizas; frutos comestibles; legumbres, hortalizas y tubérculos; preparaciones a base de cereales; tabaco y sucedáneos; confites; melaza. Después de la CAN, con la cual el comercio se encuentra liberado en el marco de la unión aduanera andina, Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones agroalimentarias de Venezuela, que presenta ventajas comparativas en los siguientes productos: pescados, crustáceos y moluscos; preparaciones a base de pescado; café; frutos comestibles; cacao y sus preparaciones; bebidas alcohólicas; semillas de ajonjolí (sésamo); productos de molinería; preparaciones a base de cereales; preparaciones alimenticias diversas⁷. Como contrapartida, Venezuela importa desde Estados Unidos, sin otorgar preferencias arancelarias de ninguna especie: trigo; maíz amarillo (sustituto del sorgo); grasas y aceites vegetales; tortas de soyas; frutas de clima templado y una amplia variedad de productos procesados. Si Venezuela ampliara en las negociaciones del ALCA las preferencias comerciales para algunos de los productos importados desde Estados Unidos, la producción nacional de sorgo, arroz y oleaginosas (palma africana) podría verse afectada pues sería desplazada por las importaciones provenientes de ese país.

Oportunidades y amenazas para Venezuela de participar en el ALCA: una visión desde la perspectiva agroalimentaria

Entre las principales oportunidades que se derivan de la participación de Venezuela en el ALCA pueden identificarse las siguientes:

Además de los beneficios estáticos de la creación neta de comercio, la teoría económica de la integración prevé potenciales beneficios dinámicos, considerados en la práctica importantes por sus efec-

⁷ Se estimaron índices de ventajas comparativas reveladas y los siguientes capítulos arancelarios presentaron valores > 1: pescados crustáceos y moluscos; plantas vivas y productos de la floricultura; frutos comestibles; café, semillas y frutos oleaginosos; gomas, resinas y demás extractos vegetales; materias trenzables y demás extractos vegetales; grasas y aceites vegetales y animales; preparaciones de carnes, de pescados, etc.; azúcares y artículos de confitería; cacao y sus preparaciones; preparaciones alimenticias diversas.

Principales productos en el comercio con países del hemisferio occidental (ALCA) | CUADRO 4

País	Principales capítulos o productos de exportación	Principales capítulos o productos de importación
Bolivia	Preparaciones a base de cereales, tabaco y sucedáneos.	Grasas y aceites animales y vegetales; residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas y residuos de la extracción de aceite de soya).
Colombia	Productos a base de cereales; productos de galletería y de panadería; cereales (arroz y maíz); alimentos para animales; tabaco y sucedáneos; grasas y aceites; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; harina de habas de soya; preparaciones alimenticias diversas; pescado y preparaciones (conservas de pescado).	Azúcar y artículos de confitería; leche, quesos y productos lácteos; papas; grasas y aceites; preparaciones alimenticias diversas; cacao y sus preparaciones; preparaciones a base de cereales.
Ecuador	Preparaciones a base de cereales; preparaciones alimenticias diversas.	Grasas y aceites; preparaciones de pescados, crustáceos y moluscos; preparaciones alimenticias diversas.
Perú	Tabaco y sucedáneos; preparaciones de legumbres; preparaciones a base de cereales.	Harina de pescado; tortas de aceite de soya, cacao y sus preparaciones.
Brasil	Pescado congelado; preparaciones de carne de pescado (sardinias enlatadas); preparaciones a base de cereales (panadería y galletería).	Carne de aves; leche y lácteos; semillas y frutos oleaginosos (soya); tabaco y sucedáneos; preparaciones alimenticias diversas; grasas y aceites; preparaciones a base de cereales; azúcar y confites; residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas de soya).
Argentina	Preparaciones a base de cereales (panadería y galletería).	Leche y productos lácteos; carne bovina; legumbres secas (porotos, porotos negros o carotas); residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas de soya); maíz para siembra y maíz amarillo; aceites de soya y de girasol; preparaciones a base de cereales.
Uruguay	Partidas arancelarias con valores muy bajos (generalmente por debajo de 100.000 dólares) y muy pocos productos.	Leche y lácteos (quesos principalmente); residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas de soya).
Paraguay	Partidas arancelarias con valores muy bajos (generalmente por debajo de 100.000 dólares) y muy pocos productos.	Aceite de soya, residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas de soya).
Chile	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (bebidas espirituosas).	Pescados frescos y congelados; preparaciones de pescado; preparaciones de hortalizas (tomate); preparaciones alimenticias diversas; vinos; legumbres secas (porotos, porotos negros o carotas); frutos comestibles (manzanas, peras, kiwi, uvas y pasas, frutas secas); productos de molinería.
México	Semillas y frutos oleaginosos (semilla de ajonjolí-sésamo); cacao y sus preparaciones; tabaco y sucedáneos.	Cereales (trigo, maíz para siembra); preparaciones a base de cereales; preparaciones a base de legumbres (jugo de frutas); preparaciones alimenticias diversas; harinas de carne; confites.
Estados Unidos	Pescados, crustáceos y moluscos; preparaciones a base de pescado; café; frutos comestibles; cacao y sus preparaciones; bebidas alcohólicas; semillas de ajonjolí (sésamo); productos de molinería; preparaciones a base de cereales; preparaciones alimenticias diversas.	Cereales (trigo y maíz amarillo); grasas y aceites vegetales; residuos y desperdicios de la industria alimentaria (tortas de soya); preparaciones alimenticias para animales; preparaciones alimenticias diversas; frutas (uvas, pasas, manzanas, peras); preparaciones de legumbres, frutas y hortalizas; jugos y extractos vegetales; habas de soya; harinas de semillas de frutos oleaginosos; semillas para la siembra de frutos oleaginosos; preparaciones a base de cereales.
Canadá	Bebidas alcohólicas. Otras partidas con valores muy bajos (generalmente por debajo de 100.000 dólares) y muy pocos productos.	Cereales (trigo); legumbres secas (porotos-carotas negras, arvejas y guisantes); papas frescas o refrigeradas y para la siembra; preparaciones de legumbres y hortalizas; productos de molinería.
América central	Pescado (congelado); preparaciones alimenticias diversas; alimentos para animales; preparaciones de legumbres; preparaciones a base de cereales.	Azúcar de caña; confites sin cacao; aceite de palma; maíz amarillo; cacahuates o maní crudo.
Islas del Caribe	Bebidas alcohólicas (cerveza); preparaciones a base de legumbres, frutas u hortalizas; frutos comestibles; legumbres, hortalizas y tubérculos; preparaciones a base de cereales; tabaco y sucedáneos; confites; melaza.	Pescados, crustáceos y moluscos. Otras partidas con valores muy bajos (generalmente por debajo de 100.000 dólares) y muy pocos productos.

tos sobre el crecimiento económico y la productividad factorial en el largo plazo. Entre ellos, la obtención de economías de escala, la mayor competencia en los mercados, el aumento del comercio de carácter intra-industrial, la captación y el incremento de inversiones, la difusión y captación de tecnología, procesos de aprendizaje para exportar, la obtención de insumos y bienes de capital a mejores precios, mayor poder de negociación política, etc. (cf.: Bouzas y Ross, 1994, pp. 8-10). En consecuencia, participar en el ALCA permitiría a Venezuela tener acceso a un mercado de más de 830 millones de personas y de casi 13.000 billones de dólares, con potencial obtención de economías de escala, mayor captación de inversiones extranjeras, mejoras en la eficiencia productiva derivadas de la mayor competencia y de la presión que ésta genera para incorporar progreso tecnológico, entre otras posibilidades. Pero el aprovechamiento pleno de estas oportunidades no lo garantiza la simple libertad de acceso a mercados, especialmente al de Estados Unidos, ya que «los países que han logrado penetrar el mercado norteamericano deben haber desarrollado otro tipo de condiciones que les permita aprovechar el diferencial arancelario, como competitividad de precio, nichos específicos de mercado, vinculación empresarial, etc.» (CAN, 2003, p. 22).

Los potenciales bienes de exportación en los cuales Venezuela podría obtener ventajas son los siguientes: café y derivados procesados, frutas y jugos tropicales, semillas de ajonjolí, confites derivados del azúcar, cacao y derivados del cacao, preparaciones a base de cereales, cigarrillos, bebidas alcohólicas (ron, cerveza) y otros productos agroindustriales. No se mencionan productos de la pesca y del mar —cuya importancia en las XAAT es elevada, especialmente hacia el mercado de Estados Unidos— por cuanto estos no entran en la lista de productos agrícolas a negociar en el ALCA.

En un plano más específico, asegurar un acceso libre y permanente a mercados, más allá de aquellos a los cuales ya tiene mediante acuerdos de comercio preferencial (CAN, Chile, México y MERCOSUR a partir de 2004) adquiere especial significación para Venezuela. Destacan entre estos mercados por su elevada participación como destino de exportaciones agroalimentarias los de Estados Unidos y las Islas del Caribe. En el caso de Estados Unidos, Venezuela no goza de las ventajas que reciben los otros países miembros de la CAN por medio del ATPA, de forma que si en las negociaciones del ALCA Venezuela logra que se le otorgue el mismo tratamiento establecido en el ATPA o un acceso más libre al mercado de Estados Unidos, obviamente mejoraría la competitividad de algunas de sus exportaciones agroalimentarias en ese mercado. En el caso del Caribe, Venezuela podría lograr, aunque no de inmediato (debido a la condición de países pequeños y de menor desarrollo), que se liberaran en forma gradual sus mercados, a los cuales, por ubicación geográfica y potencial competitivo, podría acceder con mayor número de productos agroalimentarios que en la actualidad.

Si se logra en la negociación la reducción de los subsidios y de las ayudas mediante políticas domésticas de Estados Unidos y Canadá a sus productores agrícolas, podría mejorar también la competitividad de la producción venezolana, principalmente en cereales, oleaginosas y derivados.

Un comercio más libre, por otra parte, podría mejorar los precios de algunas importaciones vitales para mejorar el consumo de una población con problemas de seguridad alimentaria. Las importaciones de productos lácteos (principalmente leche en polvo), cereales (trigo y maíz amarillo para la industria de alimentos para animales), oleaginosas, azúcar y otros productos procesados son importantes en la ingesta calórica y proteínica de los venezolanos. Asegurar importaciones a mejores precios y de fuentes de suministro diversificadas traería beneficios para las cadenas agroindustriales que utilizan materias primas importadas y para los consumidores nacionales. Esto contrasta con la situación actual, en la cual una política comercial proteccionista, apoyada en el control de cambios, restringe con medidas para-arancelarias las importaciones de alimentos, disminuye su oferta y acelera el alza de precios. De todos modos se puede prever que algunas de estas partidas correspondientes a bienes importables, dada su condición

de rubros sensibles, serán sometidas a plazos de desgravación de 10 años al menos, por lo que los efectos de la liberación sobre la reducción de precios serán graduales en el tiempo.

En cuanto a las amenazas del ALCA, además de la pérdida derivada del no cobro de aranceles que conlleva la liberación comercial, existe el riesgo de que la producción nacional no competitiva sea desplazada de sus mercados tradicionales generando impactos negativos sobre el empleo y sobre la estructura productiva. Estos costos son más elevados en la medida en que no se adopten políticas compensatorias adecuadas para evitar que las deficiencias de infraestructura, las fallas de mercado y los obstáculos estructurales impidan un rápido reacomodo de los sectores productivos y de los sectores sociales y regiones más vulnerables a la mayor libertad comercial. Estos constituyen costos estáticos y dinámicos que los países de América Latina y el Caribe deben comparar con los potenciales beneficios de la adhesión al ALCA.

Entre las amenazas más importantes para Venezuela destacan las siguientes:

- Una liberación rápida del comercio afectaría algunos rubros sensibles para los cuales el país tiene pocas ventajas competitivas y escasas ventajas comparativas (escasa dotación de factores). Entre éstos se pueden mencionar: maíz blanco, sorgo (sustituido por importaciones de maíz amarillo), oleaginosas y aceites, tortas de oleaginosas para animales, lácteos y derivados, azúcar, leguminosas secas (caroatas: *black beans*), carne de aves (pollo) y una amplia variedad de productos agroindustriales. La gran mayoría de estos productos y las partidas arancelarias conexas están incluidas en el sistema andino de franjas de precios (SAFP), que incluye 170 partidas arancelarias y sirve de mecanismo estabilizador ante la volatilidad de los precios en los mercados internacionales. El SAFP permite la aplicación de aranceles variables si el precio de importación cae por debajo del precio piso de la franja, lo que garantiza una protección mayor que el arancel fijado formalmente a la producción nacional. Además, la mayoría de estos productos se encuentra bajo el régimen de contingentes arancelarios (cuota arancel) de la Ronda Uruguay de la OMC. Una liberación inmediata, sin la adopción de programas de reestructuración productiva y de apoyo a los productores más vulnerables, podría afectar negativamente el aparato productivo nacional y el empleo en las áreas rurales. Las cadenas agro-productivas afectadas son aquellas en las cuales hay poco potencial para generar comercio intra-industrial⁸.

- El desmontaje de la institucionalidad y de la política agrícola común andina (PACAN) de la cual participa Venezuela debe ser negociado con especial cuidado. La PACAN quedaría en suspenso ante una negociación que acuerde una liberación rápida de las partidas agrícolas y ello debilitaría a la CAN, acuerdo en el cual Venezuela en materia de comercio agrícola y general ha obtenido importantes beneficios estáticos y dinámicos (Gutiérrez, 1999 y 2001). De particular interés en las negociaciones sería lograr un desmantelamiento gradual del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) a partir del año diez para permitir la ejecución de programas de reestructuración productiva para partidas sensibles a las importaciones.

- Por último, si Venezuela decide no participar en el ALCA mientras el resto de los países, especialmente sus principales socios comerciales (CAN, Chile y MERCOSUR, Islas del Caribe) lo hacen, quedaría parcialmente impedida de gozar de los beneficios de un comercio más libre, sobre todo en lo que se refiere a captación de tecnología, inversiones extranjeras y materias primas agrícolas a costos más bajos, mientras sus socios comerciales obtendrían estos beneficios, lo que redundaría en una mayor competitividad de sus productos en el mercado interno y en aquellos hacia donde se exportan los bienes

⁸ El comercio intra-industrial agroalimentario de Venezuela con Estados Unidos es bajo, apenas 13% para 2001-2002, según estimaciones del autor. Tampoco es significativo en los casos del comercio con los países del MECOSUR, Chile y México.

venezolanos. En consecuencia, el acceso más libre de productos de Estados Unidos y Canadá a los mercados naturales y más importantes para el país (países de la CAN e Islas del Caribe) significaría la intensificación de la competencia en los mismos, con lo cual las exportaciones venezolanas podrían ser desplazadas. De otro lado, Venezuela no gozaría del acceso preferencial de sus mercancías a los mercados de los países participantes en el ALCA, salvo que los acuerdos de integración en los cuales participa sean más profundos que aquel. También se menciona lo que se denomina «pago del boleto de entrada», en el cual se incurre cuando un país se excluye de un acuerdo de comercio y al cambiar las circunstancias y solicitar su ingreso debe someterse a las reglas acordadas, sin capacidad para negociarlas (Álvarez, Briceño y Bustamante, 2002, p. 49). Es falsa, por lo tanto, la premisa según la cual Venezuela tendría costos bajos si decide no participar en el ALCA.

La posición de Venezuela en materia agroalimentaria en las negociaciones del ALCA

Venezuela, en su condición de país miembro de la CAN, participa en la negociación del ALCA compartiendo el sistema de vocería única según el cual las posiciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son discutidas y consensuadas en el seno de la CAN, para posteriormente ser presentadas en las reuniones plenarias. Pero la vocería única tiende a resquebrajarse en la medida en que los países mantienen diferentes posiciones sobre las bondades del ALCA y la importancia que éste reviste para sus estrategias de desarrollo. Así, las posiciones de Venezuela frente al ALCA tienden a diferenciarse de las que mantienen los otros miembros de la CAN, que han manifestado su interés en participar en el ALCA y en firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Por otro lado, las ofertas sobre acceso a mercados realizadas hasta abril de 2003 tienden a diferenciarse, siendo el único bloque de comercio que no presentó ofertas comunitarias, especialmente en lo referido a las partidas arancelarias agrícolas, lo cual genera dudas acerca de si existe una verdadera vocería única de la CAN (cf.: CAN, 2003)⁹.

El ALCA reviste especial importancia para los países de la CAN ya que el hemisferio occidental es el destino de más de 75% de las exportaciones del bloque y el origen de 63% de sus importaciones (CAN, 2003), y que la mayor cuantía de la inversión extranjera proviene del área del ALCA, especialmente de Estados Unidos. En consecuencia, los beneficios de participar en el acuerdo son potencialmente altos para las empresas que puedan aprovechar las oportunidades que surgen (Alegrett, 2001).

De todos modos, debe quedar claro que los intereses de Venezuela no son necesariamente los mismos que los del resto de los países miembros de la CAN. Así, mientras Venezuela ha profundizado los controles sobre su comercio exterior y mantiene una posición crítica frente al ALCA y a la política exterior de Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Perú han manifestado su deseo de firmar un acuerdo de libre comercio con ese país, para lo cual ya han hecho planteamientos formales e iniciado conversaciones en mayo de 2004.

Desde 1999 el gobierno de Venezuela ha sostenido una posición crítica y de rechazo a la conformación del ALCA y el Presidente Chávez ha promovido la denominada Alternativa Bolivariana para

⁹ El documento de la CAN que analiza las ofertas en acceso a mercados concluye que «[...] los países de la Comunidad Andina presentaron ofertas al ALCA, que son similares en composición pero muy diferentes en los conjuntos de items arancelarios que comprenden cada canasta de desgravación. Esta posición ha minado sustancialmente la capacidad negociadora de conjunto de los países andinos a diferencia de lo que se puede verificar en los demás bloques participantes en la negociación» (CAN, 2003, p. 18).

América Latina y el Caribe (ALBA). Venezuela ha manifestado desacuerdo sobre la fecha de entrada en vigencia del ALCA (2005), exige mayor tiempo para la discusión y para realizar las inversiones necesarias que mejoren la competitividad. Critica también el carácter puramente comercial del acuerdo y su enfoque neoliberal (de mercados), al tiempo que exige una reducción sustancial de los subsidios y de los niveles de protección aplicados por Estados Unidos y Canadá a su producción y a sus exportaciones agrícolas a la par que propone la creación de fondos de compensación y el tratamiento diferenciado para los países más pequeños¹⁰.

A continuación se analiza la oferta agrícola de Venezuela en el marco de las negociaciones del ALCA¹¹.

En general, los calendarios de desgravación arancelaria tendrán cuatro fases: A (inmediata); B (no más de 5 años); C (no más de 10 años); D (períodos mayores de 10 años). El arancel base de las ofertas es el de nación más favorecida (NMF) aplicado a la fecha de la notificación. La oferta agrícola de Venezuela se caracteriza por ser restrictiva de las importaciones, a pesar de tratarse de un importador neto de insumos y materias primas agrícolas para la industria, lo que refleja la posición oficial gubernamental de rechazo al ALCA (CAN, 2003, p. 57). Los elementos más importantes de la oferta agrícola venezolana son los siguientes (cf.: Samacá Prieto, 2003):

— El arancel base de la negociación abarca 877 partidas, 170 de las cuales tienen nota de condicionalidad sujetas al mecanismo de estabilización de precios o sistema andino de franjas de precios (SAFP), lo cual representa 19% del total de partidas. Las partidas arancelarias más afectadas por el SAFP y cuyos aranceles efectivos pueden estar por encima de 20% son: lácteos (78% de las partidas), azúcar (62%), grasas y aceites (59%), cereales (52%) y cacao y carnes (36%).

— Un porcentaje importante de partidas (38%) condiciona su desgravación a la eliminación de los subsidios en los demás países, especialmente Estados Unidos y Canadá.

— El promedio de aranceles, con base en las partidas no sujetas al SAFP, es de 14,3%, con una desviación estándar de 6,7% y aranceles *ad valorem* máximo y mínimo de 20% y 0%, respectivamente. En el cuadro 5 se registran el número y el porcentaje de partidas según los tramos arancelarios, base de la negociación para Venezuela.

— El 84,5% de las partidas se ubica en las fases C y D (mayor plazo para desgravar) y en el grupo de otras (partidas cuya desgravación total está sujeta a la eliminación de subsidios; cf. cuadro 6). Los capítulos más afectados por la fase D (más de 10 años) y condicionadas a la eliminación de subsidios son: algodón (100%), tabaco (100%), azúcar (100%), cacao y derivados (100%), preparaciones de

Venezuela: Arancel Base en las negociaciones del ALCA | CUADRO 5

	Libre	< 5%	5% - 10%	10% - 15%	15% - 20%	> 20% ^(*)	Total
Arancel Base	51	81	142	81	352	170	877
Porcentaje (%)	5,8	9,2	16,2	9,2	40,1	19,4	100

(*) Incluye las partidas del SAFP.

¹⁰ La posición venezolana sobre el ALCA se examina en este mismo libro en los capítulos 6 y 7, de Porcarelli/Garófalo y Rita Giacalone, respectivamente.

¹¹ Los cuadros estadísticos y demás información sobre la oferta agrícola de Venezuela han sido tomados de Samacá Prieto (2003).

cereales y de leche (100%), preparaciones alimenticias diversas (97%), lácteos (98%), preparaciones de frutas (88%), carnes (84%), grasas (69%) y cereales (52%) .

A manera de conclusión parcial puede afirmarse que la oferta agrícola de Venezuela es la más restrictiva en comparación con los demás países miembros de la CAN. Del total de partidas arancelarias Venezuela incluye en la fase D y condicionadas a la eliminación de subsidios 63%, mientras que Bolivia y Ecuador apenas incluyen 54% y 50%, respectivamente. Colombia y Ecuador incluyen en la fase D apenas 56% y 32% y no incluyen partidas condicionadas a la eliminación de subsidios.

Los intereses agroalimentarios de Venezuela: bases para la definición de una estrategia de negociación

En un plano general, Venezuela debería considerar su participación en el ALCA como un instrumento para alcanzar los objetivos de su estrategia de desarrollo nacional por lo que sus decisiones deben estar marcadas, más que por razones ideológicas o geopolíticas de interés particular para el gobierno, por un análisis riguroso de los efectos de bienestar económico y social (estáticos y dinámicos) que implica participar en un acuerdo de libre comercio hemisférico. Para ello debe tener en cuenta sus características particulares de país importador neto de alimentos, por lo que el componente importado es fundamental en la conformación de la oferta de alimentos y, en consecuencia, presiona a la baja de los precios domésticos de los alimentos, sobre todo de aquellos que consumen los hogares de más bajos ingresos: cereales, leguminosas, aceites vegetales, azúcar, leche en polvo y carne de aves (lo cual no implica asumir una posición de liberalización rápida que ponga en peligro la producción nacional de los rubros sensibles a las importaciones). De otro lado, debe tratar de mejorar el acceso a los mercados de aquellos rubros para los cuales tiene potencial exportador.

La estrategia de negociación nacional en materia agroalimentaria debería ser pragmática y estar caracterizada por los siguientes elementos:

— Exigir la disminución del proteccionismo y el desmontaje de los subsidios y las políticas agrícolas de apoyo a sus agricultores y exportadores por parte de Estados Unidos y Canadá. Obviamente Venezuela, con la mayoría de su población urbanizada e importador neto de alimentos, pudiera estarse beneficiando de estas políticas al adquirir alimentos a precios bajos en los mercados internacionales. Sin embargo, también estas políticas crean ventajas comparativas y competitivas artificiales que distorsionan la asignación de recursos en el aparato productivo agroalimentario nacional impidiendo revelar, en algunos casos, los rubros en los cuales el país puede tener ventajas competitivas.

— Luchar por el mayor acceso posible a los mercados de Estados Unidos y de las Islas del Caribe para los rubros de exportación que tienen potencial o están ya posicionados en ellos (frutas tropicales y jugos; café y derivados; cacao y derivados; bebidas alcohólicas, principalmente ron y cerveza;

CUADRO 6 | Venezuela: resumen de la oferta agrícola en las negociaciones del ALCA. Porcentaje de partidas en cada fase de desgravación

A	B	C	D	Otras (*)	Total
9,8	5,8	22,1	24,8	37,6	100

(*) Incluye las partidas del SAFF.

semillas de ajonjolí; preparaciones de carne de pescado; preparaciones a base de cereales; tabaco y sucedáneos, y preparaciones alimenticias varias). Estos son prioritarios por cuanto el país puede beneficiarse de su liberación comercial, hay ventajas competitivas claras y es posible aumentar su producción sin mayores problemas (Bonnet Madurga, 2002, p. 9).

— Tener en cuenta que las importaciones de alimentos, de la cuales más de 75,5% proviene del ALCA, contribuyen de manera importante a la conformación de la disponibilidad alimentaria para consumo humano y permiten la obtención de precios más bajos para los consumidores. Una estrategia de negociación excesivamente restrictiva de las importaciones, como la que Venezuela ha presentado en su oferta agrícola, afectaría a los consumidores y la seguridad alimentaria de los hogares de menores ingresos. Tampoco debe olvidarse que la competitividad de algunas cadenas productivas (productos de molinería, confites, pastas, alimentos para animales, carne de aves y porcina, margarinas y aceites, otras) depende de la obtención de materias primas importadas a mejores precios que en el mercado nacional. Esta posición no sería contradictoria con la exigencia de gradualidad y plazos largos de desgravación para los productos sensibles por su importancia en una estrategia de desarrollo nacional, por la necesidad de realizar una reestructuración productiva e incluso por razones de equidad (dado que en su producción predominan los pequeños productores).

— No proteger algunos rubros no producidos en el país al incluirlos en plazos de desgravación largos, aun considerando que pueden indirectamente afectar (vía elasticidad cruzada de los precios) otros que se producen domésticamente. Éste es el caso del trigo, del cual no hay producción nacional, pero es un aportador significativo de calorías y proteínas para los consumidores más pobres, a través del pan y las pastas alimenticias. Además, la competitividad interna y la exportación hacia otros mercados de la industria de galletas y de pastas depende de la obtención del trigo en grano a los mejores precios posibles. En consecuencia, deben ser analizados con cuidado los beneficios y costos de restringir con medidas cuantitativas las importaciones de rubros para los cuales el país tiene pocas ventajas comparativas y competitivas pero que son insumos importantes para la producción de alimentos vitales para la seguridad alimentaria de los hogares.

— Aceptar que el proceso de liberación de las partidas agrícolas correspondientes a rubros altamente sensibles (maíz blanco; arroz; papa; leguminosas producidas por pequeños productores; azúcar; lácteos y derivados; oleaginosas; productos cárnicos de cerdo y aves) tiene que ser gradual. La posición de Venezuela debería ser cónsona con la de la CAN, ya que casi todos estos rubros están sujetos a la PACAN, cuyo principal instrumento es el SAFF. Los términos definitivos de la negociación agrícola del Acuerdo de Libre Comercio CAN-MERCOSUR podrían servir de referencia para la oferta que debería hacer el país en el marco de las negociaciones del ALCA.

— Tener en cuenta que una desgravación a plazos largos para productos importables sensibles¹² también se justifica por la deplorable situación actual del aparato productivo agroalimentario nacional. Mejorar la competitividad del sector agroalimentario nacional es ineludible ya que en el futuro, incluso no

¹² Según Bonnet Madurga (2002, p. 9) los productos sensibles en la negociación son aquellos en los que existe un riesgo importante de desaparición o reducción significativa de la producción nacional como consecuencia de la liberalización comercial.

participando del ALCA, Venezuela estará participando de la CAN (unión aduanera) y del Acuerdo de Libre Comercio CAN-MERCOSUR. El país requiere un programa de reestructuración productiva que mejore la competitividad de las principales cadenas agroproductivas pues un mejor acceso a mercados no garantiza el aumento de las exportaciones sin una estrategia destinada al mejoramiento de la competitividad y la promoción de exportaciones.

— Fortalecer la vocería única de la CAN y contribuir significativamente al perfeccionamiento de la unión aduanera andina.

Referencias bibliográficas

- Alegrett, Sebastián (2001) «La participación de la Comunidad Andina en el ALCA». Intervención del Secretario General de la CAN, en el I^{er} Foro Nacional ALCA-Perú, Lima 1^o de febrero de 2001.
- ALCA-Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) «Orientaciones e instrucciones para las entidades del ALCA», cf.: http://www.alca-ftaa.org/TNC/tnc23_s.asp
- Álvarez, Raquel; Briceño Ruiz, José y Bustamante, Marleny (2002) «Venezuela y su participación en el ALCA: opciones y desafíos», *Aldea Mundo*, año 6, N^o 12, pp. 39-56.
- Amorim, Celso (2003) «El ALCA posible», *El Nacional*, Caracas 23 de agosto de 2003, p. B-2.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2001) «Base de datos hemisférica», en http://www.ftaa-alca.org/NGROUPS/NGMADB_s.asp
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2002) *Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002. Más allá de las fronteras*. Washington D.C.
- Blanco, Herminio y Zabudovsky, Jaime (2003) «Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas». BID-INTAL-ITD-STA. Documento de Trabajo IECI-01, Buenos Aires.
- Bonnet Madurga, Antonio (2002) «Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales». BID-INTAL-ITD-STA. Documento de Trabajo 12, Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto y Ross, Jaime (1994) «The north south variety of economic integration. Issues and prospects for Latin America», en: Bouzas, Roberto and Ross, Jaime *Economic integration in the Western Hemisphere*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- CAN-Comunidad Andina de Naciones (2003) Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas (Resumen Ejecutivo). Documentos de la Secretaría General, Lima: www.comunidadandina.org/
- FAO-Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación (2000) Twenty six FAO regional conference for Latin America and the Caribbean, Follow up to the World Food Summit, Mérida, México, April 2000.
- FES-Friedrich Ebert Stiftung (2003) «El tratado de libre comercio Chile-EE.UU., ¿Un precedente para el ALCA?», *Estudios sobre el ALCA*, n^o 15, Santiago de Chile.
- FES-Friedrich Ebert Stiftung (2004) Informe ALCA, n^o 18, Santiago de Chile. <http://www.fes-alca.cl/archivos/Informealca18es.pdf>.
- Goudynas, Eduardo y Evia, Gerardo (2003) *Las negociaciones agropecuarias en el ALCA*. Friedrich Ebert Stiftung-FES Chile.
- Gutiérrez, Alejandro (1999) «Integración económica y crecimiento del comercio bilateral agroalimentario entre

Venezuela y Colombia», *Iberoamericana* (Nordic Journal of Latin American Studies), vol. XXIX, n° 1-2, pp. 149-173.

- Gutiérrez, Alejandro (2001) El comercio bilateral agroalimentario entre Colombia y Venezuela: evaluación, principales problemas y perspectivas. Tesis Doctoral (inédita). Centro de Estudios del Desarrollo-CENDES, Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Gutiérrez, Alejandro (2002) «El comercio exterior agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa», en: Machado Allison, Carlos. *Agronegocios en Venezuela*. Ediciones IESA, Caracas.
- Gutiérrez, Alejandro (2004) «Venezuela: Assessing Agro-Food Policies during the 'Bolivarian Revolution'». Mimeo. Universidad de Los Andes-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Mérida-Venezuela.
- Iglesias, Enrique (2003) «Creación del área de libre comercio de las Américas: un compromiso pragmático», en: Integración y comercio en América. Una estimación preliminar del comercio de 2003, BID, Nota Periódica, Diciembre, 2003. Washington D.C.
- INN-Instituto Nacional de Nutrición / ULA-Universidad de Los Andes (2001) Hojas de Balance de Alimentos 2001: <www.saber.ula.ve/ciaal/estadisticas/index.html>
- Observatorio Agrocadenas Colombia. Memo n° 1 en: http://www.agrocadenas.gov.co/novedades/memo_agrocadenas01.pdf
- OECD (2003) «Agricultural policies in OECD Countries, monitoring and evaluation 2002 highlights», Viena: www.oecd.org
- República Bolivariana de Venezuela (2001) *Plan de desarrollo económico y social de la Nación 2001-2007*. Líneas generales. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. Posición de Venezuela frente al ALCA ante reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en El Salvador, julio de 2003: <http://200.444.51.34/mpc/notas42.htm>
- Samacá Prieto, Henry (2003) «Análisis de las ofertas agrícolas en el ALCA». Observatorio Agrocadenas Colombia. Bogotá: www.agrocadenas.gov.co
- Van Kasteren, Alfredo (2002) «Intereses de la Comunidad Andina en las negociaciones agrícolas de la OMC». Presentación en Power Point, Caracas.

[Capítulo VI

Evolución de la participación y la posición de Venezuela en las negociaciones del ALCA

Eduardo Porcarelli | Fidel Garófalo]

Al analizar los procesos de negociación bilateral y multilateral del área económico comercial en los que Venezuela ha participado (OMC, CAN, G-3, para mencionar sólo algunos), podemos observar que nunca antes se verificó un cambio tan radical en el enfoque negociador y en la posición de nuestro país como el que estamos presenciando en el caso de las negociaciones del ALCA. Ni siquiera en ocasión de los cambios en la conducción del gobierno por parte de administraciones de diferente orientación político-ideológica (AD, COPEI, CONVERGENCIA) —más allá de los naturales cambios de énfasis en algunos aspectos de la política exterior y de las diferencias de estilo y de matices en su conducción— se dio una reorientación tan drástica y profunda en los planteamientos, en el enfoque y en la propia estrategia negociadora, como la que ha adoptado el gobierno del presidente Hugo Chávez.

Este cambio en el área de las negociaciones económico comerciales, de gran sensibilidad en la política exterior de Venezuela, obliga a indagar sobre las razones, las implicaciones, el significado y las posibles consecuencias del mismo desde la perspectiva del interés nacional y de su tradicional posicionamiento en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y hemisféricas. Es importante aclarar, sin embargo, que este capítulo no se propone emitir juicio de valor alguno sobre esos cambios sino buscar y analizar las implicaciones y consecuencias que la nueva orientación de nuestra política exterior, en materia económico-comercial, puedan tener para el futuro de Venezuela.

Las negociaciones

Naturaleza de las negociaciones, ambiente estratégico, peculiaridades y aspectos políticos, antes y durante la negociación

Los funcionarios y expertos que de una u otra manera han tenido oportunidad de participar en las diferentes etapas del proceso de negociación del ALCA concuerdan en que se trata de una negociación *sui generis*, en el sentido de que se aparta significativamente del modelo usual utilizado en negociaciones similares. En razón de ello, antes de considerar cuál ha sido la participación, el comportamiento

to y la posición de Venezuela durante el proceso, es necesario no sólo delinear el ambiente y el entorno estratégico en el que se han venido desarrollando las negociaciones desde sus inicios, sino también subrayar algunas peculiaridades de la modalidad de negociación adoptada para el ALCA, a fin de aclarar la verdadera naturaleza de este ambicioso proyecto políticoeconómico del hemisferio. Esto también podría ayudar a comprender mejor los cambios ocurridos en la posición venezolana a partir de 1999.

El ALCA está enmarcada e incluida en la concepción holística y global que Estados Unidos tiene de su política internacional y, por lo tanto, constituye un objetivo más de su agenda internacional, específicamente de la hemisférica. Si bien los antecedentes inmediatos del ALCA se remontan a la administración de Ronald Reagan y se refieren al área económica y comercial, la conceptualización y el lanzamiento del Proyecto ALCA se realiza en el marco de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas (Miami, diciembre de 1994; cf.: www.alca-ftaa.org), en cuya Declaración de Principios y Plan de Acción se incluye el tema del libre comercio en el capítulo «La Promoción de la Prosperidad mediante la Integración Económica y el Libre Comercio», acompañado de temas tales como el turismo, la cooperación energética y la cooperación en ciencia y tecnología.

El Plan de Acción, como expresión a nivel operativo de los mandatos de la Declaración de Principios, abarca otros tres grandes temas: la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias en las Américas; la erradicación de la pobreza y la discriminación y la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, por lo que no queda duda de que para Estados Unidos el ALCA forma parte de una agenda hemisférica en la que el libre comercio está ligado a otros temas importantes de su agenda de política exterior.

Lo anterior obliga a concluir que la naturaleza de las negociaciones del ALCA es compleja porque va más allá de lo técnicocomercial y toca asuntos políticos de gran trascendencia para todos los países del hemisferio. Esta realidad era y es bien conocida por los países que participan en el proceso de negociación y es por ello que el entorno estratégico y el ambiente general prevalecientes en la época anterior y para el momento de iniciarse las negociaciones se basaba en convicciones, planes, objetivos y metas que si no consensuales eran —cuando menos, por las razones que fuera— altamente convergentes.

Para ese momento histórico se tenía la percepción generalizada de que tras los fracasos de la década anterior, para alcanzar el desarrollo y la prosperidad en nuestro hemisferio, la democracia en lo político y el libre comercio y el desarrollo sustentable en lo económico y social eran instrumentos imprescindibles que, conjuntamente con la profundización de los procesos de integración sub-regional y la consolidación de la cooperación, permitirían que tales aspiraciones se concretaran. Algunos de los elementos más relevantes y característicos del entorno estratégico vigente desde principio de los años noventa eran el incipiente y acelerado proceso de globalización, el refloreCIMIENTO de los movimientos integracionistas con un enfoque de apertura comercial y la generalización y consolidación de la democracia en la mayoría de los países del hemisferio.

Una vez finalizada la confrontación Este-Oeste, con el desmoronamiento de la Unión Soviética y superada la etapa de bipolarización político-ideológica entre los dos grandes bloques de poder, la década de los noventa se inició con una nueva dinámica en el campo de las relaciones internacionales; se abrió también una época de gran incertidumbre política, con nuevos retos y desafíos y con la sensación de que era hora de buscar un nuevo orden mundial. En lo económico este fue un momento de especial relevancia. Aunque el énfasis en el área de la política internacional —en particular en el caso de Estados Unidos— se trasladó a otros asuntos como la lucha contra el terrorismo, la eliminación de las armas de destrucción masiva, el afianzamiento de los regímenes democráticos, igualmente adquirieron relevancia los temas económicos, en especial el relativo al comercio internacional. Todo ello en el contexto de ese

nuevo fenómeno conocido como «globalización» que, sin ser totalmente nuevo, adquiere rol preponderante por la extraordinaria velocidad con que se expande y se afirma, gracias a los grandes avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones y el transporte.

Para Estados Unidos, única superpotencia global que emerge después del fin de la guerra fría, los primeros años de la década de los noventa fueron un período de incertidumbre y de búsqueda de nuevas orientaciones en su agenda exterior. La necesidad de un «nuevo orden mundial» se tornó un tema central y frecuente en las intervenciones del presidente George Bush. Esta búsqueda se orientó en modo particular hacia los aspectos económicos que, junto con el tema del terrorismo, fueron el centro de la reformulación de la agenda de política exterior norteamericana. Esto no podía ser de otra manera ya que lo económico era justamente el área en la cual Estados Unidos presentaba mayores debilidades y vulnerabilidades.

Reflejo de este cambio de prioridades fue el relanzamiento de propuestas como la Iniciativa para las Américas y el inicio de negociaciones para lograr acuerdos más avanzados o comprehensivos en materia comercial y de inversiones, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como las iniciativas dirigidas hacia la región Asia-Pacífico y, sobre todo, la propuesta hecha en 1994 de conformar un área de libre comercio en el hemisferio americano. En lo que respecta a esta última iniciativa es importante recordar que la década de los noventa coincidió con un renovado interés y una renovada búsqueda de esquemas alternativos y novedosos por parte de los países de América Latina y del Caribe que, tras la llamada «década perdida de los ochenta» les permitieran lograr el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los pueblos de la región.

Dos elementos, por una parte la reafirmación de las democracias y, por la otra, el reconocimiento del fracaso de modelos económicos como el de sustitución de importaciones, son claves para entender el *animus* imperante en los gobiernos de la época y su influencia en la decisión de participar en un proceso de negociación como el del ALCA, de manera acrítica y con una excesiva dosis de optimismo respecto de los posibles efectos beneficiosos del acuerdo. Otro elemento, no menos importante sin duda, fue la renovada convicción de que sólo a través de la integración en bloques sub-regionales o regionales sería posible para los países en desarrollo alcanzar los niveles deseados de prosperidad (en lo nacional) y de fortaleza para negociar con los grandes bloques del poder económico (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) en el escenario mundial de las negociaciones comerciales, la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los documentos emanados de la Primera Cumbre de las Américas (posteriormente ratificados en otras dos cumbres sucesivas; cf.: www.alca-ftaa.org) contienen todos los elementos antes descritos. Pero además es necesario subrayar que todos los países en desarrollo del hemisferio recibieron con satisfacción el lanzamiento de las negociaciones del ALCA por considerar que con esa iniciativa finalmente Estados Unidos había dirigido su mirada y atención hacia su «patio trasero», por tanto tiempo olvidado y/o marginado. En otros términos, las negociaciones del ALCA se originan y se inician en un ambiente hemisférico de gran convergencia de propósitos en lo político y lo económico, de grandes esperanzas y expectativas en las bondades de la globalización y en un contexto de aceptación generalizada del modelo de economía y de mercado como el más idóneo para lograr las metas de desarrollo y prosperidad en el continente americano.

Aspectos económicos y comerciales

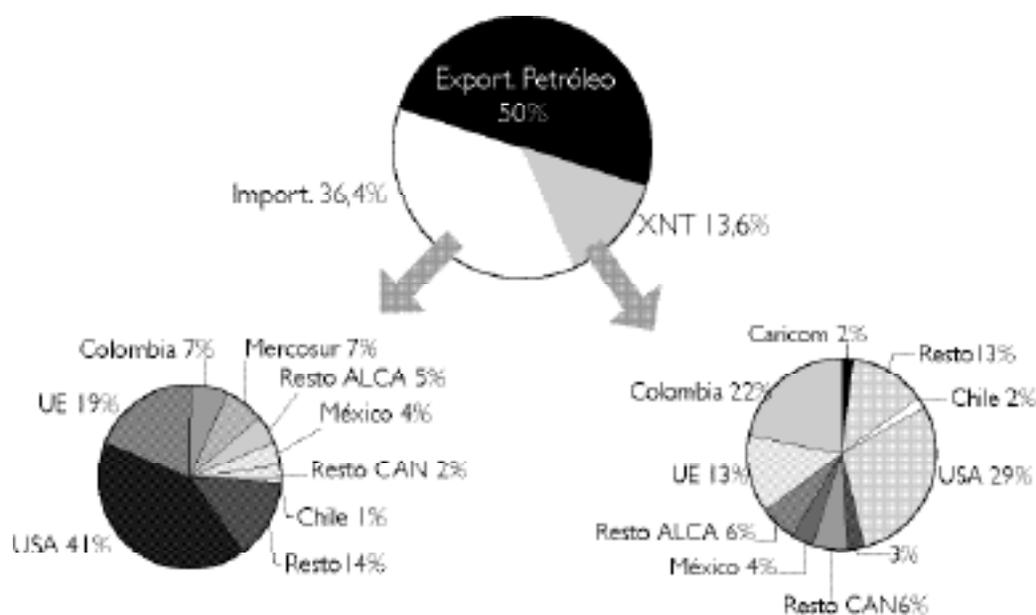
El contexto económico comercial en el cual se desarrollan las negociaciones del ALCA para Venezuela está influenciado, por una parte, por las negociaciones comerciales que Venezuela ha culmina-

do en el pasado y que continúa desarrollando en el presente y, por la otra, por los índices macroeconómicos y sociales que, de acuerdo con algunos de los decisores de política involucrados en las negociaciones, pueden verse afectados negativamente si no se aplican los correctivos necesarios para que estas negociaciones no se comprometan a abrir sectores percibidos como de vital importancia para el desarrollo futuro del país.

En cuanto a las negociaciones comerciales y sobre inversiones no hay duda de que Venezuela tiene una amplia experiencia. En tal sentido, es importante recordar que Venezuela, además de formar parte del sistema multilateral de comercio en la OMC, pertenece a la Comunidad Andina desde 1973 (zona de libre comercio y unión aduanera imperfecta con aspiraciones de llegar a ser mercado común en el 2005) y ha firmado acuerdos de Libre Comercio con México (Grupo de Los Tres-G3) y Chile. Participa así mismo en acuerdos de complementación económica con Argentina y Brasil, en forma conjunta con la Comunidad Andina (ACE 48 y 39, respectivamente, dentro de la ALADI); acuerdos de alcance parcial con Centroamérica, Cuba, Guyana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Paraguay; un acuerdo de comercio e inversión con la Comunidad del Caribe (CARICOM), además de formar parte de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y de disfrutar del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos. Adicionalmente, Venezuela ha suscrito 21 acuerdos de promoción y protección de inversiones y tiene más de 27 negociaciones en distintas etapas de avance.

Sin embargo, a pesar de todos estos acuerdos comerciales, su comercio exterior sigue dependiendo principalmente de las exportaciones petroleras. De un intercambio comercial total igual a 100 (importaciones + exportaciones), Venezuela exporta 63,5% al mundo e importa 36,4% del mundo. De sus exportaciones, 63,5% está compuesto por 49,9% petróleo y derivados, 0,3% mineral de hierro y 12,0% exportaciones no tradicionales (promedio 1997-2002; cálculos de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Comercio, a partir de datos del INE y MEM; ver gráfico 1). Este análisis general de las cifras de exportaciones no permite reflejar algunos éxitos importantes

GRÁFICO 1 | Distribución de la balanza comercial Venezuela Mundo 1997-2002



Fuente: MPC, Dirección de Comercio Exterior, con datos del INE y MEM.

del comercio exterior venezolano, como el crecimiento de sus exportaciones no tradicionales a la región andina a consecuencia del Acuerdo de Cartagena. Para 1973, las exportaciones venezolanas a la CAN eran de 42.266 dólares anuales, mientras que en el año 2002 alcanzaron 1.242.680 millones de dólares (cf.: Sistema Subregional de Estadística, Secretaría General de la CAN: /www.comunidadandina.org/estadisticas/sgde060pdf).

Una aproximación económica–comercial a las negociaciones del ALCA desde la perspectiva venezolana implica referir brevemente los posibles efectos positivos y riesgos que derivan de ellas, sin olvidar que con independencia del balance final de dichos efectos estas negociaciones son importantes ya que en el hemisferio americano se ubica el 68% del intercambio comercial venezolano (ver gráfico 2).

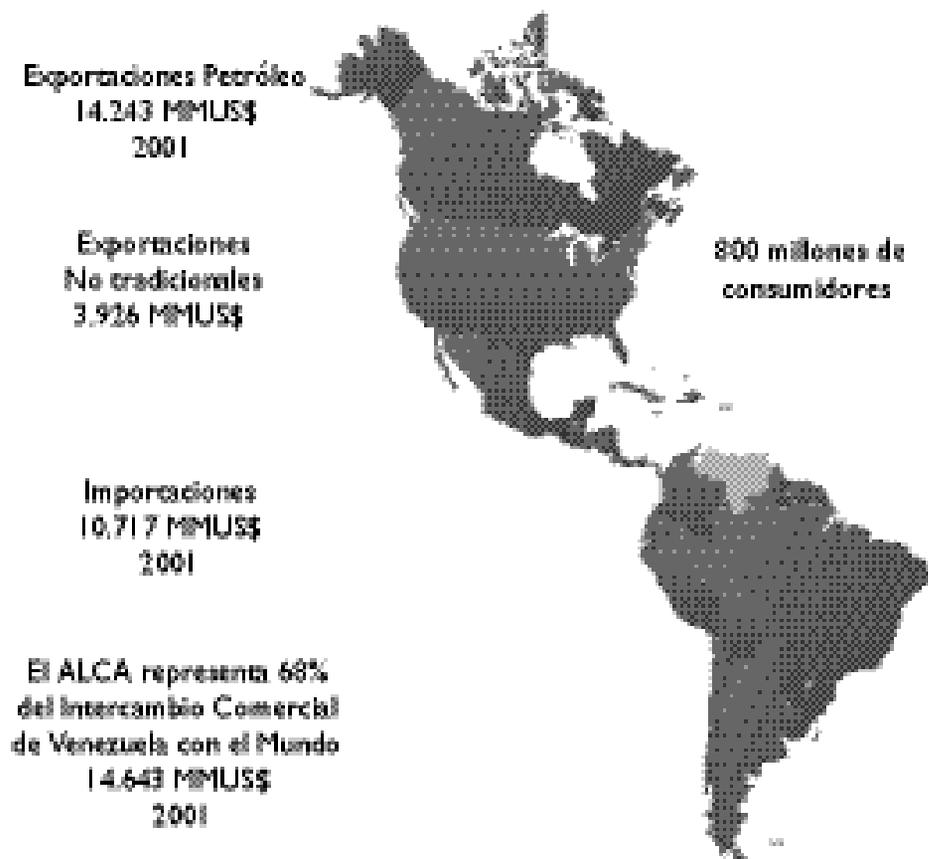
Entre los posibles efectos positivos vale la pena destacar los siguientes:

— Expansión de mercados, pues interesa obtener preferencias arancelarias en los mercados del Caribe y Centroamérica a los cuales Venezuela ha otorgado preferencias arancelarias sin haber obtenido a cambio concesión alguna. Igualmente se asegurarían las preferencias arancelarias vigentes para Venezuela a través del SGP de Canadá y Estados Unidos, sobre los cuales no existe seguridad de que sean renovados en el futuro, y por ende el ALCA sería una vía para que dichas preferencias arancelarias unilaterales permanezcan en el futuro, aseguradas en el texto del acuerdo (gráficos 3 y 4).

— Mayor nivel de predictibilidad de las relaciones comerciales por estar amparadas por un cuerpo normativo con reglas claras y por un mecanismo de solución de controversias consensuado.

— Ventajas para el consumidor, por la posibilidad de acceso a una mayor cantidad de productos en términos de variedad, calidad y precio.

Intercambio comercial venezolano | GRÁFICO 2



— Incremento de la inversión extranjera directa, debido a los puntos señalados precedentemente y a las ventajas comparativas que posee Venezuela frente al resto de los países que participan en las negociaciones del ALCA.

En cuanto a las desventajas o los efectos no deseados, sobre todo tomando en cuenta la situación actual de la industria nacional que entre 1998 y 2002 ha sufrido una drástica reducción del número de empresas industriales: -43% (Conindustria, 2002), la lista es más larga:

- Presión sobre el flujo de comercio de Venezuela con la Comunidad Andina, en cuyos mercados Venezuela se vería obligada a competir con todos los países del hemisferio.
- Desviación de las corrientes actuales de comercio, como resultado de un entorno altamente competitivo.
- Presión sobre el aparato industrial venezolano, el cual se estaría obligado a una reestructuración en el corto plazo o a desaparecer.
- Dificultad de las producciones agrícolas venezolanas para competir en el mercado interno frente a la entrada de otras más competitivas o altamente subsidiadas provenientes de los países del área.
- Reducción del ingreso fiscal como consecuencia de las reducciones arancelarias sobre las importaciones de la región, las cuales representan 1,91% del PIB real (BCV, 2001).
- Potenciales efectos sobre el desarrollo del capital nacional si no se preservan espacios en el

GRÁFICO 3 | Apertura de mercados del hemisferio a Venezuela



área de los servicios, las inversiones y las compras gubernamentales, entre otras que permitan aplicar políticas dirigidas a su promoción, fortalecimiento y mayor participación.

Cada una de estas ventajas o efectos no deseados se tornan relativos, sin embargo, frente al resultado final de la negociación. Un pronóstico exacto del impacto del ALCA en Venezuela no puede estar fundamentado sólo en proyecciones basadas en el devenir actual de las negociaciones. Es importante destacar además que la percepción de la actual administración sobre el impacto del ALCA en el país se basa en las premisas que se mencionan a continuación:

- Los efectos negativos o no deseados del ALCA superan los efectos positivos.
- Los efectos negativos no se circunscriben al ámbito economicocomercial, sino también a los ámbitos político, social y cultural, entre otros.
- Los acuerdos comerciales suscritos por Venezuela han traído más desventajas que ventajas y han sido mal negociados por «tecnócratas» insensibles a las necesidades de un desarrollo genuino.

Apertura de Venezuela a mercados del hemisferio | GRÁFICO 4



Las tramas utilizadas tienen el siguiente significado: Negra (Liberado) se refiere a países con los cuales existe libre comercio de bienes, en por lo menos más de 90% del universo arancelario. La trama gris (Parcialmente Liberado) se refiere a países con los cuales existe un nivel importante de preferencias arancelarias en un universo de productos significativo. Gris oscuro (No Liberado): se refiere a países con los cuales no existe libre comercio ni preferencias arancelarias.

— Las negociaciones del ALCA, a pesar de referirse al área económico-comercial, tienen un altísimo trasfondo geopolítico e ideológico, por lo que deben ser dirigidas con un enfoque eminentemente político.

Venezuela en el proceso de negociación del ALCA

Venezuela no fue una excepción en cuanto a la actitud adoptada ante la perspectiva de negociar un área de libre comercio continental, a pesar de que para 1994 un nuevo gobierno se encontraba en el poder, después de uno de los períodos más inestables de su etapa democrática. En los años previos la agenda económica del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, de orientación aperturista en materia de comercio internacional, había detonado el malestar social acumulado durante más de una década como consecuencia de las erradas políticas económicas de los gobiernos Herrera y Lusinchi, aunque al mismo tiempo se había producido un repunte significativo en los índices de crecimiento económico en 1991 y 1992. En 1994, el segundo gobierno de Rafael Caldera, pese a la suspicacia y escasa simpatía del Presidente por el modelo estadounidense, participó con actitud cooperativa tanto en la fase preparatoria de la Cumbre de las Américas como en las negociaciones para la creación del ALCA.

Antes de examinar con mayor detalle cada una de las etapas de la participación de Venezuela en el proceso de negociación, así como la posición adoptada en cada una de ellas, es necesario señalar las peculiaridades del proceso mismo de negociación del ALCA, entre las cuales destaca que no existen actas o documentos formales de cada reunión de los grupos de negociación; que los documentos que se conservan sólo recogen los resultados finales de las discusiones y propuestas, bien sea consensuadas o sin acuerdo [entre corchetes], lo cual torna complejo el seguimiento pues imposibilita conocer con certeza el origen de las diferentes propuestas y dificulta reconstruir la dinámica de las posiciones asumidas por los diferentes negociadores a lo largo del proceso. Además, en el caso de Venezuela se agregan elementos adicionales tales como: los cambios frecuentes en la composición del equipo negociador; la inconstante asistencia de sus negociadores a las reuniones de los grupos de negociación y, por ende, la falta de informes que permitan realizar un seguimiento oportuno y fidedigno de lo acontecido en las sesiones de trabajo; la falta en algunos períodos de lineamientos estratégicos claros, precisos y representativos de todos los sectores con interés en la negociación del ALCA y el sesgo personalista en términos de preferencias y/o inclinaciones técnico-profesionales o ideológicas de los ministros de comercio de turno. La participación esporádica y marginal de la Cancillería en las negociaciones y la falta de una adecuada coordinación con otros ministerios como el de Agricultura, fueron otros elementos de inestabilidad y precariedad.

Esta situación se vio agravada también por el proceso de transformación al cual estuvo sometida la institución que originalmente tenía a su cargo la representación de Venezuela en las negociaciones, el Instituto de Comercio Exterior-ICE, cuya fusión con el Ministerio de Fomento entre 1998 y 2000 dio nacimiento al Ministerio de Industria y Comercio-MIC que, posteriormente, se transformó en Ministerio de Producción y Comercio-MPC. De manera que la reconstrucción de lo acontecido durante la primera etapa, así como lo relacionado con la participación de Venezuela, sólo ha sido parcialmente posible y sólo gracias al testimonio de algunos funcionarios que en esa época participaron en las negociaciones.

La primera etapa de la negociación del ALCA, que abarca el período 1995-2001, coincidió en su inicio con la Primera Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Denver (Colorado, Estados Unidos) en junio de 1995 y culminó con la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec (Canadá) en

abril de 2001. Durante ese período se realizaron además la Segunda, la Tercera, la Cuarta, la Quinta y la Sexta Reuniones Ministeriales, en Cartagena (Colombia) 1996; Belo Horizonte (Brasil) 1997; San José (Costa Rica) 1998; Toronto (Canadá) 1999, y Buenos Aires (Argentina), y la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile (abril de 1998), respectivamente. Con respecto a estas reuniones es importante puntualizar que hasta la Cuarta Reunión Ministerial la principal tarea de los negociadores fue identificar las áreas y los temas que habrían de incluirse en el acuerdo (ver Declaraciones Finales de las Reuniones: www.ftaa-alca.org). La Reunión de San José marcó un hito en el proceso negociador por cuanto los Ministros de Comercio recogieron las recomendaciones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) y recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno dar inicio formal a las negociaciones, recomendación en efecto adoptada en la Segunda Cumbre de las Américas.

Una segunda etapa transcurre desde la Cumbre de Québec (2001) hasta la Séptima Reunión Ministerial de Quito (noviembre de 2002), período en el cual los negociadores presentaron las propuestas de sus respectivos países según las modalidades acordadas en las diferentes reuniones del CNC y que quedaron plasmadas en los dos primeros borradores del acuerdo.

La tercera etapa se inició con la Séptima Reunión Ministerial, en Quito (Ecuador, noviembre de 2002) y se extiende hasta el presente, pasando por la Octava Reunión Ministerial de Miami, (Estados Unidos, noviembre de 2003). En este período los negociadores definieron los compromisos y acuerdos en las diferentes áreas y sectores contemplados en el proyecto y todos los países participantes procedieron a manifestar con mayor precisión y claridad sus respectivos intereses y aspiraciones.

Entre 1995 y 2001 Venezuela tuvo una participación constructiva, cooperativa y bastante proactiva a nivel técnico, especialmente en las áreas y grupos de trabajo y/o negociación en los cuales se trataban temas considerados prioritarios o sensibles en términos de su interés nacional, tales como Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público y Agricultura. El equipo negociador estuvo conformado en parte por funcionarios de todos los organismos involucrados a nivel de Directores o Especialistas con experiencia en negociaciones del Ministerio de Producción y Comercio y sus órganos de adscripción tales como: Pro-competencia, Superintendencia de Inversiones Extranjeras, Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual y Comisión anti-*dumping*; Ministerios de Agricultura y Tierra, Finanzas y Relaciones Exteriores, entre otros, y en parte por asesores externos con amplia experiencia en las áreas y en los temas de negociación, que habían participado en el pasado en importantes negociaciones comerciales de Venezuela. Cabe destacar que, dada la naturaleza de las negociaciones del ALCA a nivel exclusivamente de representantes gubernamentales, los sectores empresarial y académico no tuvieron representación directa pero de alguna manera fueron permanentemente consultados a través de reuniones preparatorias, especialmente en el período comprendido desde 1995 hasta la reunión Ministerial de Quito.

Con respecto a la postura de Venezuela y a la formulación de los lineamientos estratégicos para la negociación, no existen evidencias o documentos que indiquen resistencias o críticas a la participación de nuestro país en las negociaciones, tanto de parte de los organismos del sector público como de los representantes de los sectores privado, académico o laboral. De ahí que sea posible inferir que existió un alto nivel de aceptación sobre la conveniencia de participar en el ALCA, así como una percepción generalizada de que se trataba de un proyecto positivo y potencialmente beneficioso para el país.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en esta etapa fue prácticamente nula, debido, por un lado, a la confidencialidad que los gobiernos acordaron darle a las negociaciones y a los temas tratados y, por otro, al desconocimiento y desinterés por parte de los grupos e instituciones (gremios, sindicatos e incluso los mismos sectores académicos) que en algún momento fueron consultados. En consecuencia, la posición de Venezuela en los diferentes grupos de negociación fue el resultado de una con-

certación limitada e insuficiente entre los organismos públicos competentes y los sectores empresariales, laborales y académicos. De hecho, como ya había ocurrido con otras negociaciones económicas internacionales, también en el caso del ALCA el proceso de formulación de la posición y de la estrategia nacional fue insuficiente y adoleció de diferentes fallas entre las cuales podemos destacar la falta de estudios económicos, así como la falta de una planificación estratégica bien concebida y diseñada y sobre todo acorde con los objetivos de desarrollo nacional.

Durante los primeros meses de la administración del presidente Chávez no se verificó ningún cambio sustancial en la posición negociadora de Venezuela debido a que para ese momento el tema de las negociaciones del ALCA no estaba entre los temas prioritarios de la agenda exterior del gobierno.

En abril de 2001, la Tercera Cumbre de las Américas marcó un profundo cambio en la posición de Venezuela ante el ALCA. En esa oportunidad, tras intensas e infructuosas negociaciones en las que intentó obtener apoyo para su propuesta de postergar la fecha prevista para la finalización de las negociaciones del ALCA, la delegación de Venezuela aceptó suscribir la Declaración Final con la condición de que se incluyera una reserva formal sobre ese punto (ver Declaración Final: www.alca-ftaa.org).

Este cambio de actitud y de posición de Venezuela no fue el resultado de una decisión súbita o improvisada. En efecto, en el partido de gobierno (MVR) desde hacía meses se había venido desarrollando un movimiento de crítica al ALCA como parte de su oposición a la globalización, el cual tuvo como primer promotor la Comisión sobre los Asuntos del ALCA constituida en el seno de la Asamblea Nacional con el objetivo de dar a conocer el proceso de negociación hemisférico pero que de hecho fue utilizada para promover la tesis sobre la peligrosidad e inconveniencia del ALCA para Venezuela y para los países en desarrollo de América Latina. Importantes representantes del partido de gobierno en esa Comisión, aunque de manera desorganizada al principio, lograron aglutinar las opiniones de algunos sectores de la vida nacional, tales como el de los empresarios pro-gobierno, algunos miembros de la Asamblea Nacional, de representantes gubernamentales (ministros y viceministros) así como un reducido grupo de académicos de la Universidad Central de Venezuela-UCV, entre otros. En su discurso se guiaron por los principios inspiradores de grupos internacionales de orientación «anti-globalizadora» identificados con los postulados del Foro de São Paulo, los cuales con el patrocinio del gobierno cubano organizaron un evento sobre el ALCA (La Habana, noviembre de 2001) conocido como «Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA». Los resultados de ese evento fueron determinantes en la actitud y el enfoque posteriores de Venezuela.

Hasta ese momento, en ausencia de lineamientos e instrucciones políticas precisas, los negociadores venezolanos habían actuado en los diferentes Grupos de Negociación y del Comité de Negociaciones Comerciales bajo el lineamiento general de la mejor defensa de los intereses nacionales, con estricto apego a los postulados constitucionales y en concordancia con los lineamientos generales de la política exterior venezolana.

En los años previos no habían sido impartidas instrucciones políticas específicas distintas a las que se habían ido aplicando desde el comienzo de las negociaciones, pero se observaban crecientes manifestaciones públicas de rechazo al ALCA por parte de algunos representantes gubernamentales y del sector oficialista como, por ejemplo, los diputados del MVR en la Comisión del ALCA e incluso el propio Presidente de la República. Aunque el equipo negociador continuó operando sobre la base de los lineamientos originarios, es decir, enfocándose en los aspectos técnicos, realizando las consultas necesarias a nivel de los sectores específicos tanto del ámbito público como privado y asistiendo en la medida de lo posible a las sesiones de negociación, las crecientes dificultades presupuestarias que afectaban la partida de viajes y viáticos del Ministerio de la Producción y el Comercio impidieron la presencia de los negocia-

dores venezolanos en numerosas reuniones no sólo del ALCA, sino también de otros foros como el de la Comunidad Andina.

A partir de la Cumbre de Québec, los negociadores venezolanos enfrentaron gran incertidumbre e incomodidad en los foros de negociación, situación que empeoró a medida que el gobierno empezó a cuestionar de manera enfática y pública no sólo los propósitos, objetivos y alcances del ALCA, sino su propia participación en el proceso de negociación. Al mismo tiempo, la mayoría de los miembros del grupo coordinador-asesor del Presidente de la República en materia del ALCA —que posteriormente sería organizado legalmente bajo el nombre de Comisión Presidencial Asesora en las Negociaciones del Área del Libre Comercio de las Américas-ALCA (Gaceta Oficial n° 37.635, del 19/2/2003)— comenzó a cuestionar la actuación y hasta la buena fe del equipo negociador; no tanto en lo referente a sus capacidades profesionales y técnicas sino en cuanto a las posiciones sostenidas y defendidas en sus respectivos grupos de negociación. Estas críticas mal intencionadas no tomaron en consideración que los negociadores técnicos no son responsables de fijar lineamientos ni prioridades y que sólo participan en el diseño de las estrategias más idóneas y las ejecutan de acuerdo con las orientaciones que emanen de los niveles decisorios.

En este contexto de incertidumbre y de contradicciones, el Presidente de la República y los Ministros de Producción y Comercio y de Agricultura y Tierras se limitaron a instruir a los negociadores para «endurecer» la posición de Venezuela con miras a «proteger los intereses vitales y a preservar los espacios de soberanía», en especial en los temas de Inversión, Servicios, Acceso a Mercados, Compras del Sector Público y Derechos de Propiedad Intelectual, así como a establecer que, hasta decisión en contrario e independientemente de lo que pudiera ser la decisión final en cuanto a la adhesión de Venezuela al ALCA, la mejor estrategia era continuar participando en las negociaciones.

En este punto es necesario destacar que, dada la particular dinámica de las negociaciones del ALCA, en las que Venezuela actúa en conjunto con sus socios de la Comunidad Andina a través del mecanismo de «vocería única», su nueva postura empezó a generar tensiones y suspicacias en el seno de este grupo sub-regional. Así, una de las estrategias fundamentales como es la «negociación coordinada, pre consensuada y conjunta de sus miembros» se vio sometida a crecientes desentendimientos y dificultades, a pesar de los esfuerzos realizados en distintos niveles por mantener la necesaria cohesión y coordinación mediante la «vocería única» que había arrojado resultados satisfactorios para todos los países de la Comunidad.

Las tensiones y suspicacias derivaban también del hecho de que, dentro de la CAN, encontramos diversos intereses frente a la negociación. Por un lado, Colombia y Perú —países interesados en llevar a cabo negociaciones bilaterales con Estados Unidos y Canadá (Colombia) en un foro distinto al del ALCA— no mostraron en ningún momento posiciones que fueran a obstaculizar el rápido avance de las negociaciones del ALCA o que fueran distantes en muchos temas de las posiciones de Estados Unidos y Canadá. Esta segunda etapa coincidió con la responsabilidad de Ecuador en la presidencia de las negociaciones del ALCA, lo cual llevó a que ese país se mostrara siempre como facilitador del consenso en los diversos grupos de negociación. Sin embargo, en otros niveles (reuniones entre funcionarios o dentro del seno de la CAN) mostraban algunas reservas sobre el avance en algunos temas, como por ejemplo el de la agricultura. En el caso de Bolivia, este período coincidió en parte con su presidencia de la Comunidad Andina y en esta etapa dio un abierto apoyo a la constitución del ALCA, al igual que Colombia y Perú. Como resulta obvio, las reservas formuladas por Venezuela en contra del ALCA tenían que generar tensiones con sus otros socios andinos.

Es así como las tensiones dentro de la CAN fueron aumentando a medida que el proceso de negociación se acercó a la discusión de los temas de mayor sensibilidad para cada país. Perú, por ejemplo, acentuó su inflexibilidad ante el tema del Arancel Externo Común Andino, y el clima de coincidencias entre Venezuela y Colombia —países que habían venido liderando la CAN en las negociaciones del ALCA— comenzó a verse sometido a fuertes presiones, sobre todo en el tema de la agricultura, debido a que Venezuela no estaba de acuerdo en negociar y ofrecer reducciones arancelarias de productos agrícolas que eran objeto de subsidios en Estados Unidos, mientras que Colombia consideraba que no era conveniente para la negociación exceptuar productos, conforme a lo establecido en las Reglas y Procedimientos para las negociaciones que habían resultado de las Reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA (CNC).

Otro tema que originó fricciones con Colombia fue el relacionado con las Inversiones, con respecto al cual Venezuela siempre mantuvo un criterio divergente, en especial en cuanto a la defensa de la adopción de un enfoque de liberalización bajo lista positiva por parte de Venezuela.

En la Reunión Ministerial de Quito de hecho la «vocería única» se vio resquebrajada y Venezuela actuó de manera individual para reiterar «su reserva» sobre los tiempos y las fechas previstas para la culminación y entrada en vigencia del ALCA y para defender un aspecto del Proyecto de Declaración Ministerial relativo al cumplimiento de los compromisos adquiridos y no cumplidos por Estados Unidos en materia de subsidios a la exportación y ayudas internas a la agricultura, acordados en la Reunión Ministerial de Buenos Aires.

Otro elemento que merece ser resaltado es que en esta segunda etapa de negociaciones, a pesar de las dificultades y las crecientes tensiones, los países hicieron importantes avances en materias como «las modalidades de negociación, los cronogramas de intercambio de ofertas y las pautas para la aplicación del tratamiento especial y diferenciado (TED) y la cooperación hemisférica» (ver: www.alca-ftaa.org). En este último aspecto Venezuela sostuvo en el marco de la CAN una posición firme sobre la necesidad de definir de manera clara los términos en los cuales se debería aplicar el TED, por ser éste un elemento vital para la inserción de los países más débiles y vulnerables en un esquema como el del ALCA. En el Grupo sobre Economías Más Pequeñas la CAN, liderada por Venezuela y Bolivia y con apoyo de la CARICOM, logró avances en cuanto al reconocimiento concreto del tema y a la aprobación de un Programa de Cooperación Hemisférico (PCH) que va más allá de los tradicionales programas de asistencia técnica e incluye un importante elemento de cooperación financiera (ver PCH: www.alca-ftaa.org).

En términos generales, en el tiempo que transcurrió entre la Cumbre de Québec y la Reunión Ministerial de Quito se pudo observar un paulatino endurecimiento de la posición negociadora de Venezuela, una creciente participación directa del «nivel político» (alto Ejecutivo y Legislativo) en los ámbitos de negociación, bajo un nuevo signo y con un enfoque totalmente diferente, cuyos principios orientadores fueron planteados en el marco de la propuesta anunciada por el presidente Chávez en el Círculo Militar de Caracas a finales del año 2001 con el nombre de ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe), y luego en el escenario internacional en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Margarita en diciembre de 2001.

Entre la Reunión Ministerial de Quito y la actualidad transcurre la tercera etapa. No cabe duda de que la reunión en Quito (noviembre 2002) no sólo representa un hito en el cronograma del proceso de negociación del ALCA sino también un punto de referencia o de inflexión en la posición negociadora de Venezuela. En cuanto a la primera afirmación, Quito marcó el final de una etapa de posicionamiento estratégico por parte de los países participantes y dio inicio al último tramo de las negociaciones, cuya finalización está pautada para enero de 2005. Tal como estaba acordado en el cronograma, el pro-

ceso de negociación pasó a ser co-presidido por Estados Unidos y Brasil, hecho que tiene una significación más profunda de lo que generalmente se cree pues, de alguna manera, es el reconocimiento de una realidad geopolítica indudable.

En el lapso actualmente en desarrollo los países han venido presentando sus ofertas mejoradas y finales en los grupos de Acceso a mercados así como sus exigencias y condiciones en cuanto al alcance del acuerdo, el nivel de los compromisos y los períodos y lapsos para su cumplimiento. Se trata de una etapa definitoria, en la que no debería haber lugar para dilaciones o tácticas contemporizadoras: cada país debe poner sus cartas sobre la mesa.

En cuanto a la segunda afirmación, Quito representa para Venezuela la oficialización de su cambio de enfoque, de posición, de estrategia e incluso de su equipo negociador. El cambio incluye una nueva modalidad de participación que abarca tanto el nivel técnico como los niveles ministerial y viceministerial. Como parte de esta nueva estrategia y con el fin de coordinar y conducir las negociaciones, en febrero de 2003 el Presidente de la República creó la Comisión Asesora para las Negociaciones del ALCA (ver: www.alca-ftaa.org) conformada por varios ministros del Gabinete Ejecutivo, un representante del sector académico actuando a título personal y miembros del partido de gobierno en la Asamblea Nacional, bajo la presidencia del ministro de Producción y Comercio y la coordinación del viceministro de Industria y del viceministro de Relaciones Exteriores. Esa Comisión se propuso, como primeras tareas:

- la preparación de un nuevo equipo de negociadores, a través de talleres intensivos que contaron con asesores externos;
- académicos extranjeros expertos en el tema del TLCAN y connotados miembros de la Alianza Social Continental (mega-coalición de organizaciones sociales anti ALCA) para sustituir al anterior equipo;
- elaborar documentos de principios que se tradujeron en «memorandos de la Delegación de Venezuela» al Comité de Negociaciones Comerciales y a la Reunión Ministerial de Miami, en los cuales se presenta la posición venezolana ante las negociaciones y el propio proyecto ALCA (ver documentos «Venezuela ante el ALCA»: www.mpc.gov.ve);
- compilar y divulgar los principios rectores de la propuesta ALBA, que Venezuela plantea como alternativa al ALCA, la cual contempla, entre otros aspectos: la lucha contra la pobreza y la exclusión social; la defensa de la actividad agrícola como elemento cultural, social y de seguridad alimentaria; el respaldo a la integración; la lucha contra las asimetrías y desigualdades económicas y sociales, y la defensa del concepto Estado-nación y de sus prerrogativas. En concreto, frente al ALCA, la posición de Venezuela persigue: la defensa del empleo, de la salud pública, la plena aplicación del Trato Especial y Diferenciado (TED), la transparencia y participación de la sociedad civil, la aplicación de fondos compensatorios y la prórroga de las fechas de conclusión de las negociaciones y de entrada en vigencia del acuerdo, entre otros aspectos.

En cuanto a los temas de negociación, Venezuela volcó su mayor atención hacia la propuesta de creación de un fondo de compensación para las asimetrías según el modelo de los que existen en la Unión Europea, a los que dio el nombre de «Fondos de Convergencia Estructural». En materia de Compras del Sector Público reiteró su negativa a negociar cualquier arreglo que ponga en peligro la autonomía del Estado en ese campo. En los otros grupos de negociación de hecho se identificó y alineó con algunas de las posiciones de Brasil y el resto del MERCOSUR. A este respecto, el Gobierno de Venezuela impulsó las negociaciones entre la CAN y MERCOSUR, por considerarlas un elemento fundamental para fortalecer la posición negociadora de los bloques suramericanos ante Estados Unidos.

En noviembre de 2003 se celebró en Miami la Octava Reunión Ministerial, cuyas negociaciones estuvieron signadas por un endurecimiento de las posiciones negociadoras de países como Brasil y el resto del MERCOSUR y que ciertamente se vieron influidas por los resultados de la Reunión Ministerial

de la OMC en Cancún. La Reunión de Miami representa la primera prueba para las negociaciones del ALCA ya que en esa ocasión se pusieron de manifiesto las verdaderas posiciones de los países y salieron a la luz los límites, las contradicciones y las dificultades de una negociación tan compleja, cuyos objetivos originales fueron acordados y establecidos en una época histórica con realidades políticas y económicas muy diferentes a las que hoy privan en el hemisferio. Es así como de alguna manera Miami acabó con el optimismo —evidentemente exagerado— que había venido privando en los años anteriores en relación con las negociaciones del ALCA. En Miami, los ministros tuvieron que reconocer que las negociaciones se encontraban en un punto muerto, imposible ya de ocultar tras declaraciones optimistas de circunstancia o manifestaciones de renovada convicción en la posibilidad de concluir las negociaciones en los tiempos previstos. Para evitar lo que todos sabían que podría ocurrir en esa reunión, Brasil y Estados Unidos durante el año 2003 buscaron alternativas menos ambiciosas y más realistas. Es así como a partir de una reunión celebrada por un pequeño grupo de países en Maryland, durante el verano, a instancias de los co-presidentes, empezaron a surgir propuestas tales como la de un ALCA «a la carta», un ALCA «a dos velocidades» o un ALCA «light», en realidad, todas eufemismos de un ALCA «redimensionado» con el propósito de salvar lo salvable de ese proceso de negociación.

Participación de Venezuela en el proceso de negociación: reflexiones y consideraciones sobre su posición y enfoque estratégico

En la formulación de una política sobre las negociaciones no necesariamente están representados todos los intereses, en la mayoría de los casos sólo prevalecen los de los actores mejor informados y posicionados, esto es, los de mayor poder en la estructura de poder formal o informal.

Durante la primera etapa de la participación de Venezuela en las negociaciones del ALCA, y por ende de formulación de posiciones, los negociadores técnicos del para entonces Ministerio de Industria y Comercio tuvieron un papel fundamental, guiados por lineamientos a nivel de ministro, con poca participación del sector privado y muy poca del sector político (miembros de la Asamblea Nacional, representantes gubernamentales cercanos al Presidente de la República y sus equipos de apoyo). En la segunda etapa, ya mencionada, el papel de los negociadores técnicos del MPC fue igual de importante que el de los negociadores del MIC, que en su mayoría eran los mismos. La participación del sector privado se incrementó de manera notable, al igual que la del sector político. En la tercera etapa, es decir desde la Reunión Ministerial de Quito a la fecha, la participación de los negociadores técnicos del MPC es nula, al igual que la del sector privado, pero la del sector político se incrementa hasta casi abarcar la totalidad del proceso negociador.

El análisis de la participación de cualquier país en una negociación tan compleja como la del ALCA requiere del conocimiento del proceso de formación de políticas y lineamientos y de su ejecución en el momento en que se toman decisiones concretas para un área específica como la de las negociaciones. Este proceso generalmente varía de un país a otro pero tiene como elementos comunes el hecho de contar con una estructura u organización para acometer las negociaciones y la influencia que diversos actores, públicos o privados, ejercen sobre ella para maximizar sus intereses.

Organización de los equipos negociadores y toma de decisiones

En un proceso de negociaciones como el del ALCA, con tal variedad de temas, se requieren equipos no sólo numerosos para cumplir con las actividades propias de un proceso de negociación, sino

que éstos estén bien formados en técnicas de negociación y en los temas de los grupos en los cuales participan, además de recibir lineamientos políticos claros con su debida traducción al lenguaje técnico o práctico que se maneja en esos grupos de negociación¹. Para la mayoría de los países del hemisferio esta situación representa una desventaja relativa sin embargo, algunos de ellos, como Chile o Brasil han logrado controlar los requerimientos señalados.

En resumen, todo proceso de negociación comprende una etapa de ordenación de información, análisis, consultas con el sector público y privado, estudio de opciones, construcción de escenarios, toma de posición, todo ello enmarcado en lineamientos políticos y técnico-políticos expresos, consistentes y claros. En el caso específico del ALCA una participación activa y exitosa en las negociaciones requiere de funcionarios públicos suficientes y preparados para cubrir presencialmente todas las reuniones de los nueve grupos de negociaciones y de los cuatro comités o grupos consultivos, dirigidos a su vez por funcionarios de alto nivel, con estabilidad en sus cargos, experiencia y conocimientos técnicos, y que gocen de confianza desde el punto de vista político. Adicionalmente las relaciones entre el sector público y el privado deben ser óptimas para que la comunicación sea efectiva en la etapa de las consultas. Cuando la estructura que conforma el equipo de negociadores no es totalmente ordenada o tiene carencias en alguno de los aspectos indicados la toma de decisiones se dificulta y el resultado casi con seguridad será negativo.

En el caso venezolano la situación ha sido complicada puesto que no son muchos los expertos en negociaciones comerciales y la participación de éstos ha ido disminuyendo hasta desaparecer de la primera a la tercera etapa en la medida en que el proceso ha alcanzado mayores niveles de politización. Por otro lado, las relaciones entre el sector público y el sector privado se han deteriorado de forma tal que en los últimos años el nivel de consulta ha sido mínimo y la fluidez de la información se ha reducido a su mínima expresión. Como consecuencia de esto tanto los representantes del sector privado como muchos en el sector público, que han sido rotados de sus cargos con mucha frecuencia, no tienen conocimiento de lo que se está negociando en el ALCA o, si tienen algún nivel de conocimiento, no existen los canales efectivos para que puedan presentar y discutir sus posiciones.

Grado de representatividad de intereses de actores involucrados e interesados en los resultados

Durante un período importante de las negociaciones la representatividad de los intereses estuvo bajo la dirección del Viceministro de Comercio, quien asistía por Venezuela a las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales y del Director General de Comercio Exterior, quien realizaba la labor de coordinación técnica de los distintos negociadores venezolanos en el ALCA. La mayor parte de los temas de negociación eran llevados por funcionarios ubicados en los entes gubernamentales relacionados con los temas. Por ejemplo, en materia de propiedad intelectual asistía a las negociaciones el Director del Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual de Venezuela y en materia de competencia lo hacía el Superintendente de Pro Competencia, apoyados respectivamente por un equipo conformado por miembros del ente al cual representaban. La situación era distinta para los grupos de negociación de Agricultura (manejado en una primera etapa por el Ministerio de Producción y Comercio y posteriormente en con-

¹ Existen nueve Grupos de Negociaciones: Acceso a los Mercados; Agricultura; Inversiones; Servicios; Compras Gubernamentales; Propiedad Intelectual; Subsidios; Anti-dumping y Medidas Compensatorias, Políticas de Competencia y Solución de Controversias. Adicionalmente hay cuatro grupos o comités consultivos que no negocian pero que requieren la presencia de representantes gubernamentales. Estos son: Pequeñas Economías; Sociedad Civil; Asuntos Institucionales y Comercio Electrónico.

junto con el Ministerio de Agricultura y Tierras), Acceso a los Mercados, Inversiones, Servicios y Solución de Controversias, a los cuales asistían funcionarios de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Comercio, ente que por Ley es competente para manejar las negociaciones comerciales internacionales.

Cuando se creó la Comisión Presidencial Asesora en las negociaciones del ALCA —conformada por los máximos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Producción y Comercio, Educación, Ciencia y Tecnología, una profesora de la UCV y una diputada de la Asamblea Nacional cercana al Presidente de la República, entre otros, pero en la práctica dirigida por su secretario el Viceministro de Industria², conjuntamente con algunos académicos de la UCV y un nuevo equipo de negociadores conformado mayoritariamente por jóvenes profesionales, algunos de ellos empleados de ministerios, sin experiencia en comercio, ni mucho menos en negociaciones comerciales internacionales— el proceso de negociación asumió definitivamente un matiz eminentemente (por no decir exclusivamente) político.

Si bien el postulado general es que en los resultados de la negociación deben estar interesados todos los sectores de la vida nacional, en la práctica, debido a dificultades de acceso a la información y a la complejidad de su comprensión, son algunos representantes gubernamentales ubicados en ministerios relacionados con las materias de negociación, algunos miembros de la Asamblea Nacional y de las principales cámaras de industriales y de comerciantes del país quienes hacen un seguimiento más directo de estos resultados.

La creación de una base de consenso que refleje el interés nacional en cada una de las materias que se negocian en el ALCA es una tarea difícil, sobre todo porque entran en juego los intereses del sector privado y los del sector gubernamental, cuando además los de este último no necesariamente se acercan al interés del Estado, máxime cuando éste no ha sido definido con la participación y el consenso de todos los actores interesados en un resultado. En las negociaciones del ALCA el interés nacional ha sido en algunos momentos interpretado por los negociadores técnicos, en otros por el sector político, pero la conformación de la base de consenso se ha dificultado en la medida en que la comunicación con el sector privado no ha sido óptima.

Es importante destacar que la participación del sector privado, durante los tres períodos mencionados, ha ido involucionando desde un nivel de participación medio a otro bajo y de éste a uno nulo. Si bien es cierto que este importante sector manifiesta que otras necesidades son más urgentes para su desarrollo y supervivencia, el resultado de las negociaciones en el ALCA es un tema que no le es ajeno y en el cual encuentra cada vez mayores dificultades para exponer sus argumentos.

Consecuencias

Dada la dinámica actual de negociación, en la cual no participan directamente los representantes gubernamentales que deben hacerlo por ley, en virtud de que la ya referida Comisión Presidencial tiene la exclusividad del proceso negociador y de los flujos de información, y estando los canales de comunicación con el sector privado prácticamente suspendidos, la representatividad de intereses se centra en uno solo, de carácter políticoideológico, que requiere contener el ALCA y sus efectos en Venezuela a cualquier costo. Según esta visión, tanto para el Poder Ejecutivo como para la Comisión se trata de un

² La titularidad de la Secretaría de esta Comisión Presidencial respondía más a la persona que en ese momento se desempeñaba como viceministro —Víctor Álvarez— que a la determinación de que esta posición correspondiera al Viceministro de Industria, sin importar quién fuera.

proyecto geopolítico de Estados Unidos que pone en peligro las oportunidades de desarrollo de los países del hemisferio americano, especialmente de Venezuela.

En tal sentido, al ser manejada la negociación desde un punto de vista políticoideológico, la acción de los negociadores venezolanos tiene un matiz fundamentalmente político que, en la práctica, los excluye de las negociaciones técnicas que se realizan a nivel de los grupos de negociación y, por ende, la autoexclusión a nivel técnico también alcanza a los decisores políticos haciendo que en última instancia el país quede excluido de la casi totalidad del proceso de negociaciones debido a que las posiciones se expresan en un lenguaje que no es compartido por la mayoría de los negociadores de otros países³.

Las negociaciones han sido establecidas sobre unas reglas de juego que en caso de no ser respetadas excluirían al participante que no las siga, a menos que por consenso o por una mayoría significativa surja una matriz de opinión que se refleje en una modificación de las reglas. Específicamente en el caso de Venezuela la objeción sobre la fecha de culminación de las negociaciones y de la entrada en vigencia del ALCA así como la propuesta del ALBA restó fuerza a sus posiciones al ser percibido por otros países como «disidente» del proceso de negociación del ALCA y, por ende, como no interesado en su avance y culminación. Sin embargo, en la medida en que otros países se han ido sumando —aunque no de forma oficial— a la imposibilidad de que el ALCA entre en vigencia durante el año 2005, podría modificarse en el futuro alguna de las reglas de juego. En conclusión, algunos de los planteamientos sostenidos por Venezuela, en particular el relativo a la imposibilidad de respetar las fechas establecidas para la conclusión de las negociaciones, parecerían haber sido acertados pero la estrategia utilizada no fue la más adecuada.

Las negociaciones del ALCA: posiciones y estrategias del resto de los países del hemisferio y su efecto sobre la posición venezolana

Si en una negociación tan compleja como la del ALCA es difícil definir un interés nacional, mayor dificultad requiere la percepción del interés nacional de otro Estado, toda vez que el mismo puede no necesariamente coincidir con la percepción externa de su realidad. En las negociaciones del ALCA algunos países han mantenido una actitud más o menos constante de apoyo al ALCA, pero hay otros que han variado su posición, radicalizándola o haciéndola más flexible, dependiendo de cómo han ido avanzado las negociaciones y de cómo han ido cambiado los gobiernos, como ocurre en el caso de Bolivia.

En términos generales pasamos a señalar las principales posiciones en cuanto a las negociaciones.

Estados Unidos: tanto su gobierno como las empresas multinacionales están interesados en un acuerdo amplio que signifique una importante reducción de aranceles, la protección de la inversión, la liberalización de servicios y el reforzamiento de la protección a la propiedad intelectual.

Brasil: por un lado espera obtener un mayor acceso de sus bienes agrícolas a Estados Unidos y, por el otro, alcanzar un mayor acceso de bienes industriales a los demás países de la región como manera de posicionarse en mercados que posteriormente tendrá que compartir con Estados Unidos dentro del ALCA. Ejemplo: las negociaciones CAN-MERCOSUR.

Argentina: persigue fundamentalmente un mayor acceso de sus productos bovinos al mercado estadounidense.

³ Es importante mencionar que en la estructura de negociaciones en el ALCA se realizan reuniones políticas a nivel de Ministros (Reuniones Ministeriales) y reuniones técnicas-políticas a nivel de los Viceministros de Comercio (Reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales). En los grupos de negociación el lenguaje utilizado es técnico.

Países de la CAN, excepto Venezuela, aspiran principalmente a un mayor acceso al mercado estadounidense de productos agrícolas y de textiles y confección. Sin embargo, la conclusión de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos y Canadá les permitiría satisfacer en gran medida su interés estratégico en el ALCA.

México: tiene acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá y el ALCA removería gradualmente su estatus preferencial en dichos mercados.

América Central: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica han negociado el CAFTA, un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que está actualmente en proceso de ratificación y que llenaría el interés estratégico de estos países en el ALCA.

Panamá: por su interés en lograr la apertura de los servicios financieros del resto de los países está interesado en un TLC con Estados Unidos separado del resto de Centroamérica.

CARICOM: su prioridad es la plena aplicación del trato especial y diferenciado en todos los temas, sin perder sus vínculos privilegiados con la Unión Europea, sin embargo, los países que la integran ven las dificultades de concretar dicho tratamiento en forma efectiva. Adicionalmente buscan alternativas concretas para la pérdida de ingresos por reducción de aranceles en el caso de que el ALCA entre en vigor.

República Dominicana: acaba de concluir un TLC con Estados Unidos que satisface su interés estratégico en el ALCA.

La posición venezolana

— La globalización ha tenido efectos negativos en el desarrollo del país, manteniendo condiciones desventajosas en el patrón actual de globalización, situación que el ingreso al ALCA no mejoraría. Ingresar al ALCA implica perder la oportunidad de desarrollar la industria nacional y el agro.

— Las implicaciones del ALCA no sólo son económicas sino también políticas, tecnológicas, sociales y culturales. El ALCA es un proyecto geopolítico.

— Democratizar la información. Es necesario democratizar y realizar una consulta permanente orientada a identificar oportunidades y riesgos en los procesos de apertura comercial.

— Revisión cuidadosa de los acuerdos bilaterales que se relacionan con la tesis mediante la cual se pretende implantar el régimen liberal de propiedad del petróleo, lo cual implicaría su explotación global sin pago de regalías al Estado venezolano.

— La existencia de un aporte sostenido de los países más poderosos a los Fondos de Cohesión que serían destinados a financiar los proyectos en infraestructura y servicios para disminuir las asimetrías y desigualdades entre países, es una condición imprescindible.

— Necesidad de una convergencia estructural, legal y económica es imprescindible para asegurar que el ALCA sea una alianza ganar-ganar (cf. «El ALCA y la globalización», en sitio web del MPC).

— Reserva sobre la fecha de la conclusión de las negociaciones y suscripción del Acuerdo en el año 2005.

— Someter el Acuerdo a referéndum consultivo nacional.

En tal sentido se puede señalar la ubicación actual de los países en dos grandes categorías en cuanto a la definición general de su interés frente a la totalidad del proceso de negociaciones en el ALCA. Por un lado, los países favorables al ALCA: Estados Unidos, Canadá, México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Panamá, Centroamérica (CA 4), Chile, Uruguay y Paraguay. Por el otro, los países que manifiestan dudas y temores: Brasil, Argentina, Bolivia, CARICOM y Venezuela.

Las características especiales de la posición venezolana —a pesar de que algunos países o grupos de países manifiestan dudas y temores frente al ALCA (Brasil, Argentina, CARICOM, Bolivia)— no han permitido hasta ahora que Venezuela haya logrado forjar alianzas a nivel general sino alianzas específicas sobre temas particulares. En tal sentido, en algún momento Venezuela debería asumir compromisos más concretos o en caso contrario se iría excluyendo de la negociación.

A manera de conclusión: perspectivas para Venezuela después de Miami y Monterrey

Antes de realizar la Octava Reunión Ministerial en Miami (20 y 21 de noviembre de 2003), la mayoría de los países percibían esa reunión como decisoria del futuro del proceso de negociaciones en el ALCA y, efectivamente, fue así. Los escenarios básicos que se planteaban eran los siguientes:

1. Aprobación del proyecto ALCA original como desenlace de la discusión a nivel presidencial en enero durante la Cumbre de las Américas en Monterrey, México.
2. Un ALCA «light» en el cual los temas polémicos dependerían de las negociaciones en la OMC, como ocurre con la eliminación de los subsidios y la necesidad de disciplina en la aplicación de las ayudas internas.
3. Un ALCA «a la carta» sustentado en concesiones mutuas entre países.
4. No ALCA sino una profusión de acuerdos bilaterales con tendencia hacia dos de los principales polos de integración en la región, Estados Unidos en el norte, Brasil en el sur.

En Miami, debido a las dificultades planteadas en temas como el agrícola, entre otros, los países apostaron por un ALCA «a la carta», al reconocer los ministros que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Para tal fin plantearon el desarrollo de un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países en todos los grupos de negociación, lo que implicaría negociar cuál va a ser el contenido de la «carta». Igualmente los ministros reconocieron que las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Existirían negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva, de forma tal que sobre un marco de negociaciones generales cada país pueda negociar con otros en una base de bilateralidad que necesariamente afectará los intereses de los países en desarrollo de la región al perder peso sus posiciones conjuntas.

Es importante destacar que en la Cumbre de Monterrey el tratamiento del ALCA fue tangencial y sólo se instó a los países a continuar las negociaciones, pero sin atacar los problemas de fondo que estaban paralizando el proceso. Después de las Cumbres de Miami y de Monterrey, ante las dificultades de avance, se planteó de manera informal la aceleración de las siguientes negociaciones actualmente en curso, las cuales restan fuerza al ALCA como proceso de negociación conjunto en el hemisferio:

- Propuesta de Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-CAN, excepto Venezuela.
- Negociaciones de Libre Comercio de Estados Unidos con Centro América y República Dominicana.
- Manifestación de voluntad de Uruguay de negociar un TLC con Estados Unidos.
- Posible acuerdo entre Estados Unidos y MERCOSUR.
- Acercamientos entre México y el MERCOSUR.
- Culminación de las negociaciones CAN-MERCOSUR.

Para Venezuela los escenarios que existen no son alentadores porque plantean un gran dilema. Teniendo 68% de su intercambio comercial ubicado en el hemisferio americano, excluirse de las negociaciones comerciales tanto dentro del ALCA como de las bilaterales con Estados Unidos va a dificultar la preservación de sus mercados y la apertura de otros nuevos en la región (a excepción del MERCOSUR) al cual posiblemente seguirá exportando fundamentalmente petróleo y derivados. Participar únicamente en una iniciativa CAN-MERCOSUR puede tener algunas ventajas, entre ellas fortalecer la integración suramericana y medir el impacto de abrir la economía venezolana a una economía más grande y relativamente competitiva frente a Venezuela. Sin embargo, si el ALCA se concreta incluyendo a todos los países del hemisferio o se «bilateraliza» incluyendo a nuestros socios andinos, Venezuela estaría en peligro de perder sus mercados cautivos frente a la competencia a la que estos se abrirían; también le sería más difícil acceder a un mercado más amplio como el de Estados Unidos, en la eventualidad de que no le sean renovadas en el 2006 las preferencias arancelarias que recibe vía el SGP. Por otro lado, tampoco se puede obviar que la situación económica general y de la industria nacional en particular no facilita unas condiciones equitativas de competencia frente a un esquema de la magnitud del ALCA, e incluso de magnitud más pequeña como el del MERCOSUR.

Parecería que en este momento coyuntural el mejor escenario posible para Venezuela es una congelación del *statu quo* hemisférico, sin embargo, esto no va a ser posible ya que las negociaciones van a seguir avanzando, ya sea a nivel hemisférico o bilateral. En un escenario de avance se requiere a corto plazo —para fortalecer el aparato industrial— todo un esfuerzo gubernamental que permita una inserción relativamente exitosa en la economía hemisférica, ajustando los tiempos y los temas de liberalización al avance del fortalecimiento industrial y económico del país (escenario ideal).

Es importante que la dirigencia política comprenda la importancia de contar con equipos negociadores especializados, con cierta estabilidad en sus cargos, que no obedezcan a una política coyuntural de gobierno sino a una política de Estado. Dichos funcionarios son imprescindibles para interpretar los lineamientos políticos que resuelvan los dilemas de inserción *versus* aislamiento y fortalecimiento de la protección *versus* liberalización del comercio para traducirlos a un lenguaje técnico.

Esta opción pasa necesariamente por la creación y organización de una Unidad de Negociaciones Económicas Internacionales conformada por profesionales de alta calidad técnica y de reconocida experiencia, que pueda contar con los recursos necesarios para cumplir con esa delicada tarea. Otros países del hemisferio —como Colombia, Panamá, Chile, Brasil, para mencionar sólo algunos— se han orientado por este camino y los resultados que han venido logrando, tanto en las negociaciones del ALCA como en otras similares, les han dado la razón.

Igualmente es fundamental la formación de la base de consenso, incluyendo al sector privado. El tiempo para la toma de decisiones se hace cada vez más estrecho por lo que surge la pregunta: si queremos salir del modelo rentista petrolero, por lo menos en comercio exterior, ¿dónde ubicamos el promedio de 3.700 millones de dólares de exportaciones no tradicionales que dirigimos al mercado del hemisferio americano si nos aislamos de las iniciativas al nivel hemisférico?

Referencias bibliográficas

- ALBA-Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (2004) *Principios rectores. Comisión Presidencial para el ALCA*. Folleto. Dirección General de Información y Relaciones Públicas. Ministerio de Producción y Comercio. Caracas, enero 2004.
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2002) VIIª Reunión Ministerial de Comercio, Quito, 1º de noviembre de 2002. Declaración Ministerial: www.faa-alca.org
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2003) *Posición de Venezuela ante el ALCA*. Recopilación de documentos, 1ª Edición, noviembre de 2003. Dirección General de Información y Relaciones Públicas, Ministerio de Producción y Comercio. Caracas.
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2003) VIIIª Reunión Ministerial de Comercio. Miami, 20 de noviembre de 2003. Declaración Ministerial: www.ftaa-alca.org
- BCV-Banco Central de Venezuela (2001) *Informe Anual*. Caracas.
- Conindustria (2002) «Panorama de la industria nacional 2002», en sitio web: <http://www.conindustria.org/>
- Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004) Monterrey, 13 de enero de 2004. Declaración de Nuevo León: www.ftaa-alca.org
- «El ALCA y la globalización», Documentos: Venezuela ante ALCA. en sitio web del Ministerio de Producción y Comercio: <http://www.mpc.gov.ve/>
- «La República Bolivariana de Venezuela ante el Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA». Memorando, 17 de noviembre de 2003: ftaa.tnc/inf/139.
- PCH- Programa de Cooperación Hemisférica. Anexo III, Declaración Ministerial de Quito: www.ftaa-alca.org
- Suzzarini, Abdón (2003) «Venezuela ante dos visiones del ALCA». Ponencia en el Seminario sobre el ALCA: retos y oportunidades (25 de septiembre de 2003). Centro de Estudios Estratégicos, Universidad Metropolitana, Caracas.

[Capítulo VII

Costos políticos y geopolíticos de la inserción/no inserción de Venezuela en el ALCA

Rita Giacalone]

La decisión del gobierno de Venezuela de participar o no en la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) si este Tratado llegara a firmarse en el año 2005, incluye aristas no económicas que aquí se analizan desde dos perspectivas: la de la política doméstica venezolana y la del posicionamiento geopolítico del gobierno venezolano en el hemisferio occidental.

El primer análisis requiere revisar las posiciones sustentadas por el gobierno, los partidos políticos de la oposición y las principales asociaciones empresariales de Venezuela frente al ALCA, con el fin de aquilatar si la inserción en el ALCA permitiría al gobierno atraer partidarios o si, por el contrario, le restaría apoyo entre algunos de sus seguidores. En este nivel se propone como hipótesis tentativa que la no inserción en el ALCA podría considerarse poco costosa para el gobierno venezolano en términos de apoyo político doméstico, ya que la decisión de ingresar no le va a ganar apoyo entre sus opositores, sin embargo, paradójicamente, la no inserción tendría un impacto económico en el ámbito doméstico que podría restarle apoyo entre quienes lo apoyan.

En tanto la geopolítica considera la incidencia de los factores geográficos de las naciones en su política exterior (Guadagni, 2001, p. 101), una forma de medir la capacidad geopolítica de un gobierno es observando si la adopción de una determinada posición es tenida en cuenta por sus vecinos más cercanos, que forman los llamados «bloques naturales», ya sea adoptándola o preocupándose por el costo que representaría para ellos no prestarle atención. Por lo tanto, para realizar este análisis es necesario observar las posiciones frente al ALCA expresadas tanto por el principal actor regional, MERCOSUR-Brasil, como por aquellos grupos de países en los cuales Venezuela ha tenido tradicionalmente alguna relevancia, como la Comunidad Andina de Naciones-CAN, a fin de evaluar en qué medida han incorporado elementos de la posición sostenida por el gobierno venezolano. Así mismo interesa determinar qué impacto tendría sobre ellos el hecho de que Venezuela decidiera eventualmente su no inserción en el ALCA. Aquí se propone como hipótesis que en este nivel regional el costo¹ de la no inserción de Venezuela sería más alto que en el doméstico porque podría poner en evidencia la erosión del posicio-

¹ Se entiende por costos los efectos negativos vinculados a una decisión de política pública, los cuales incluyen tanto las consecuencias que se deberían minimizar como el valor de las alternativas perdidas al tomar una decisión (Quade, 1989, pp. 163-164).

namiento geopolítico del país durante los últimos años, la cual se manifestaría en el hecho de que su decisión no tendría «efecto de arrastre» para las decisiones de otros gobiernos. La expectativa del gobierno venezolano residiría entonces en mantenerse en el juego asumiendo, por ejemplo, la tercera opción representada por la alternativa de establecer un ALCA mínimo sin avanzar más allá, según lo propuesto por Brasil en Miami en noviembre de 2003.

Plano doméstico de la inserción/no inserción de Venezuela

En el plano político doméstico el debate sobre el ALCA sufre de limitaciones importantes desde 1998 tanto porque existen otros problemas de la situación política y económica interna considerados más importantes como porque el gobierno ha intentado monopolizarlo y/o desalentarlo. Sin embargo, se advierte recientemente un mayor interés por el ALCA entre los actores no gubernamentales (básicamente partidos políticos de la oposición, asociaciones empresariales y sindicales), lo cual ha obligado al gobierno a definir mejor las razones de su oposición desde finales del año 2001 —cuando mencionó por primera vez una propuesta alternativa— y a crear organismos destinados a promover sus posiciones en la negociación, como una Comisión de la Asamblea Nacional, distintos foros del Ministerio de Producción y Comercio (MPC) y la Comisión Asesora Presidencial para las Negociaciones del ALCA. En el año 2004, sin embargo, dos factores se combinaron para reducir aún más el interés por el debate sobre el ALCA en Venezuela: uno fue externo, pues las elecciones presidenciales en Estados Unidos abrieron un compás de espera en la negociación, y el otro interno, en la medida en que la atención se concentró en torno de la realización del referéndum revocatorio del mandato presidencial en agosto y de las elecciones de gobernadores y alcaldes en octubre. A principios del año 2005, con una probable reactivación del proceso negociador del ALCA anunciada para febrero, el tema vuelve a adquirir vigencia.

El gobierno venezolano entiende la propuesta del ALCA como un ejemplo de «integración neoliberal que prioriza la liberalización del comercio y las inversiones», además de establecer «un marco legal y entorno institucional supranacional que compromete la soberanía nacional y la democracia». Sus principales objeciones derivan de su propia preferencia por una política económica que «impone el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos» y de argumentos relativos a las limitaciones que impondría el ALCA a la potestad y soberanía del Estado para «defender a nuestros aparatos productivos» (Chávez, 2002). Como ejemplo de esta posición, un discurso del viceministro de Industria y jefe del equipo negociador del ALCA por Venezuela (Álvarez, 2003a) plantea que éste no es un acuerdo comercial sino «el establecimiento de un orden legal e institucional supranacional que finalmente terminaría por prevalecer sobre el que actualmente rige en nuestro país». El gobierno sostiene además que la participación de Venezuela en el ALCA debe ser sometida a consulta popular y ha apoyado la creación de Fondos Compensatorios para la Convergencia Estructural destinados a disminuir las asimetrías y desigualdades entre los países participantes. Desde la Cumbre de Québec insiste también en rechazar el año 2005 como fecha para que el acuerdo hemisférico entre en vigencia.

En la Reunión Ministerial de Miami (noviembre de 2003) la delegación venezolana sostuvo la posibilidad de modificar la lista de exclusión de productos agrícolas sensibles una vez entrado en vigencia el Tratado y propuso al Grupo Consultivo de Economías Más Pequeñas establecer medidas de asistencia técnica y ampliar los plazos para cumplir los compromisos y disciplinas del ALCA (ALCA, CNC: 4 de febrero de 2004). En esa reunión Venezuela se auto-clasificó «como una economía pequeña, subdesarrollada, menos adelantada, en desarrollo...», luego de no haber conseguido que se definiera de mane-

ra clara cuáles serían las economías objeto de tratamiento especial y diferenciado (Comisión Presidencial para el ALCA, 2003, p. 59) ni que el Grupo Consultivo cambiara su nombre para incorporar no sólo a las economías más pequeñas sino también todos los desniveles en el desarrollo de las naciones que participan en la negociación del ALCA.

El gobierno venezolano ha presentado además un proyecto propio, el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe), en el cual se incluyen: el mantenimiento de medidas arancelarias y no arancelarias como instrumentos para promover y proteger la agricultura y la industria por parte de los países en desarrollo; el condicionamiento de las inversiones extranjeras a la adquisición de materias primas, bienes y servicios nacionales y la imposibilidad de ejercer demandas contra leyes y regulaciones de interés público; el otorgamiento de prioridad a las empresas nacionales en las compras gubernamentales; la exclusión de las empresas públicas de las leyes antimonopolio; la prohibición para los inversionistas extranjeros de demandar a los Estados por el manejo de monopolios estatales; el establecimiento de derechos compensatorios frente al *anti-dumping* y a los subsidios, y la participación de las organizaciones sociales en las negociaciones (Álvarez, 2003b). Esta alternativa, sin embargo, no ha logrado apoyo en los encuentros regionales (Sucre, 2003), ni siquiera dentro de la CAN, lo cual reconocen sus mismos partidarios (Madrid, 2002; ASC, 2003)².

La posición del gobierno de Venezuela se vincula con el concepto de integración regional incluido en la Constitución venezolana de 1999, en la cual la integración económica se subordina a una unión latinoamericana primordialmente política y estratégica. En este sentido la integración se define como una unión política, económica, militar, científica y cultural, sustentada en el bolivarianismo como «sistema ideológico» (Chávez, 2000), con mecanismos de seguridad regional y colaboración entre instituciones militares que en América del Sur serían equivalentes a una «alianza de seguridad como la Organización del Atlántico Norte-OTAN)» (González Urrutia, 2000). Se vincula, por lo tanto, con el concepto de una Unión Sudamericana —alianza política y militar que incluiría algunos componentes económicos³— más que con el desarrollo de un área de libre comercio sudamericana entre la CAN y el MERCOSUR para fortalecerse mutuamente antes de negociar el ALCA. Desde esta visión, el ALCA es atacado porque representa un proyecto de integración distinto al que busca el gobierno venezolano (Cardozo y Romero, 2001, pp. 9-10), partidario de un concepto de integración con componentes ideológicos y militares. Como este concepto no cuenta con un amplio apoyo doméstico, el gobierno venezolano ha recurrido a dos estrategias: primero, desalentar el debate nacional sobre el ALCA entre 1998 y 2000⁴ y, desde entonces, dejar de lado cualquier intento de aproximación al tema sobre la base de estudios técnicos, considerados innecesarios y hasta irrelevantes, para promover en cambio una posición alineada con las de las organizaciones no gubernamentales anti-ALCA, de las cuales toma tanto contenido como discurso⁵.

En lo relativo a los partidos de la oposición (Acción Democrática, Proyecto Venezuela, COPEI y Primero Justicia, entre otros), no existe debate interno o externo al respecto ni se han fijado posiciones públicas frente al ALCA. Las declaraciones a la prensa de dirigentes opositores critican mayormente

² Véase un análisis comparativo del ALCA y del ALBA en «Del ALCA al ALBA. Claves para la Alternativa Bolivariana para América Latina»; cf. Álvarez, 2003b.

³ Estos componentes buscarían especialmente articular las empresas estatales venezolanas, localizadas en el oriente del país, con el nordeste de Brasil para promover un nuevo polo de desarrollo.

⁴ En esos años hubo poca actividad gubernamental en torno del ALCA, según Álvarez, Briceño y Bustamante (2002-2003, p. 12), debido al interés del gobierno en que no se debatiera el tema (Romero, 2003).

⁵ Véase como ejemplo Izarra, 2003.

la posición gubernamental venezolana frente al ALCA refiriéndose a la falta de coherencia y de conocimiento técnico que manifiestan los negociadores oficiales, a lo elemental de las posiciones sustentadas, a la falta de coordinación del gobierno de Venezuela con los gobiernos de los otros países andinos, al aislamiento internacional que auspicia esa actitud y al problema planteado por la rotación o sustitución de los funcionarios técnicos que acompañan al equipo negociador. Para los partidos de oposición la principal debilidad de la posición gubernamental se resume en que como el gobierno venezolano «no es capaz de invocar argumentos contundentes para atacar al ALCA en su espina dorsal que es la economía» termina apoyando cualquier argumento de oposición que otros gobiernos y ONG presentan (Raffalli, 2001), aunque sea poco relevante para el caso venezolano.

Durante el año 2003 se crearon equipos de discusión interna en los principales partidos políticos de la oposición y, como productos de esas discusiones, se generaron documentos como el denominado «Consenso País» de la Coordinadora Democrática (agosto 2003)⁶, que contiene un capítulo sobre política exterior con un punto específico sobre integración. Aunque el documento no fija posición explícita sobre el ALCA, se insiste en que se debe negociar para asegurar que los intereses de Venezuela resulten protegidos en cualquier acuerdo comercial o de integración en que se participe, que ellos deben permitir un mejoramiento efectivo de la calidad de vida y que la posición venezolana debe ser coordinada con la de los otros países andinos. El documento enfatiza la falta de apoyo a la posición del gobierno venezolano en el ámbito andino y su incapacidad para defender los intereses nacionales de Venezuela. En cuanto al primer aspecto, las declaraciones del gobierno venezolano a fines del año 2003 en Brasil contra la CAN, a la cual consideró anacrónica y neoliberal (*El Universal*, 27/04/2003, p. I-21), fueron evaluadas como resultado de que el presidente venezolano «ha ido predicando contra el ALCA, pero no ha podido persuadir a ningún otro país que lo acompañe en esta cruzada porque los caribeños, como los centroamericanos, como los países del MERCOSUR, como los otros de la CAN, tienen interés en negociar con Estados Unidos» (*El Nacional*, 2/07/2003; sobre el interés de los gobiernos andinos, ver *Notas de Prensa* 13/02 y 17/11/2003 en: www.comunidadandina.org). En la misma línea otro articulista destacaba que «el gobierno venezolano no ha tenido éxito para vender sus propuestas integracionistas. Tanto las intenciones de ser parte de MERCOSUR a costa de la CAN como las ideas alternativas al ALCA han pasado desapercibidas en los encuentros regionales» (Sucre, 2003).

Algunos partidos políticos, como COPEI, fijaron posición sobre el ALCA a finales del año 2002 en una propuesta de política exterior para Venezuela realizada a solicitud del Instituto de Formación Demócrata Cristiano-IFEDEC (Garavini, 2003) donde se otorgaba prioridad en la política de integración al desarrollo de una posición comprometida con el resto de la Comunidad Andina y con las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR, para desde allí «atender a las complejas negociaciones del libre comercio hemisférico y de las relaciones económicas con la Unión Europea». Sin embargo, el ALCA era visto como un proyecto positivo por considerar que la globalización es una realidad y que para enfrentarla en forma adecuada Venezuela debería ampliar su capacidad negociadora con personal profesional, no con «improvisados».

El sector empresarial venezolano⁷ ha expresado su opinión sobre el ALCA en la prensa nacional al cuestionar que existiera alguna diferencia para Venezuela entre ser miembro del MERCOSUR —lo

⁶ Este documento fue producto de un proceso que contó con la participación de 63 organizaciones y expertos, entre ellos 10 partidos políticos de derecha, de centro e izquierda; cf. CD, 2003.

⁷ No se incluye la posición de ONG venezolanas por cuanto pocas se han pronunciado sobre el tema; entre las excepciones está Liderazgo y Visión que se manifestó a favor; cf. *El Universal*, 14/12/2003, p. I-6.

que el gobierno promueve como alternativa al tratado hemisférico— o del ALCA, dado que esta estrategia no se había consultado a ningún sector productivo del país. La preferencia por un acuerdo con el MERCOSUR antes que con el ALCA era incluso considerada parte de «una estrategia política nacional subyacente ya que desde 1996 los sectores productivos (agricultura y ganadería) que han cuestionado las políticas gubernamentales, han sido los más reacios a una integración con MERCOSUR» (cf. «Sobreviviendo a MERCOSUR», *El Universal*, Caracas, 18/05/2001). Otro artículo señalaba que «La entrada en vigencia del ALCA en el año 2005 no representa para la economía agrícola y agroindustrial venezolana un peligro mayor al de comenzar a bajar los aranceles a partir de un nivel que en la mayoría de los casos se ubica en 15%, como lo establece el Arancel Externo Común Andino. [...] Lo que el sector productivo debe exigir al gobierno nacional es una estrategia de negociación compartida y una política integral que le ayude a enfrentar exitosamente la apertura comercial en el marco del ALCA» (Badillo Rojas, 2002).

Distintas asociaciones empresariales han dejado en claro también que prefieren la inserción de Venezuela en el ALCA, antes que la no inserción. En esto coinciden declaraciones de representantes de FEDEAGRO («La perspectiva del proceso integrador es que va a continuar y en lugar de cerrarnos con dogmas o tras paradigmas tenemos que tener una actitud activa, luchadora y forjadora de nuestro destino para hacer de esa integración algo atractivo como lo han hecho otros países [...]», Calabria, 2002); CONINDUSTRIA («En ningún caso será conveniente para Venezuela excluirse de estas negociaciones y provocar el aislamiento comercial de nuestro país», Hernández, 2002); CONSECOMERCIO («entrar tarde al ALCA o no entrar, como sugiere el gobierno, tiene un precio alto y debe estudiarse con cuidado», Pierantoni, 2002) y FEDECAMARAS («Hay que sumarse; hay que estar dentro [del ALCA]; no podemos quedarnos fuera»: Muñoz, 2003).

Venamcham (Cámara Venezolana-Americana de Comercio e Industria) ha sido la asociación que ha asumido la posición más definida de defensa del ALCA por considerar que el acercamiento del gobierno venezolano a Brasil sólo sirve al gobierno brasileño para hacer oposición al ALCA pero perjudica a Venezuela porque, si los intereses brasileños cambian, ese gobierno perdería interés en Venezuela y ésta se encontraría simultáneamente con problemas en sus relaciones comerciales con sus dos socios principales, Estados Unidos y Colombia (Herrera Vaillant, 1997, p. 2). La asociación ha declarado que, aunque la globalización sea injusta, «peor sería aislar a Venezuela de mercados en proceso de integración y condenar al país a transformarse en un enclave económico basado sólo en el petróleo» (*El Universal*, Caracas, 12/01/2004). Además de las principales asociaciones empresariales, también se han manifestado públicamente a favor del ALCA empresarios que, en noviembre de 2003, declararon que lucharían unidos para impulsar el acuerdo pese a la oposición del gobierno (cf. «Empresarios venezolanos critican a Chávez por oponerse al ALCA», *El Nacional*, Caracas, 17/11/2003). La argumentación central de la posición empresarial podría resumirse en estas palabras: «Un ALCA flexible y hábilmente negociado podría generar más beneficios que costos, especialmente para Venezuela que no se beneficia de otros acuerdos de preferencia comercial como nuestros socios andinos o del G3⁸, que han logrado acuerdos que les otorgan ventajas para entrar a mercados como los de Estados Unidos y Canadá» (Neri de Ross, 2003).

Una constante en las declaraciones empresariales ha sido el llamado a que el gobierno escuche las demandas y posiciones del sector privado sobre las negociaciones, considerando que la salida de personal técnico de los ministerios, reemplazado por personal político sin experiencia, afecta negativa-

⁸ Se refiere al tratado de libre comercio del Grupo de Los Tres, firmado por Colombia, México y Venezuela en 1994.

mente la capacidad negociadora del país. CONINDUSTRIA ha planteado que Venezuela necesita «conformar un fuerte equipo negociador, integrado por representantes del sector público y privado» con un plan común y con propuestas para cada uno de los grupos de negociación» (*El Mundo*, Caracas, 14 de mayo de 2001). En septiembre de 2002 ese organismo insistió en que el equipo negociador oficial debía desarrollar un proceso de consultas continuo y exhaustivo con los diferentes sectores productivos (Hernández, 2002). Por su parte, CONSECOMERCIO destacó la falta de respaldo del sector oficial para que el sector privado pueda acompañar al equipo negociador en las reuniones internacionales, como hacen México y Brasil, y para realizar estudios sectoriales de competitividad que otros países adelantan. En agosto de 2001 Venamcham recomendó a la Asamblea Nacional establecer una mesa de discusión para enfrentar la negociación en el ALCA y crear equipos interministeriales con participación del sector privado para analizar las opciones del país (Hernández, K. 2001). En un informe la misma asociación lamentaba que el Ministerio de Producción y Comercio (MPC) no hubiera cumplido el programa de entrevistas establecido con el sector empresarial (Camel, 2001).

En general, no se aprecia entre los empresarios una posición unitaria ni coherente sobre el ALCA pero sí preocupación por lo que perciben como falta de preparación negociadora y técnica del gobierno venezolano frente a un proceso que se discute desde 1994. Así mismo se comparten posiciones tales como que es mejor participar en el ALCA que aislarse, que se debe negociar en forma concertada con la CAN y que se debe abrir un diálogo con los empresarios para asegurar que la posición oficial en la negociación incluya la defensa de sus intereses. Como señalara Carlos Lima, director de la Cámara Petrolera de Venezuela (cf. *Diario Economía Hoy*, Caracas, 29 de diciembre de 1997), la posición empresarial venezolana, como la del resto de la región, está afectada por un dilema básico: «[...] la entrada con libertad de bienes y servicios procedentes de economías con un mayor nivel de desarrollo provoca ciertas reacciones negativas en los proveedores de dichos bienes y servicios a nivel local, ya que ven fuertemente amenazada su propia existencia. Sin embargo, no existe mayor injusticia para una sociedad que obligarla a cancelar un sobre costo por bienes y servicios que podrían ser obtenidos en mejores condiciones. Es un círculo vicioso que no tiene principio ni fin y que debe ser roto para dar paso al progreso de las naciones»⁹.

Por su parte la dirigencia sindical ha estado ausente del debate en la prensa y en los eventos oficiales pero los sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de Venezuela-CTV respaldan las posiciones asumidas por la Organización Interamericana del Trabajo-ORIT y sus representantes han participado en el exterior en actividades realizadas por la organización internacional¹⁰. Para ellos el ALCA debe incluir garantías para los derechos laborales (sindicalización, negociación colectiva, no discriminación, seguridad social y prohibición del trabajo infantil); protección y reglamentación de las migraciones laborales; regulación del flujo de capitales especulativos; medidas de alivio de la deuda externa; reglamentación de adquisiciones gubernamentales que permita preferencias nacionales o regionales y no extender la apertura a servicios estatales de interés social y carácter estratégico, entre otras medidas (CIOSL/ORIT, 2001). Mientras tanto los grupos sindicales partidarios del gobierno reunidos en el Frente de Trabajadores Bolivarianos-FTB apoyan que el ALCA sea sometido a referendo debido a la necesidad de fortalecer los acuerdos de integración existentes y de defender los derechos laborales (*El Nacional*, 24 de julio de 2001, citado en Álvarez, Briceño y Bustamante, 2002-2003, p. 46).

⁹ Un argumento similar utiliza Elorza (2003), cuando señala que mantener dentro del ALCA la protección arancelaria de los países andinos para enfrentar los subsidios agrícolas de Estados Unidos y Canadá significa un mayor costo de producción para las cadenas agroindustriales de los primeros y los condena a mantener su falta de competitividad.

¹⁰ La CTV ha votado en esos eventos internacionales a favor de las posiciones de la ORIT.

La falta de un amplio debate nacional sobre el ALCA encuentra eco en el hecho de que este tema tampoco parece ser objeto de discusión dentro del partido de gobierno (Movimiento V^a República-MVR) ni de algunos sectores empresariales que lo respaldan. Así, por ejemplo, en el Taller Empresarial realizado en abril de 2003 en Caracas dentro del Congreso Internacional de Solidaridad con la Revolución Bolivariana (ver: www.aporrea.org.ve) ninguno de los representantes de esas asociaciones mencionó el ALCA en sus exposiciones y tampoco hubo preguntas al respecto. Al parecer, actuaban de acuerdo con las palabras del presidente venezolano: «Yo no quiero discutir sobre el ALCA, para mí es inviable, es una perdedera (*sic*) de tiempo, en la versión en la que me lo presenten, ya sea ALCA, ALCA light, Alquita...» (cf.: «Chávez recomienda...», *El Universal*, Caracas, 25 de noviembre de 2003). En consecuencia, las actividades oficiales en torno del ALCA se han centrado en difundir la posición del gobierno a través de dos instancias: primero, una Comisión de la Asamblea Nacional en la cual participan diputados del MVR y de la oposición y, desde finales del año 2002, una Comisión Asesora Presidencial para las Negociaciones del ALCA, con participación de representantes de distintos ministerios, diputados y académicos de izquierda. Esta última comisión en la práctica se ha convertido en el equipo negociador de Venezuela, desplazando de las negociaciones tanto al Ministerio de Producción y Comercio-MPC como al de Relaciones Exteriores-MRE y poniendo fin a la poca participación empresarial que quedaba¹¹.

En cuanto a la comisión parlamentaria, la idea inicial fue promovida por la oposición dentro de la Asamblea Nacional pero los partidarios del gobierno, con mayoría dentro de la misma, asumieron su control y la utilizaron para difundir la posición gubernamental. Entre sus primeras actividades estuvo la convocatoria hecha en agosto de 2001 a representantes de las asociaciones empresariales, a quienes se les presentó la posición oficial acerca del ALCA y se invitó a enviar sugerencias y comentarios. Sin embargo, no hubo actividades de seguimiento, ni siquiera respuesta a los comentarios y demandas empresariales que se le hicieron llegar¹² de manera que no se abrió con el sector privado el diálogo que entonces se esperaba. En cambio, la comisión inició una serie de foros públicos en Caracas y en el interior del país, auspiciados también por el MPC, con la participación de funcionarios técnicos de la negociación, aunque en general la discusión fue más política que técnica¹³ y se desalentó la expresión de opiniones que no concordaran con la oficial. A esos foros el gobierno invitó también a académicos de orientación anti-ALCA de Brasil y México, principalmente a miembros de la Red Mexicana contra el Libre Comercio (RMALC).

En resumen, en el debate sobre el ALCA dentro de Venezuela se aprecia que:

- mientras el gobierno defiende una concepción política, estratégica e ideológica de la integración, empresarios y partidos de oposición analizan y discuten sus aspectos económicos;
- el gobierno apoya conceptos amplios —necesidad de disminuir la pobreza y de promover los derechos de las mujeres y de las minorías dentro del ALCA— sin especificar cómo alcanzarlos pero no aborda aspectos concretos sobre inversiones, servicios, propiedad intelectual, política de competencia, etc.;
- gobierno y partidos de oposición coinciden en que Venezuela necesita tratamiento especial y diferenciado dentro del ALCA pero difieren en las razones pues los empresarios y partidos de oposición lo atri-

¹¹ Esta Comisión ha publicado en español e inglés una recopilación de los discursos y documentos presentados por Venezuela entre abril y noviembre de 2003 dentro de la negociación del ALCA (Comisión Presidencial para el ALCA, 2003).

¹² Véase como ejemplo la respuesta enviada por la Cámara de Comercio de Caracas el 4 de septiembre de 2001, Boletín N° 16 (10/09/2001) en www.ccc.com.ve y también la carta abierta de Venamcham al Presidente en *El Universal*, 26/04/2002.

¹³ Testimonio personal de la autora luego de haber participado en un foro nacional en Caracas y dos regionales en San Cristóbal y Mérida.

buyen a las desacertadas políticas económicas del gobierno, incluyendo su falta de diálogo, y el gobierno hace énfasis en factores externos como la globalización y el poder de las empresas transnacionales;

- la información que circula es contradictoria ya sea porque el gobierno prefiere que no haya debate o porque resulta difícil contar con información confiable sobre el ALCA en un contexto polarizado: por las posiciones anti- y pro-ALCA dentro de la región y por las posiciones pro- y anti-gobierno dentro de Venezuela, y
- aunque el gobierno presenta su posición como una defensa de los intereses de la CAN, la mayoría de los partidos políticos de oposición defiende la necesidad de que Venezuela negocie el ALCA a partir de una posición concertada con la CAN, cosa que parece que el gobierno no estaría haciendo¹⁴.

Dentro de este contexto el ALBA parece una estrategia orientada a complicar la negociación y a distraer la atención en las discusiones domésticas y regionales más que una propuesta efectiva. Esto explicaría los términos generales que aparecen en los documentos gubernamentales al respecto, e incluso cómo cambian de un documento a otro (por ejemplo, comparar Álvarez, 2003b con Declaración ..., 2003) y la incapacidad del gobierno para generar respaldo de otros gobiernos latinoamericanos para esta propuesta. En el ámbito doméstico no busca ganar la adhesión de sectores distintos a los que ya lo apoyan, sino justificar y difundir su posición entre sus partidarios en términos sencillos e impactantes, ya que la oposición política, los empresarios y la comunidad académica, grupos que manejan un discurso más específico y técnico, insisten en la necesidad de compatibilizar las demandas de trabajadores y empresarios con los intereses de Venezuela dentro de una posición nacional concertada. El ALBA no da cuenta de estas demandas y enfatiza, unas veces, las posiciones de las ONG anti-ALCA (derechos ambientales, de género, de grupos indígenas y participación social) y otras veces demandas específicas de otros gobiernos latinoamericanos (eliminación de subsidios agrícolas y tratamiento especial y diferenciado) que no se perciben como relevantes porque Venezuela no es un importante exportador agrícola sino un país importador neto de alimentos y su economía no calificaría entre las destinadas a recibir tratamiento especial y diferenciado.

Asumiendo entonces que existe la posibilidad de que Venezuela no se inserte en el ALCA, esto significaría un impacto económico y social considerable en la sociedad venezolana si como parte del ALCA o de acuerdos bilaterales de comercio los otros países negocian medidas más profundas. Veamos someramente, como ejemplos, tres aspectos de este costo:

1. El ALCA significará la desaparición de las preferencias comerciales que amparan las exportaciones no tradicionales entre socios de la ALADI y 'nivelará' el acceso a los mercados hemisféricos para estos países. Si bien esto implica oportunidades para la exportación de nuevos rubros para los países que se encontraban en desventaja ante competidores privilegiados por esas preferencias (ALADI, 2002, p. 98), para una Venezuela no insertada en el ALCA significaría la desaparición de las preferencias arancelarias de que goza actualmente en los mercados regionales sin nada que las sustituya. Más aún, los países que importaban desde Venezuela, al ingresar al acuerdo hemisférico van a obtener acceso a otros proveedores más competitivos que podrían ofrecerles productos con mejores condiciones técnicas, de financiamiento, etc.

2. Como el petróleo y sus derivados aportan alrededor de 80% de la exportación total de Venezuela en el hemisferio (ALADI, 2002, p. 66) y el tamaño y rendimiento de los yacimientos petroleros le otorga al país fuertes ventajas comparativas, estas exportaciones no se alterarían al quedar fuera

¹⁴ Rodríguez Pons, *El Nacional* 14/09/2002, citado en Álvarez, Briceño y Bustamante (2002-2003, p. 46) y *El Universal*, Caracas, 6/02/2003, para declaraciones de los ministros de comercio exterior de la CAN llamando a Venezuela a unirse a ellos para avanzar en las negociaciones del ALCA.

del ALCA pero atraer inversiones y tecnología hacia otros sectores podría tornarse más difícil y costoso, generando problemas a mediano y largo plazo. Esto podría afectar incluso importantes exportaciones venezolanas a los países del ALCA, como las de la siderurgia y de la industria del hierro y del aluminio.

3. Si se asume que los sectores venezolanos más afectados por el ALCA serían los agrícolas y de la pesca junto con las industrias que exportan hacia los otros miembros de la CAN o de la ALADI, la opción para ellos dentro del ALCA podría ser una desgravación más lenta que la de los países grandes, la acumulación de origen y la concertación de alianzas estratégicas o de co-inversión con empresas de países más desarrollados para obtener acceso a esos mercados y a su tecnología productiva, gerencial y comercial (ALADI, 2002, p. 69). Sin el ALCA estos sectores entrarían a competir igualmente en el resto del ámbito andino con los mismos productos y empresas cuya competencia los afectaría de integrarse al acuerdo y no contarían con ninguna medida especial para mitigar los efectos negativos.

En conclusión, no entrar en el ALCA significaría para Venezuela no sólo oportunidades perdidas sino también realidades perdidas, dado que su comercio actual con la CAN y con la ALADI resultará vulnerado si los otros países miembros de esos acuerdos entran al ALCA o firman acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos y Venezuela no lo hace. Este impacto económico y social del «no ALCA» para Venezuela debe ser incorporado en cualquier análisis que aspire a contabilizar el costo político doméstico pues, paradójicamente, efectos tales como un mayor desempleo y un mayor número de empresas quebradas podría afectar el apoyo de los partidarios del gobierno y confirmar a los opositores en sus razones para enfrentarlo. El costo político doméstico de la no participación de Venezuela en el ALCA sólo sería distinto si otros países o grupos de países —MERCOSUR o CAN, por ejemplo— tampoco participaran en el acuerdo hemisférico y ésta es la alternativa que se explora en la próxima sección.

Plano regional de la inserción/no inserción de Venezuela

En lo relativo al plano regional, la negociación del ALCA encuentra como primer protagonista de importancia al gobierno de Brasil, que habría reactivado «una vieja rivalidad» con México luego del ingreso de este país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993. En esa oportunidad el gobierno brasileño propuso la expulsión de México de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) porque ese gobierno no había cumplido con el artículo 44¹⁵ pero encontró poco apoyo regional. Las dos economías más importantes de América Latina¹⁶, según Rosas, se enfrentan desde entonces por el liderazgo comercial en la región, aunque con estrategias distintas: Brasil busca formar un grupo sudamericano compacto para exigir mejores condiciones de intercambio a Estados Unidos y la Unión Europea, mientras México negocia «con quien lo desee por separado» (Rosas, 2001, p. 209). Pero si las estrategias se diferencian, los intereses son los mismos: la ampliación de sus mercados para bienes, servicios e inversiones hacia países de menor desarrollo que se ubican en lo que ambos gobiernos consideran sus áreas naturales de influencia. El gobierno brasileño siempre ha considerado a México el principal obstáculo para ejercer su liderazgo regional, lo que se ha evidenciado desde 1997 en el enfrentamiento entre los dos gobiernos por obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en representación de los países latinoamericanos (Templeman, 1997, p. 29).

¹⁵ Según Rosas (2001, p. 201), la creación del MERCOSUR también violó este artículo en sus comienzos; ver también Hummer y Prager, 1998 y, sobre la rivalidad México-Brasil, *Latin America Newsletters Special Report*, 2001, pp. 2-3.

¹⁶ De 200 grandes empresas exportadoras latinoamericanas en 1998, 82 eran mexicanas y 56 brasileñas (Rosas, 2001, pp. 219 y 204-206).

Dado que los empresarios mexicanos han ganado posiciones dentro de un eventual ALCA gracias al TLCAN¹⁷, la estrategia brasileña se orienta a convencer a los demás gobiernos sudamericanos de que sus intereses nacionales son idénticos a los de Brasil y a convertir la negociación del ALCA en una plataforma para alcanzar objetivos de su política globalista, tales como la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Resulta interesante observar que el gobierno brasileño abandonó su posición defensiva frente al ALCA a partir de la IIIª Cumbre de las Américas (Québec 2001) y pasó a utilizar desde entonces una estrategia de «participación conflictiva», para lo cual activó en forma paralela la movilización y articulación de las ONG que hasta entonces se habían mantenido prácticamente al margen del debate (Botto, 2003, p. 253). De esta forma, el gobierno puede esgrimir el argumento de la oposición interna al ALCA para obtener concesiones en la negociación.

A diferencia de México, Argentina y Chile, Brasil postergó su apertura comercial hasta 1993, en vísperas de la entrada en vigencia de la unión aduanera del MERCOSUR, por motivos relacionados con su política doméstica¹⁸. En 1990 Fernando Collor de Melo con su Nueva Política Industrial, destinada a hacer más competitivas las empresas brasileñas, sólo logró implantar una reducción arancelaria de 14% pero muchos sectores se mantuvieron protegidos hasta la adopción del Plan Real de Fernando Henrique Cardoso en 1994. Las restricciones que se mantuvieron aun entonces fueron más importantes que las aplicadas en otros países de la región y, por tal motivo, Brasil sigue utilizando una estrategia de liberalización comercial acompañada de un «proteccionismo selectivo» (Naím y King, 1997, p. 285) y está considerada todavía como una de las naciones menos globalizadas de América Latina (*El Universal*, Caracas, 26/02/2004).

Después de la Reunión Ministerial del ALCA en Belo Horizonte (Brasil, 1997), el gobierno brasileño buscó profundizar sus relaciones económicas con los países sudamericanos impulsando la negociación ya existente entre la CAN y el MERCOSUR. Garcia Junior (1999, p. 19; ver también Hirst, 1996) opina que el acuerdo marco firmado entre los dos bloques en marzo de 1998 posiblemente no se hubiera dado de no haberse aprobado un año antes el cronograma y formato de las negociaciones del ALCA pues la modalidad de negociación allí aprobada significó una derrota para la alternativa propuesta por el MERCOSUR, consistente en una negociación entre grupos con etapas sucesivas (facilitación de negocios, armonización de normas y procedimientos aduaneros, etc.) que culminaría con la negociación de acceso a mercados¹⁹. La vinculación entre la negociación CAN-MERCOSUR y el ALCA se aprecia en declaraciones del presidente Cardoso, para quien el primer acuerdo representaría un paso de gran significado comercial y político pues contribuiría a lograr mayor cohesión entre las posiciones de los países de la región en las negociaciones hemisféricas (Romero, 2002, p. 61). Aunque no se especifica, esa cohesión política entre los países sudamericanos dentro de las negociaciones del ALCA se produciría si los demás gobiernos contribuyen a reforzar la posición del MERCOSUR, o más estrictamente la brasileña, habida cuenta de algunas declaraciones de representantes de los gobiernos de Argentina y Uruguay a favor de una negociación con Estados Unidos y/o el ALCA en forma separada.

Esto se entiende mejor cuando se observa que históricamente Brasil no se distinguió por su interés en promover la integración regional, aunque se benefició de ella al expandir sus exportaciones hacia América Latina en 53% entre 1960 y 1964. Rego (1991, p. 282) señala que esa falta de interés se

¹⁷ Un estudio del Ministerio de Desarrollo brasileño ubica entre las amenazas del ALCA el desvío de inversiones extranjeras directas que irían en especial hacia México, *CSM* n° 139, p. 5.

¹⁸ Naím y King (1997, pp. 20-23, 58) consideran que el carácter federal del gobierno brasileño afecta su capacidad para implementar reformas estructurales y las reformas estructurales y la debilidad del Estado le impiden compensar a los grupos «perdedores».

¹⁹ Sobre las posiciones en Belo Horizonte véase Bouzas y Svarzman, 2002, p. 105.

exacerbó con el cambio de régimen político en 1964 ya que su política económica era incompatible con la integración. En 1968 el gobierno militar brasileño adoptó una política de promoción de exportaciones basada en incentivos estatales tales como subsidios, que chocaba abiertamente con los principios de la ALALC-Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Rego, op. cit., p. 274). En los años ochenta, luego del fin de los gobiernos militares, Brasil mantuvo esa política de promoción de exportaciones mediante exenciones impositivas, incentivos crediticios y el manejo de su política cambiaria, aspectos que han continuado después del establecimiento del MERCOSUR (Ibíd., p. 280).

La continuidad de la política industrial brasileña se relaciona así mismo con la permanencia en el tiempo de su política exterior basada en un «paradigma globalista» que no ha cambiado desde los años sesenta. Este paradigma articula las influencias intelectuales de «la crítica nacionalista a la matriz americanista de política exterior, generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños-ISEB; la visión de la CEPAL de las relaciones centro-periferia y la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico» (Veiga, 2002, p. 72). Su objetivo es utilizar la diplomacia económica para complementar las políticas de desarrollo industrial en el ámbito doméstico y, dentro de esta posición, el enfrentamiento con Estados Unidos constituye un «eje de repulsión» (Soares de Lima, citado en Veiga, 2002, p. 73). Para Veiga el proyecto sub-regional (MERCOSUR) y el sudamericano (CAN-MERCOSUR) se relacionan con motivaciones políticas de Brasil, pues si lo económico impulsara su política de integración el gobierno estaría más interesado en el ALCA, dado el mayor tamaño total del mercado al cual tendría acceso, en comparación con los mercados reducidos de los países andinos y el hecho de que las exportaciones brasileñas a Estados Unidos son relativamente más intensivas en productos manufacturados de mayor valor agregado en comparación con sus ventas a Europa y Asia (Rosenwurcel, 2001, p. 24).

Esta posición es compartida por Martínez y dos Santos (2001, p. 96) para quienes la integración sudamericana no da respuesta a las crecientes necesidades de inversiones y tecnología en los países del MERCOSUR, incluido Brasil. Sin embargo, este proceso asegura la expansión de las empresas brasileñas, que enfrentan crecientes presiones externas y la caída del mercado doméstico por las recurrentes crisis económicas, así como los riesgos de la liberalización de las principales corrientes comerciales entre otros países latinoamericanos.

El MERCOSUR habría sido la primera reacción del gobierno brasileño a los desafíos de la globalización, por lo cual el acuerdo se evaluó por su capacidad de contribuir en forma directa al logro de los objetivos de la política de desarrollo industrial, esto es, alcanzar una actuación más autónoma en el sistema internacional y aumentar el poder de negociación de Brasil frente a Estados Unidos. Esta afirmación del proyecto de desarrollo industrial brasileño frente a cualquier otra consideración ha llevado a que, dentro del MERCOSUR, Brasil actúe en función de una competencia económica con sus socios más que en función de una mayor cooperación con ellos (Veiga, 2002, pp. 73-74). Por eso el MERCOSUR se complementó con la reactivación del Tratado Amazónico en 1992, dado que este tratado incluye cláusulas que promueven la articulación física —mediante proyectos de infraestructura vial, por ejemplo— entre los países de esa región (Cavagnari Filho, 1994, pp. 69-70, 76). El interés brasileño por sacar sus exportaciones hacia el Pacífico explicaría por qué, entre las cumbres presidenciales de Brasilia (2000) y Guayaquil (2001), sólo se avanzó en el área de integración de la infra-estructura sudamericana a lo largo de distintos ejes (MERCOSUR-Chile, Multimodal do Amazonas²⁰ y demás) propuestos por Brasil, mientras las

²⁰ Este eje, por ejemplo, busca vincular puertos de Ecuador y Perú con la zona franca brasileña en Manaus.

otras áreas discutidas y aprobadas en la primera reunión permanecieron estancadas (Gazeta Mercantil, 6/02/2002 citada en CSM N° 99, 11 a 16/02/2002, p. 9).

En cuanto al valor económico para las empresas brasileñas de la apertura de los mercados sudamericanos se puede señalar que después de la firma del ACE 39 entre Brasil y la CAN (1999) se expandieron las exportaciones de repuestos para automóviles y bienes eléctricos y electrónicos hacia esos mercados. Según la ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas), después de ese acuerdo las exportaciones del sector aumentaron 193% hacia Venezuela, 133% hacia Ecuador y 67% hacia Colombia en el primer semestre del año 2000. En los últimos años las exportaciones brasileñas de servicios superaron las de bienes, mediante la participación de constructoras como Odebrecht, Andrade Gutierrez y Mendes Júnior en proyectos de infraestructura en otros países sudamericanos (Valor Económico, 1/10/2001 citado en CSM N° 87, 1 a 7/10/2001, p. 11)

También concuerda Simoes (2002, p. 27) en destacar que la política exterior brasileña mantiene intacta su finalidad histórica: utilizar las relaciones con otros países para mantener su autonomía en materia de desarrollo económico. La diferencia es que mientras históricamente Brasil buscaba ese desarrollo mediante la 'autonomía por la distancia', ahora lo hace a través de la 'autonomía por la participación'²¹ pasando del aislamiento a la integración regional. En esta construcción de su propia autonomía predomina una visión de círculos concéntricos que otorga prioridad al MERCOSUR sobre cualquier otro acuerdo. En esta concepción, «la negociación comercial hemisférica podría ser absorbida por la línea general de la política exterior, sin afectar demasiado su centro de gravedad, en el caso de que su entrada en vigencia fuese postergada para permitir la realización de otras negociaciones que la equilibrasen» (Simoes, 2002, p. 28). Esto explica también porqué Brasil está dispuesto a aceptar ahora, aunque muchas veces se ha opuesto, una mayor institucionalización del MERCOSUR al no tener ya la opción de retroceder a una estrategia nacional autónoma de desarrollo por lo que su dilema es «si va a ceder soberanía dentro del MERCOSUR o dentro del ALCA» (Veiga, 2001, p. 94).

Si el paradigma globalista dominante desde los años sesenta encuadra la participación de Brasil en el MERCOSUR (Veiga, 2002, p. 78), su posición frente a la integración resulta de una visión política originada en los círculos burocráticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se ha mantenido sin cambios a lo largo de las últimas décadas debido a que la transición entre el gobierno militar y el democrático se llevó a cabo de forma pactada. Esto facilitó «la permanencia de estructuras de protección y de incentivos fuertemente discriminatorios en términos intersectoriales que beneficiaron de forma general a los mismos sectores *import competing* favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores (sector automovilístico, químico, electro-electrónico y de bienes de capital)» (Veiga, 2002, p. 78). Ello refuerza la noción de que la integración es evaluada por el gobierno brasileño de acuerdo con su capacidad de contribuir a su propio proyecto nacional, mostrando poco interés por iniciativas que exijan pérdida de soberanía económica y política, avances hacia una unión aduanera plena y/o la coordinación de políticas económicas dentro del MERCOSUR (Veiga, 2002, p. 79). Una integración sudamericana según el modelo europeo, con base en beneficios de orden económico como mercados más amplios, ventajas comparativas y otros similares, pero apoyada por razones ideológicas y culturales, sólo resultaría aceptable para Brasil si su gobierno obtuviera una posición de neto predominio dentro de la misma, de forma que sus intereses no resultaran afectados por los de los demás participantes. Por lo tanto, Brasil buscaría establecer a corto plazo un proyecto económico, no político, en

²¹ Según Simoes esta expresión fue acuñada por el Canciller Luiz Felipe Lampreia en su libro *Diplomacia brasileira. Palavras, contextos e razoes*, Lacerda Editores, Rio de Janeiro, 1999.

Sudamérica —un ALCSA o área de libre comercio, con circulación de inversiones²², acompañada de un programa de desarrollo de infraestructura en «tres frentes»: telecomunicaciones, energía y transporte— como primer paso de un proyecto político de más largo alcance²³.

Estos esfuerzos del gobierno brasileño enfrentan, sin embargo, dos limitaciones importantes: por un lado, los países miembros del MERCOSUR siguen guiándose por sus propios intereses individuales en los planos sub-regional, regional y global²⁴, y por otro, desde su origen, salvo en su retórica el MERCOSUR ha constituido una estrategia de liberalización económica para alcanzar una mayor participación en el proceso de globalización (Phillips, 2003, p. 329). El primer aspecto puede observarse cuando en diciembre de 2001 Brasil buscó flexibilizar el MERCOSUR para avanzar en negociaciones comerciales bilaterales con México²⁵ y Sudáfrica, mientras Argentina se debatía en su crisis financiera (CSM, n° 95, pp. 8-9). Los efectos que esta situación tiene para los países menores se advierten en el caso de Uruguay, que vio frustrada su intención de negociar un acuerdo bilateral de comercio con Canadá por tener que hacerlo en conjunto con el MERCOSUR. Finalmente el acuerdo no pudo concretarse en conjunto debido a diferencias entre Brasil y Canadá (CSM n° 94, pp. 10-11 y n° 100, p. 8). Aunque el debate en torno del ALCA tiende a oscurecer estos aspectos, la realidad es que esos gobiernos tienen interés en un acuerdo de libre comercio hemisférico que suprima las barreras para sus productos en Estados Unidos (Phillips, 2003, p. 335).

Existen estrategias de negociación conjuntas (preferencias) más que intereses de fondo comunes entre países con perfiles exportadores variados: productos primarios (mineros, agrícolas y, dentro de estos últimos, alimentos básicos o no), productos manufacturados y, dentro de éstos, maquila o productos con mayor valor agregado, o servicios. Este aspecto complica la medición del impacto del ALCA por grupos sub-regionales (Phillips, 2003, p. 338) y asegura que en «la recta final» de su negociación predominarán las necesidades y los intereses económicos nacionales antes que los del grupo. En este contexto se entiende que el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Martín Redrado, sugiriera en mayo de 2002 abandonar la retórica contra los subsidios de exportación porque, aunque «se tratara de una cuestión de principios» obstaculizaba no sólo la negociación del ALCA sino también la negociación de un tratado de comercio con la Unión Europea (CSM n° 112, pp. 6-7).

El predominio de los intereses económicos nacionales implica que las negociaciones dentro del ALCA en su última etapa girarán en torno de los intereses de Estados Unidos y Brasil. Por eso el gobierno brasileño ha expresado que «sin Brasil, no habrá ALCA» (Tachinardi, en *Gazeta Mercantil* 24/01/2002) pero, a la vez, ha dejado claro que negociaciones bilaterales alternativas con mercados como Canadá, por ejemplo, «no tienen la amplitud ni menos el potencial de los de la UE o de Estados Unidos» (Celso Lafer en *Jornal do Brasil* 10/05/2002, citado en CSM n° 111, p. 9)²⁶.

²² La única excepción a esta posibilidad sería que Brasil obtuviera un rol central dentro de la misma mediante una proporción de votos mayoritaria que le permitiera controlar esa unión.

²³ «O restante —compatibilidade fiscal, cambiaria, etc.— é obra de longo prazo, que só se consolidará depois que a integração física estiver avançada», Luis Nassif citado en CSM n° 91, novembro 2001, p. 8.

²⁴ Por ello MERCOSUR históricamente ha resultado afectado en su desarrollo por las situaciones macroeconómicas de sus países miembros.

²⁵ Este acuerdo interesa a las empresas de automóviles instaladas en Brasil (Ford, Volkswagen), las cuales buscaban competir con las europeas en el mercado mexicano, cuyos productos ingresan sin aranceles desde la firma del acuerdo de comercio México-UE (cf. CSM n° 104n pp. 7-8) y obtuvo el ingreso a México de sólo 800 productos de los 2.600 propuestos por Brasil (CSM n° 112, mayo 2002, pp. 4-5).

²⁶ «A grande vantagem da ALCA para um país como o Brasil é o acesso ao gigantesco mercado norte-americano [...] outros países latinoamericanos [...] são economias cujo comércio está relativamente restrito», Diputado Marcos Cintra (PFL-SP) en *Panorama Brasil* 16/05/2002.

Esta posición negociadora dentro del ALCA, sustentada por el gobierno de Cardoso, habría sufrido cambios con la llegada de Luiz Inácio [Lula] da Silva a la presidencia a fines del año 2002, pues durante su campaña había expresado su oposición al ALCA en términos bastante similares a los del gobierno venezolano y su preferencia por una unión latinoamericana con una moneda única (CSM n° 126, pp.5-6). Pero aún en esa etapa su partido (Partido de los Trabajadores, PT) no apoyó ni participó en el plebiscito sobre el ALCA realizado en Brasil en septiembre de 2002 (*FolhaOnline* 31/08/2002; *Folha de São Paulo* 11/08/2002). Luego de su elección el nuevo Presidente asumió una «relación pragmática» con el gobierno de Estados Unidos (*Estado de São Paulo* 14/11/2002) e incluso defendió la negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio entre el MERCOSUR y ese país, la cual no «significaría la salida de Brasil de las discusiones del ALCA pero permitiría discutir en detalle asuntos que atañen sólo a Estados Unidos y MERCOSUR» (*Valor Economico*, 21/11/2002).

Su propuesta oficial, sin embargo, se diferencia de la manejada previamente por el gobierno de Cardoso pues defiende una negociación de «tres carriles» que dejaría el acceso al mercado en bienes y algunos aspectos de servicios e inversiones para una negociación «4+ 1» con Estados Unidos y para la OMC los temas sensibles (subsidios, anti-dumping, propiedad intelectual) y limitaría el ALCA a solución de controversias, fondos de compensación y tratamiento especial y diferenciado, reglas fitosanitarias y facilitación del comercio (cf. Celso Amorim en Informe ALCA n° 12, setembro 2003, pp. 8-10). Esta posición presentada por MERCOSUR en la reunión de Trinidad-Tobago (septiembre 2003) logró el apoyo de Venezuela y la CARICOM pero poco después Uruguay, miembro del MERCOSUR, publicó un documento similar al de los países que defendieron el mantenimiento del ALCA con los rasgos aceptados previamente: acuerdo único, abarcador y con fecha de inicio en el año 2005 (*Informe ALCA* n° 12, setembro 2003, pp. 2-3). Actualmente esta posición es sustentada sólo por MERCOSUR, Bolivia y Venezuela, 6 de los 34 países que negocian el ALCA.

En cuanto a la actitud brasileña frente a la propuesta venezolana, los gobiernos de Brasil y Argentina no tienen interés en el ALBA «ya que Kirchner y Lula consideran que el marco del proceso de integración pasa por MERCOSUR, desde México a Tierra del Fuego» (cf. Corbière en CSM n° 153, janeiro 2004, p. 10). Esto resulta evidente en la declaración conjunta firmada por los presidentes de Brasil y Venezuela en Caracas en agosto de 2003, cuyo Punto 3 expresa, textualmente: «El Presidente de Venezuela explicó al Presidente de Brasil su propuesta sobre la Alternativa Bolivariana para América Latina-ALBA, la cual centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a fin de profundizar la integración latinoamericana con base en una agenda económica y social definida por los Estados soberanos» (CSM, 2004). Este es el único de los 27 puntos de la declaración que no utiliza un verbo en plural («reconocieron», «acogieron», «reiteraron», etc.), indicando en «lenguaje diplomático» la falta de acogida de la propuesta por parte del nivel más alto del gobierno de Brasil. Mientras la posición venezolana refuerza la posición negociadora de Brasil, puede afirmarse también que este país no respalda la propuesta alternativa del gobierno venezolano.

Cuando Venezuela solicitó formalmente su ingreso al MERCOSUR, Cerro (2001) consideraba que la base de la relación entre ese país y Brasil era la concordancia de sus gobiernos acerca de una estrategia de relaciones externas con cuatro puntos fundamentales:

- robustecer las empresas nacionales y regionales a fin de hacerlas competitivas;
- consolidar los bloques económicos de América del Sur e integrarlos entre sí;
- subordinar la negociación del ALCA a las dos prioridades anteriores, y
- preservar la independencia de decisión para alcanzar los fines de esta política; pero también agregaba que Venezuela en MERCOSUR representaba «un equilibrio de fuerzas» teniendo en cuenta que la polí-

tica externa argentina no era confiable por su «falta de racionalidad y continuidad». Además, Venezuela y Brasil podrían desarrollar grandes empresas regionales en los sectores de energía, petroquímica, siderurgia y otros, dando inicio así a un proceso de integración productiva de Sudamérica, con predominio de las empresas brasileñas. Si esto explica el interés brasileño por la inclusión de Venezuela en el MERCOSUR, debe agregarse que la propuesta de una unión militar regional, incluida en el concepto de integración preferido por el gobierno venezolano, ha encontrado el rechazo explícito de los gobiernos de Argentina y Chile, cuando voceros de ambos países señalaron en noviembre de 2003 que no alentaban la formación de agrupaciones como una OTAN sudamericana y que no tenían ningún plan de participar en algo semejante (Gallo, en *La Nación* 12/11/2003).

La CAN es otro actor regional de importancia para la posición geopolítica de Venezuela. El grupo de países que la integran adquiere mayor relevancia por cuanto Venezuela, junto con Colombia, constituyeron por mucho tiempo el núcleo de la actividad tanto económica como política de la CAN. Aunque el gobierno venezolano entró a formar parte del Grupo Andino —hoy Comunidad Andina de Naciones, CAN— en 1973, cuando Chile se retiró cuatro años después de la firma del Acuerdo de Cartagena, le ofreció a Venezuela la oportunidad de jugar un papel destacado en la organización llegando a ejercer una posición importante en el proceso de toma de decisiones. Al respecto se ha señalado que «cerca de un 75% del comercio intra-andino es realizado por Colombia y Venezuela como 'eje central' de la Comunidad, por denominarlo de alguna manera, al menos en términos comerciales. Además, las inversiones intra-regionales en la Comunidad Andina, por lo menos hasta 1997, también estaban concentradas en cierta medida entre Colombia y Venezuela (con más de 60% de la inversión intra-andina). A tal punto que verdaderamente la relación Colombia-Venezuela y, en menor medida, Ecuador-Colombia se vuelve una especie de 'eje catalizador' del proceso andino» (Garay, 2000, p. 212).

Cuando en 1994 surgió la propuesta del ALCA, el gobierno de Rafael Caldera acababa de establecer un régimen de control cambiario y de precios, entre otras medidas destinadas a lidiar con los efectos de la crisis que a principios de ese año llevó a distintas entidades bancarias a la quiebra. De esta forma se alteraba de manera sustancial la orientación dada a la economía de Venezuela por el gobierno previo (el «Gran Viraje» de Carlos Andrés Pérez, 1989-1993), que se había basado en la desregulación económica (liberación de precios y fin de subsidios, etc.), la privatización y la apertura comercial (acuerdo bilateral con Colombia en 1992 y tratado de libre comercio del Grupo de Los Tres, con Colombia y México en 1994). Paralelamente, el gobierno de Caldera reorientó su política exterior hacia una mayor cooperación con Brasil, descuidando los lazos comerciales con Colombia y la CAN. Para entonces, después de dos intentos de golpe militar en Venezuela y del autogolpe del presidente Alberto Fujimori ese mismo año, las reuniones cumbres del esquema andino estaban suspendidas y el bloque sufría una situación de estancamiento (Chan-Sánchez, 1996, pp. 332-339). Sin embargo, los gobiernos andinos reaccionaron por igual, con una actitud positiva, frente a la propuesta del ALCA.

Fue la negociación simultánea de un acuerdo tendiente a conformar un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR lo que puso en evidencia las primeras divergencias entre Colombia y Venezuela respecto a hacia donde orientar el comercio de la sub-región andina, al manifestarse el gobierno y la comunidad empresarial de la primera más interesados en la negociación del ALCA y el gobierno venezolano más interesado en negociar con MERCOSUR (cf. Rondón y Urbina, 2003; Giacalone, 2003b). Esta divergencia básica entre los dos principales actores económicos y políticos de la CAN se exacerbó a partir de 1999 con la llegada al gobierno de Venezuela de Hugo Chávez Frías, que acentuó rápidamente la orientación hacia Brasil debido a su rechazo del ALCA. En 1999, según los analistas (*El Tiempo*, Bogotá, 2 de noviembre de 1999), Colombia se ubicaba entre los gobiernos latinoamericanos que buscaban «hun-

dirle a fondo el acelerador al ALCA» y un año después su gobierno solicitó formalmente el ingreso de ese país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el respaldo de las principales asociaciones empresariales (Ramírez, 2000). Por su parte, en mayo de 2001 el gobierno de Venezuela presentó a MERCOSUR una propuesta formal de ingreso a ese grupo, con poco o ningún respaldo empresarial (Ojeda, 2001; INTAL, *Carta Mensual*, mayo 2001: 4; *El Universal*, Caracas, 6 de abril de 2001).

Estas divergencias se tradujeron en la oferta venezolana de desgravación arancelaria para el ALCA hecha en abril de 2003, en la cual se puede observar con claridad su alejamiento de las propuestas presentadas por los otros países andinos²⁷. También resulta notorio que, aun cuando en las posiciones de los otros cuatro países andinos frente al ALCA existe mayor coincidencia, divergiendo de la de Venezuela, estos países minaron de manera sustancial su posición negociadora de conjunto dentro del ALCA, cuando en abril de 2003 «no lograron consolidar una oferta única, convirtiéndose en el único bloque de los que actúan como tal en la negociación que presentó ofertas no comunitarias» (Elorza, 2003). De esta manera, en ellos se observa exacerbada la búsqueda de sus propios intereses por encima de las preferencias del conjunto y resulta difícil hablar de una posición de conjunto de la CAN que otorgue contenido real a la expresión «vocería única» utilizada por la Secretaría General del acuerdo para referirse a su negociación dentro del ALCA.

Desde finales de 2003, aunque Venezuela sigue participando en las negociaciones como miembro de la CAN, destaca más la distancia entre su posición y la del resto de los países andinos, dada la aprobación por parte de estos últimos de una propuesta estadounidense de negociar tratados bilaterales de libre comercio con cada uno de ellos, en la cual no participa el gobierno venezolano. También declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Manuel Rodríguez Cuadros, muestran que para ese país andino lo más importante no es el comercio con el MERCOSUR ni con el resto de Sudamérica, ya que la mayor parte de sus exportaciones se dirigen hacia fuera de la región, de ahí el interés de su gobierno por negociar con Estados Unidos y con la UE (Rodríguez Cuadros, 2004). En la Secretaría General de la CAN la percepción del ALCA —aunque nunca fue negativa— aparece como más positiva desde que asumió el cargo Allan Wagner Tizón (2004b) quien ha declarado que, mientras proyectos sudamericanos como el de desarrollo de infraestructura, auspiciado por Brasil, corresponden al mediano y largo plazo, «nuestras agendas comerciales en el corto plazo están fijadas en Estados Unidos y en la Unión Europea como también en algunos países de la Cuenca del Pacífico» (Wagner Tizón, 2004a). En consecuencia, una de sus primeras actividades oficiales ha sido sostener conversaciones con el BID y el Banco Mundial para trabajar en áreas relativas a competitividad de la población rural y del sector urbano de pequeña y mediana empresa con el fin de prepararlos «para el escenario de libre comercio que plantean estos tratados».

Fuera del círculo sudamericano de proyección geopolítica²⁸ para la decisión venezolana encontramos a Centroamérica y la CARICOM (Comunidad del Caribe), vecinos geográficos de Venezuela pero actualmente con escasa presencia tanto en la política como en la economía venezolana. Esta situación no fue siempre así porque desde la década de los años ochenta y hasta mediados de los noventa, Venezuela mantuvo una activa política exterior hacia la región circuncaribe, considerando esa región como un «área

²⁷ Véase el capítulo de Alejandro Gutiérrez en este mismo libro.

²⁸ También fuera de ese círculo se encuentran México y Chile que ya tienen tratados de libre comercio con Estados Unidos por lo cual es poco factible pensar que sobre ellos pueda tener algún efecto la no/inserción venezolana. En el caso de Estados Unidos, como las exportaciones petroleras entran libremente a su mercado, todo hace prever que no habrá concesión especial ni presión para estimular a que Venezuela participe en el ALCA. Canadá, por su parte, no posee ni suficientes inversiones ni exportaciones hacia Venezuela como para sentirse afectado.

vital» para los intereses del país por lo que en ese lapso se desplegaron actividades políticas, económicas y culturales para tratar de influir en ella. Se trató de una estrategia activa encaminada a «alterar el ambiente externo a través de la aplicación de medios diversos en función de los intereses y propósitos del Estado» (Romero, 1986, citado en Romero 1989, p. 23). Analistas de la situación caribeña predecían entonces que esta tendencia continuaría incluso después del año 2000, a pesar de la reducción que la crisis de la deuda externa impondría al Caribe insular en los recursos disponibles para la cooperación y asistencia bilateral (Bryan, 1988, p. 14). Enmarcados en la denominación de «potencias medias» o «potencias regionales» se encontraba no sólo Venezuela sino también México y Colombia, que participaron en forma conjunta y activa de iniciativas como la del Grupo Contadora (en 1984, para poner fin a la crisis centroamericana) y del Pacto Petrolero de San José entre México y Venezuela en 1980 (Grabendorff, 1984; Barthelemy-Febrer 1980).

A principios de los años noventa la tendencia se mantuvo pero a las consideraciones de orden estratégico y político de la década anterior se añadieron elementos orientados a establecer una mayor articulación institucional y económica. Como parte de esta política se percibió la integración como un mecanismo para ampliar las exportaciones no tradicionales de Venezuela, constituyendo el Caribe un mercado natural para las mismas (Briceño Ruiz, 1997). Esta perspectiva fue sustituida durante la segunda administración de Rafael Caldera (1994-1998) por su marcado desinterés hacia el Caribe y la búsqueda de una integración más profunda con Brasil²⁹, tendencia que continúa el gobierno actual desde 1998.

Aunque los países miembros de la CARICOM han respaldado posiciones del gobierno venezolano relativas a la incorporación de medidas de tratamiento especial y preferencial y fondos de cooperación en el ALCA, la aceptación de su inclusión en el borrador del tratado desde el año 2002 y el hecho de que serán receptores seguros de ese tipo de medidas, no permite imaginar ningún otro elemento que pueda alterar su incorporación al mismo. Por lo tanto, la no participación del gobierno venezolano en el ALCA tampoco afectaría la decisión de sus respectivos gobiernos y mucho menos la de los centroamericanos, que ya han negociado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En resumen, una decisión venezolana de no participar en el ALCA no tendría «efecto de arrastre» en Sudamérica para los otros países miembros de la Comunidad Andina de Naciones ni para los que, como Brasil y Argentina, han presentado las posiciones más conflictivas en las negociaciones. Fuera de la región tampoco tendría mayor consecuencia en el Caribe o Centroamérica. Esta situación pondría en evidencia una desmejora relativa de la posición geopolítica regional de Venezuela ya que, en etapas anteriores, se hubiera podido esperar que una decisión de esta naturaleza surtiera algún efecto por lo menos en los otros miembros de la CAN y en las pequeñas naciones caribeñas y centroamericanas.

Conclusiones

En la actualidad, cuando en las negociaciones del ALCA parece prevalecer la denominada «arquitectura de dos pisos»: el primero con un conjunto común de derechos y obligaciones y, el segundo, con obligaciones y beneficios adicionales sólo para aquellos países que deseen participar en él (Bouzas, 2003, p. 4), se asume que Venezuela, junto al MERCOSUR y Bolivia, estará entre los que sólo aceptarán la forma «light» o primer piso del ALCA (*Informe ALCA*, febrero 2004, p. 6). Se abre así la posibilidad de

²⁹ Esto sería contradictorio con lo señalado por Herman (1980, p. 56), para quien el mismo Caldera en su primer período de gobierno (1968-1973) hizo ingresar a Venezuela en el Grupo Andino para contrarrestar el creciente poder de Brasil.

que a la inserción/no inserción se agregue una tercera opción que incluiría obligaciones y derechos en las nueve áreas de negociación, las cuales podrían implicar niveles de compromiso similares a los de la Organización Mundial de Comercio, fuera del área arancelaria en la que ya se han hecho ofertas concretas por sectores, países y grupos de países (Bouzas, 2003, p. 4).

Sin embargo hay quienes creen que, considerando el discurso presidencial cada vez más conflictivo y anti-ALCA, la desautorización y sustitución de los negociadores técnicos, la influencia de académicos de izquierda en la Comisión Asesora y el hecho de que ésta haya desplazado de la negociación a los Ministerios de Producción y Comercio y de Relaciones Exteriores, puede anticiparse que el gobierno venezolano está decidido a no firmar el ALCA. Esta posición gubernamental parece ignorar el costo político, económico y social que el gobierno deberá pagar en los años próximos «si hay ALCA y Venezuela se queda afuera, ya que para todos los actores involucrados (CAN, MERCOSUR y Brasil, por ejemplo) un ALCA sin Venezuela resulta totalmente factible»³⁰.

En cuanto a la debilidad de otras alternativas negociadoras preferibles al ALCA, se advierte, por un lado, poco interés de la Unión Europea por firmar a corto plazo un acuerdo de asociación con la CAN, incluyendo un tratado de libre comercio, debido a reticencia respecto del grado de integración realmente alcanzado por los países andinos como para calificar con miras a asociarse a la UE (Wagner Tizón, 2004b); y, por otro lado, en el caso del acuerdo CAN-MERCOSUR que entrará en vigencia posiblemente en el año 2005, que éste brinda a las empresas venezolanas escasas opciones de expansión en Sudamérica. Al respecto, Naím y King (1997, p. 23) consideran además que los acuerdos del tipo CAN-MERCOSUR resultan contraproducentes para los países en desarrollo puesto que los siguen marginando de las corrientes del comercio mundial y los condenan a seguir en «la promiscuidad comercial, firmando acuerdos con cualquiera que se los propone, probablemente sus vecinos» y, a mediano plazo, un acuerdo entre estos países implica pocos avances tecnológicos, poca articulación productiva y valor agregado así como baja evolución de la competitividad de naciones y empresas (Moneta, 2002, p. 105). Finalmente, la negociación ya iniciada de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia, Perú y Ecuador, países miembros de la CAN, resulta perjudicial para Venezuela ya que se están fijando criterios que comprometen la posición de la CAN dentro del ALCA sin que el gobierno venezolano participe del proceso.

Un análisis de los escenarios abiertos a Venezuela permite destacar tres posibilidades:

- a) que no se firme el tratado del ALCA en 2005, con lo cual el gobierno venezolano quedaría justificada interna y externamente en su posición de solicitar su postergación³¹;
- b) que el tratado se establezca en la fecha prevista pero que otros países, además de Venezuela, no lo firmen con lo cual entonces no quedaría aislada;
- c) que el tratado sea firmado por todos los demás gobiernos que participan en la negociación del ALCA y, en ese caso, Venezuela se enfrente a la disyuntiva de si participar en él o no.

Este último es básicamente el escenario que elegimos considerar porque permite aquilatar mejor los aspectos políticos y geopolíticos de la decisión que debería tomar el gobierno venezolano. Con respecto a esta opción puede concluirse que, mientras la inserción de Venezuela en el ALCA puede tener un costo político interno al restarle apoyo entre ciertos círculos que lo respaldan actualmente, ésta no

³⁰ El autor de este testimonio pidió permanecer anónimo pero es un testigo cercano al proceso gubernamental.

³¹ Sin embargo, si no se firma el ALCA en el año 2005 o si se establece una arquitectura del ALCA a dos niveles, la firma de acuerdos de libre comercio —entre MERCOSUR y Estados Unidos, y entre Colombia, Ecuador y Perú y Estados Unidos, respectivamente— tendría para las exportaciones venezolanas el mismo efecto negativo señalado para un escenario de autoexclusión de Venezuela del ALCA.

implicaría mayores consecuencias al nivel geopolítico puesto que los gobiernos latinoamericanos que objetan el ALCA lo hacen como parte de una estrategia destinada a obtener mejor posicionamiento o mayor flexibilidad dentro de la negociación. Más bien al contrario, la no inserción de Venezuela podría llegar a generar mayor oposición política interna que la ya existente debido al costo económico y social que tendría y el costo geopolítico para el gobierno se daría sobre todo en términos de aislamiento dentro de la CAN, donde hasta hace poco ocupaba una posición de relativa importancia.

Referencias bibliográficas

- ALADI (2002) El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA. Secretaría General, Estudio 154, 28 de noviembre. Montevideo.
- Álvarez R., Víctor (2003a) «Hacia una nueva integración». Intervención en ALADI, Montevideo, 16 y 17 de junio.
- Álvarez R., Víctor (2003b) «Del ALCA al ALBA», *Dinero* n° 177, Caracas, septiembre 2003: 42-43.
- Álvarez, Raquel; Briceño, José y Bustamante, Marleny (2002-2003) «Venezuela y su participación en el ALCA: opciones y desafíos», *Aldea Mundo* año 8 n° 12, noviembre-abril.
- ASC-Alianza Social Continental (2003) Declaraciones de Judith Valencia, asesora de la delegación venezolana en la Reunión Ministerial de Miami, el 20 de noviembre: www.asc.org
- Badillo Rojas, Arnaldo (2002) «El ALCA y la apertura comercial agrícola», *Diario Tal Cual*, Caracas, 24 octubre de 2002.
- Barthelemy-Febrier, Françoise (1980) «L'offensive vénézuelienne dans les Caraïbes: continuité et changement», *Amérique Latine* n° 4, oct.-dec.: 19-27.
- Botto, Mercedes (2003) «Mitos y realidades de la participación no gubernamental» en Diana Tussie y Mercedes Botto (eds.) *El ALCA y las Cumbres de las Américas: una nueva relación público-privada?* Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto (2003) «¿Adónde conduce la 'recta final' del ALCA?», *Escenarios Alternativos*, n° 13, diciembre: www.escenariosalternativos.org
- Bouzas, Roberto y Svarzman, Gustavo (2002) «El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?», *Comentario Internacional* 3 (1^{er} semestre): 75-108.
- Briceño Ruiz, José (1997) «Venezuela y la Cuenca del Caribe en la segunda ola de la Integración latinoamericana», *Revista Mexicana del Caribe*, año II, n° 3: 152-168.
- Bryan, Anthony T. (1988) *The Latin American Geopolitical Environment: Trends and Influences on the Commonwealth Caribbean*. Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales, CLACSO. Puerto Rico, 26 a 28 de enero.
- Calabria, Nelson (2002) Intervención en Conferencia Internacional «Venezuela ante el ALCA: riesgos y oportunidades», Caracas, septiembre de 2002: www.mpc.gov.ve
- Camel A., Eduardo (2001) «Venamcham: Venezuela corre el riesgo de quedar fuera del ALCA», *El Nacional*, Caracas, 8 de agosto de 2001.
- Cardozo, Elsa y Romero, María Teresa (2001) «El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración»: www.visionvenezolana.com/Documentos

- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat (1994) «América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional», en F. Leal Buitrago y J. G. Tokatlián (eds.) *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. TM Editores/SID/IEPRI, Bogotá.
- Cervo, Amado Luiz (2001) «O eixo Venezuela-Brasil», RelNet- Correio Internacional (site Brasileiro de Referencia en Relações Internacionais): www.relnet.com.br
- Chan-Sánchez, Julio (1996) *The Politics of Economic Integration in Latin America: A Case Study of the Andean Group, 1969-1995*. Disertación Doctoral en Ciencia Política, The City University of New York.
- Chávez, Hugo (2000) Discurso ante la Comunidad Andina de Naciones. Lima, junio.
- Chávez, Hugo (2002) De la integración neoliberal a la Alternativa Bolivariana para América Latina. Principios rectores del ALBA. Discurso en la ALADI, Montevideo, 16 de agosto.
- «Chávez recomienda desoír llamado al ALCA», *El Universal* 25/11/2003, Caracas.
- CIOSL/ORIT (2001) La dimensión social y democrática en los procesos de integración. Resolución 14 del XV Congreso Continental CIOSL/ORIT, Washington, 23 a 26 de abril.
- Comisión Presidencial para el ALCA (2003) Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio de las Américas. Ministerio de Producción y Comercio, noviembre. Caracas.
- CSM-Correio Sindical Mercosul (varios números).
- CSM-Correio Sindical Mercosul (2004) Declaración conjunta de los presidentes de Brasil y Venezuela. Caracas, 23 de marzo de 2004: www.comunidadandina.org
- De Hollanda Filho, Sergio Buarque (1997) «O Mercosul e a formação da ALCA», *Informações FIPE*, n° 205 (outubro): 13-14. Fundação Instituto de Pesquisa Economica.
- Di Tella, Torcuato S. (2000) «¿Qué se gana con una Unión Sudamericana?», *Desarrollo Económico* vol. 40, n° 159 (octubre-diciembre): 519-536.
- Economía Hoy* (Caracas, diario de información económica), varios números.
- Elorza, Juan Carlos (2003) «Las negociaciones del ALCA y la CAN en Acceso a Mercados de Bienes Agrícolas y no Agrícolas». CAN, Lima, junio de 2003: www.comunidadandina.org
- Garay, Luis Jorge (2000) «La Comunidad Andina en el marco del ALCA», en J.M. Villasuso y R. Trejos Solórzano (eds.) *Comercio e integración de las Américas*. INTAL-BID/UCR-IICE/IICA. San José de Costa Rica.
- García Junior, Armando Alvares (1999) *ALCA. A Area de Livre Comércio das Américas*. Edições Aduaneiras, São Paulo.
- Giacalone, Rita (1988) *Venezuelan Foreign Policy Towards the Eastern Caribbean: Compatibility or Conflict with U.S. Policy?* Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales. CLACSO, Puerto Rico 26 a 28 de enero.
- Giacalone, Rita (2003) «Posición y participación de los empresarios en las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR», en R. Giacalone (ed.) *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*. GRUDIR/ULA, Mérida.
- González Urrutia, Edmundo [Embajador de Venezuela en Argentina] (2000) «Venezuela propone una nueva alianza sudamericana», 1/09: www.mercosur.com
- Grabendorff, Wolf (1984) «El papel de las potencias regionales en la crisis centroamericana», *Revista Occidental* (Edición Especial), año 1, n° 4: 437-460.
- Guadagni, Alieto (2001) «El MERCOSUR como proyecto geopolítico», en: 5° Congreso de Economía: Los desafíos del nuevo escenario económico internacional, 8 a 10 de mayo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Herman, Donald L. (1980) *Christian Democracy in Venezuela*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Hernández, José Luis (2002) Posición del sector industrial en los acuerdos de integración. Intervención en Conferencia Internacional «Venezuela ante el ALCA: riesgos y oportunidades», Caracas, septiembre de 2002: www.mpc.gov.ve
- Hernández, K. (2001) «Palma: falta infraestructura para negociar en el ALCA», *El Nacional*, 2 de agosto de 2001.
- Herrera-Vaillant, Antonio (1997) «The MERCOSUR Illusion», *Business Venezuela* n° 197, June: 2.
- Hirst, Mónica (1996) «La política exterior de Brasil en dos tiempos», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Número Extraordinario, pp. 237-258.
- Hummer, W. y Prager, D. (1998) *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Izarra, William E. [Diputado del MVR] (2003) «ALCA», 5/07: www.analítica.com
- Latin America Newsletters Special Report*, 2001.
- Madrid, Janet (2002) Intervención en Conferencia Internacional Venezuela ante el ALCA: Riesgos y Oportunidades. Caracas, septiembre.
- Martínez Puñal, Antonio y dos Santos Carneiro, Patricia Helena (2001) Dez Anos de MERCOSUL. Ponencia en Xº Congreso de la FIEALC, Moscú, junio.
- Moneta, Carlos Juan (2002) «Integración política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA» en *América Latina. El inicio de un nuevo milenio*. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Muñoz, Albis (2003) El sector privado venezolano frente al ALCA. Simposio «ALCA: una perspectiva desde Venezuela», San Cristóbal, octubre de 2003.
- Naím, Moisés y King, Robert (1997) «Free Trade Express? The Future of Hemispheric Integration», *Harvard International Review* Vol. XIX, N° 4 (Fall).
- Neri de Ross, Enie (2003) «¿ALCA vs. CAN y MERCOSUR?», *El Universal*, Caracas, 3 de diciembre de 2003.
- Ojeda, William (2001) *Integración: Venezuela y su dilema entre la CAN y el MERCOSUR*. Ediciones Solar, Caracas.
- Pierantoni, Andrés (2002) Intervención en Conferencia Internacional Venezuela ante el ALCA: Riesgos y Oportunidades, Caracas, septiembre: www.mpc.gov.ve
- Phillips, Incola (2003) «Hemispheric integration and subregionalism in the Americas», *International Affairs* vol. 79, n° 2: 327-349.
- Quade, Edward S. (1989) *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Raffalli, Juan M. (2001) «Integración revolucionaria»: www.primerojusticiamiranda.org
- Ramírez, Marta Lucía (2000) «NAFTA: inversión para no desaprovechar», *El Tiempo*, Bogotá, 28 de febrero de 2002.
- Rego, Luiz Carlos Costa (1991) «La experiencia de Brasil en los distintos esquemas de integración económica latinoamericana», en V. Urquidi y G. Vega Cánovas (eds.) *Unas y otras integraciones*. El Colegio de México/El Trimestre Económico, México.
- Revista del MERCOSUR* (varios números).
- Rodríguez Cuadros, Manuel (2004) La visión del Perú de la integración andina y latinoamericana. Exposición en Secretaría General de la CAN, Lima, 4 de abril: www.comunidadandina.org
- Romero, Aníbal (1986) *La miseria del populismo*. Ediciones Centauro, Caracas.
- Romero, Marco (2002) «ALCA debe complementar negociaciones comerciales en la OMC» (Entrevista a Fernando Henrique Cardoso), *Comentario Internacional* 3 (1º semestre): 59-67.

- Romero, María Teresa (1989) «La administración Lusinchi y su política exterior hacia el Caribe anglófono», *El Caribe Contemporáneo* n° 19, julio-diciembre: 23-37.
- Rondón, Virginia y Urbina, Xiomara (2003) «Negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR para establecer una zona de libre comercio. Avances y obstáculos», en R. Giacalone (ed.) *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*. GRUDIR/ULA, Mérida, 2003.
- Rosas, María Cristina (2001) *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*. UNAM, México.
- Rosenwurcel, Guillermo (2001) Los países del MERCOSUR buscan su lugar en el mundo. Seminario Internacional PROSUR/Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre.
- Simoës, Antonio Jose Ferreira (2002) A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica. Documento de Trabalho 9. INTAL-ITD-STA, Buenos Aires.
- Sucre, Juan Pablo (2003) «Venezuela ante el MERCOSUR», *El Nacional*, Caracas 31 de agosto de 2003.
- Templeman, John (1997) «Power Shift in Latin America: Brazil Starts to Flex Its Muscle» *Business Week*, October 13: 29.
- Veiga, Pedro da Motta (2001) «El MERCOSUR como proyecto geopolítico». en 5° Congreso de Economía: Los desafíos del nuevo escenario económico internacional Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 8 a 10 de mayo: 91-95.
- Veiga, Pedro da Motta (2002) «Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición», en R. Bouzas (coord.) *Realidades nacionales comparadas*. Fundación OSDE/Grupo Editor Altamira, Buenos Aires.
- Wagner Tizón, Allan (2004a) Conferencia de prensa ofrecida al término de su visita oficial a Estados Unidos. Washington D. C., 3 de marzo de 2004: www.comunidadandina.org
- Wagner Tizón, Allan (2004b) Declaraciones a la emisora RPP en Washington, 2 de marzo de 2004 (cf.: Notas de Prensa: www.comunidadandina.org).

Personas entrevistadas:

Sadio Garavini, Coordinador de Relaciones Internacionales del partido COPEI, 2 de diciembre de 2003.

Carlos A. Romero, profesor de la Universidad Central de Venezuela, 28 de septiembre de 2003.

[Tercera parte

Capítulo VIII

CAN y ALCA: un difícil matrimonio Hubert Mazurek

Capítulo IX

¿Debería ingresar Venezuela a MERCOSUR?
Un análisis desde la perspectiva local Ralf Klinhammer

]

[**Capítulo VIII**

CAN y ALCA: un difícil matrimonio

Hubert Mazurek]

El de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los más antiguos procesos de integración en América Latina, junto con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la CARICOM. Es también el bloque económico menos conocido y con menor peso en la dinámica del continente sudamericano. Nació mediante el Acuerdo de Cartagena firmado en 1969 y su trigésimo cumpleaños fue celebrado con numerosos libros en su mayoría entusiastas y optimistas (Fairlie, 1999; Maldonado, 1999; Moncayo, 1999; Vieira Posada, 1999). Sin embargo, los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) no han logrado desarrollar una real sinergia entre ellos y sus economías siguen mostrando niveles muy desiguales, con contrastes superiores a los de los años setenta. Los intercambios comerciales intra-andinos se han estancado a un nivel bajo y el proceso de conformar una real unión aduanera y un mercado común previsto para el año 2005 es lento y complicado, a pesar de contar con una estructura administrativa eficiente y estructurada. Con este trasfondo, las negociaciones para su integración en el ALCA ponen en riesgo la viabilidad misma de la CAN y obligan a sus gobiernos a replantearse la necesidad de una unión andina como elemento motor de la integración regional.

Los países de la CAN enfrentan una inestabilidad política y económica crónica, en un contexto de fuerte desigualdad social y territorial, que no permite establecer un clima de confianza para los inversionistas y tampoco para el desarrollo de iniciativas locales. La liberalización económica de la primera mitad de los años ochenta, por medio de los programas de ajuste estructural, ha acrecentado su situación de dependencia de las importaciones de productos básicos y de las inversiones extranjeras al igual que ha exacerbado el problema de la deuda externa (Thorp et al., 1986; Botero et al., 1992; Alzamora, 1998; BID, 1998; Jiménez et al., 1999).

En este caso el proceso de integración se percibe como un medio para estimular el comercio internacional bajo la lógica de la relación entre el crecimiento económico y la integración mundial. No obstante, la CAN se sitúa en medio de dos bloques mucho más amplios, el MERCOSUR y el TLCAN, que tienen estrategias opuestas. El primero aspira a privilegiar la integración con sus vecinos, mientras el segundo busca una zona de libre intercambio a escala continental; dos modelos contradictorios que crean tensiones en la CAN por la necesidad de elegir entre ellos (Hinojosa-Ojeda et al., 1997; Dabène, 2000). ¿Cómo escoger entre la solidaridad sudamericana y la integración hemisférica? Algunos países prefieren

reorientar su política comercial en dirección de los países desarrollados del Norte y otros intentan negociar de manera bilateral con bloques económicos (Ecuador y Perú con la APEC, Bolivia, Perú y Venezuela con MERCOSUR, Colombia y Venezuela hacia CARICOM, etc.).

Pero el hecho más importante es que la convivencia entre CAN, MERCOSUR y ALCA depende de una relación de fuerzas en la cual la Comunidad Andina no tiene un peso significativo como bloque. Para intentar mostrar sus oportunidades y sus márgenes de negociación, así como el impacto que puede tener la creación del ALCA, organizaremos este artículo alrededor de un balance de sus 35 años de existencia, en relación con los parámetros principales de la competitividad internacional, dividido según el rol de las instituciones como parámetro principal de la política de integración para alcanzar un mercado común; las características de su economía, principalmente a partir del estudio de su convergencia y de la reducción de los contrastes territoriales, y la integración comercial intra-CAN y con los principales bloques mundiales. En cada aspecto intentaremos medir los posibles impactos de la creación del ALCA y la conclusión se dedicará a resaltar los puntos importantes para el porvenir de la CAN dentro del ALCA.

Del Pacto Andino hacia la CAN: las instituciones frente a la turbulencia política

Las instituciones de la CAN se parecen a las de la Unión Europea por el apoyo que esta última brindó en la definición de sus estructuras administrativas, pero también por su elección de un modelo de integración a partir de los mercados. Sin embargo la realización de este modelo ha sido imperfecta en tres aspectos:

- En la definición de una política de regulación de la competencia, punto fundamental de la construcción europea, y de políticas sectoriales necesarias para un reequilibrio social o territorial (política agrícola común, de infraestructura, mecanismos compensatorios).
- En la convergencia de las políticas, en particular en el papel que puede jugar el proceso de integración como garante de la estabilidad política y de la cooperación en asuntos exteriores.
- En la supranacionalidad necesaria para la integración y la transferencia de competencias de los países a la institución comunitaria.

La ausencia crónica de política económica común

La historia de las instituciones y de las estrategias de integración no fue lineal sino que ha estado marcada por fases de dinamismo y de parálisis jurídica. En el gráfico 1 la línea correspondiente al número anual de decisiones adoptadas por la comunidad y la línea de participación del comercio intra-andino en el comercio total están correlacionadas. Son el reflejo de numerosas crisis políticas y económicas y del predominio de lo legislativo como factor de estímulo del comercio intra-andino ya que 480 resoluciones fueron adoptadas entre 1969 y 1999, principalmente con el objetivo de «crear las bases para una competencia sana y libre de distorsiones» (Maldonado, 1999).

Hay que recordar que el Pacto Andino fue creado en 1969 con el objetivo de reforzar las políticas nacionales de sustitución de importación y de industrialización, medidas preconizadas por la CEPAL (Tironi, 1978a y 1978b). Una zona de libre comercio estaba prevista originalmente para 1980, proyecto que incluía una ambiciosa política industrial con financiamiento dirigido a los sectores más débiles: metalurgia, automóviles, petroquímica. Estas políticas tuvieron los mismos obstáculos que las adoptadas por la

Comunidad Económica Europea-CEE en el mismo período demostrando que, a pesar de una voluntad política fuerte y un buen nivel de coordinación, no son las políticas voluntarias sino los impulsos del mercado los que controlan los cambios en el sector industrial. La complementariedad entre los países miembros también se reveló inadecuada en la aplicación de la política industrial, debido a la planificación demasiado rígida de los regímenes militares y al mantenimiento de fuertes barreras proteccionistas.

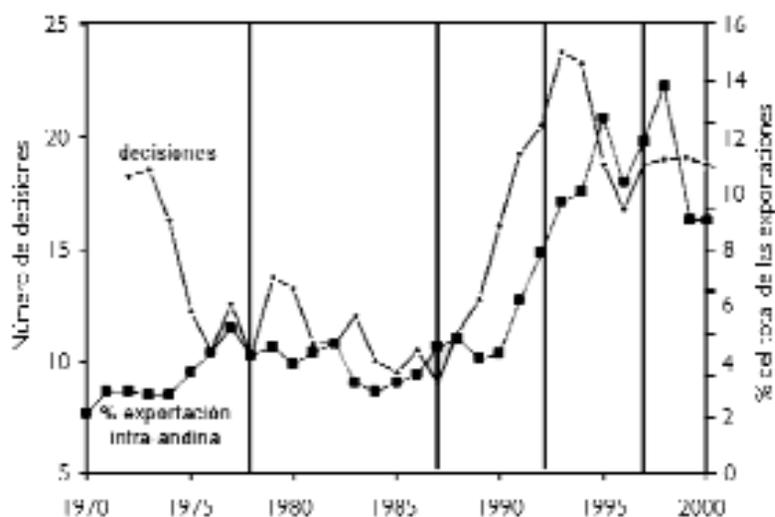
La crisis de la deuda, a partir de 1981, contribuyó a detener el proceso cuando la mayoría de los gobiernos adoptaron políticas de restricciones al comercio bilateral (Vieira Posada, 1999) frente a la urgencia del crecimiento nacional. Según Salazar (1988) no había voluntad de los gobiernos para intentar una reforma de las instituciones que permitiera avanzar en el proceso de integración; la mayoría de las decisiones jurídicas adoptadas por el Pacto Andino no fueron aplicadas. Por otra parte, la negociación de la deuda con el FMI de manera bilateral excluyó toda posibilidad de desarrollar un frente común y debilitó las instituciones comunitarias.

El Pacto Andino se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones en 1987, después de firmar el Protocolo de Quito, y constituyó un viraje decisivo en la concepción de la integración andina. Correspondió también a una nueva visión de la CEPAL, del Banco Mundial y del FMI, basada en la apertura de las economías en conjunto con la disminución del papel del Estado por medio de planes de ajuste estructural. El protocolo impulsó en los años siguientes un conjunto de reformas de la organización comunitaria y la convergencia de sus políticas, adoptando explícitamente la regla de la libre competencia:

- voluntad de inserción en los mercados internacionales (eliminación de la reglamentación que limitaba la inversión extranjera, desgravación arancelaria hasta llegar a la liberalización completa prevista para 1995, negociaciones multilaterales, establecimiento de una zona de libre comercio para 1992);
- reforzamiento del poder de decisión política con la adopción de un Consejo Andino y la creación de un Sistema Andino de Integración;
- mayor participación de las empresas con multiplicación de las confederaciones gremiales, mayor flexibilidad del régimen de marcas, licencias, etc.

Para los economistas neoclásicos el beneficio de la creación de bloques económicos deriva de la creación de flujos comerciales, de economías de escala y del crecimiento de la competencia mediante

Producción legislativa y participación en las exportaciones | GRÁFICO 1



Fuente: Ferrari et al., 1993; Base de datos de la CAN; Maldonado, 1999.

la cual las empresas tienen que realizar un esfuerzo de adaptación y de modernización. Estos principios de regulación por el mercado y por la competencia deben asegurar una reestructuración industrial y éste fue el modelo adoptado por la CAN, haciendo referencia explícita al Tratado de Roma que había establecido la CEE. Una intensa actividad jurídica y política contribuyó a ampliar los intercambios entre los países de la comunidad (ver gráfico 1), los cuales se duplicaron en cinco años, sin poder distinguir entre lo que fue producto del proceso de integración y lo que generó la nueva política de liberalización.

La crisis peruana y la inestabilidad política de los años noventa

La clausura del Congreso peruano por el presidente Alberto Fujimori en 1992 produjo la suspensión de las relaciones diplomáticas entre Perú y Venezuela y, después, el reinicio del conflicto limítrofe en la frontera peruano-ecuatoriana así como la reconsideración de la política comunitaria por parte del gobierno de Perú. La reunión de Barahona, en 1992, adoptó una resolución suspendiendo a Perú de las negociaciones para crear la zona de libre comercio. Esta resolución duraba sólo hasta 1997 pero todavía los problemas no están completamente arreglados; Perú ratificó el arancel externo común solamente en la Declaración de Santa Cruz (30/01/2002) pero las resoluciones 535 y 577 no fueron aplicadas y una reciente resolución común posterga su aplicación hasta el 10 de mayo de 2005¹.

La crisis peruana, al introducir dudas e inestabilidad en el proceso, exacerbó los comportamientos individualistas de parte de los países andinos. Distintas negociaciones tuvieron lugar principalmente con México, Chile, CARICOM y el recién creado MERCOSUR. En ellas la CAN se reveló incapaz de canalizar conjuntamente estos acuerdos bilaterales y el resultado fue suscitar mayor competencia entre los países andinos. La CAN adoptó una serie de medidas (Decisiones 322 y 323, por ejemplo) para proteger el proceso de integración e impedir prácticas que podrían introducir una competencia desleal; una comisión fue creada con este propósito pero nunca se avanzó en este sentido. Otras decisiones como la 324 intentaron estimular el comercio entre los cuatro países restantes, con tasas arancelarias preferenciales, pero no tuvieron el impacto esperado por la profusión de las tasas aplicadas (entre 5% y 25% según el país o el producto) y por los numerosos regímenes de excepción (Plan Vallejo en Colombia o zonas francas en Venezuela) (Vieira Posada, 1999).

Desde el punto de vista jurídico los avances fueron considerables pero en lo político y económico el período posterior a 1997 se caracterizó por una serie de crisis nacionales y comunitarias: período de recesión, reforma constitucional en Venezuela, amenaza de retirada de Perú de la CAN, crisis bancaria en Ecuador y dolarización de su economía, conflictos sociales y políticos en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. A pesar de la reestructuración institucional de la Comunidad, los problemas internos de sus países miembros socavaron una vez más el proceso de integración. Se observa en este período una disminución sensible del comercio entre los países (ver gráfico 1), una «re-primarización» del comercio exterior, la búsqueda de nuevos acuerdos bilaterales y la aparición de un «americanismo» poco entusiasta. La zona de libre comercio entre los países andinos nunca amaneció y el calendario fue pospuesto una y otra vez. La cumbre de los presidentes andinos en Lima, en 2000, redefinió el calendario de realización del Mercado Común Andino para el 31 de diciembre de 2005, en coincidencia con el calendario del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

¹ Ver nota de prensa del 5 de mayo 2004, en: www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-5-04.htm

El papel de las instituciones

La CAN fue asesorada por la Unión Europea para la conformación de su tejido institucional, lo que explica muchas similitudes. Sin embargo faltan tres elementos políticos fundamentales para cumplir su papel de motor de la integración (Moncayo, 1999):

- el dispositivo estuvo orientado durante mucho tiempo a la eliminación de los obstáculos arancelarios sin un trabajo real sobre los obstáculos no arancelarios (normas técnicas, sistema aduanero, libre circulación de las empresas de servicios, etc.);
- solamente Bolivia, Ecuador y Colombia han inscrito en su Constitución el principio de integración y de predominancia comunitaria. En Perú y Venezuela el derecho nacional queda soberano;
- la transferencia de competencia de los Estados hacia la CAN es débil, particularmente en el caso de la firma de actos o tratados.

A diferencia de la Unión Europea y del MERCOSUR, la CAN siempre operó su proceso de integración «desde la oficina», según la expresión de Rebolledo (1993), es decir, sin participación efectiva de los agentes económicos, de las empresas y sin políticas de reforzamiento del sector productivo y de promoción de las exportaciones. La CAN se preocupó más de promulgar decretos que de la real posibilidad técnica y financiera de aplicarlas. De hecho, el poder político y el poder financiero están separados en el proceso andino. El componente político —la CAN como institución— tiene un presupuesto limitado, mientras los organismos financieros tienen una política independiente de los objetivos de la CAN. Tres organismos financian el proceso de integración: la CAF-Corporación Andina de Fomento creada en 1968, el FLAR-Fondo Latino de Reservas, y el BID-Banco Interamericano de Desarrollo. La CAF es un banco múltiple² que interviene de manera autónoma en varios aspectos de la integración: infraestructuras —en particular energéticas, de telecomunicación, de transporte—, apoyo a las empresas —particularmente las PYME—, apoyo a varios sectores no incluidos en la inversión extranjera: en Bolivia y Ecuador el apoyo representa más de la mitad del total de la inversión externa, 19% en los demás países (Zúñiga, 1999).

Demasiados cambios políticos e institucionales impidieron la definición y la instrumentación de una política económica común, a pesar de las intenciones democráticas y participativas reafirmadas en cada cumbre de los presidentes. La mayoría de los países andinos tiene una «tradición» de gobiernos militares caracterizados por el clientelismo, el «caudillismo» y el populismo, lo cual mantiene vivos sentimientos nacionalistas (Dabène, 1997) contradictorios con los principios de la integración. La política exterior común, por ejemplo, fue definida en la Decisión 458, pero su primer principio fue la «gradualidad» de su definición y aplicación, que se tradujo en inconsistencia. Una de las condiciones para alcanzar el éxito de las políticas de integración, la política de competencia, fue también limitada por tres razones: por un lado, la necesidad de mantener algunas preferencias nacionales; por otro, la naturaleza del tejido industrial, debilitado por un sector informal incontrolable y por la generación de monopolios ligados a la inversión extranjera; además, por la importancia del centralismo político y económico que favorece a algunos sectores económicos o a algunas relaciones comerciales sobre otras.

La armonización de las políticas de los sectores claves o sensibles siempre se ha producido fuera del proceso de integración como en el caso del sector energético (por medidas nacionales o de organismos internacionales como la OPEP), el sector agrícola (las reformas agrarias de los años setenta no fueron acompañadas de una política comunitaria) o la infraestructura (política definida y financiada por la

² Participan en la CAF los países de la CAN, del MERCOSUR, México, Chile y Trinidad y Tobago.

CAF). Muchos otros aspectos no tuvieron una política común: la educación, la seguridad, el control de las fronteras, el tráfico de droga o la violencia, aspectos que están directamente bajo negociaciones bilaterales con Estados Unidos (Arrieta et al., 1993).

«Lula permite a andinos soñar con la integración»³

El proceso de negociación entre los países andinos, la CAN y el ALCA se vuelve cada vez más confuso. La XIVª reunión Cumbre de Presidentes de la CAN (26-27 junio de 2003, en Rionegro, Colombia) fue otra cumbre de «buenas intenciones» que de nuevo reveló profundos problemas entre los países de la CAN, con un enfrentamiento entre el canciller venezolano y el presidente de la ANDI⁴ alrededor del incumplimiento generalizado de los acuerdos y del desconocimiento de los fallos del Tribunal Andino, especialmente por parte de Venezuela y Ecuador. «Las instituciones de la Comunidad Andina no están funcionando. Es una gran pirámide de sueños e incumplimientos», según el presidente de la ANDI. De nuevo, la cuestión de la «retórica» de las instituciones y de la falta de transferencia de competencia entre los Estados y la CAN entra en el debate.

El presidente de Brasil salvó la cumbre al prometer otra cumbre entre CAN y MERCOSUR para «intentar llegar a esta zona ampliada de integración de Sudamérica», dando a los presidentes de los países andinos un nuevo rumbo para la negociación con el ALCA. La estrategia de Brasil, y de MERCOSUR, se afirma cada vez más en ampliar su zona de influencia para permitir una mejor negociación con Estados Unidos —de manera conjunta y no individualmente— dentro del ALCA. Uno de los principales problemas de la CAN es su falta de capacidad, como bloque económico, para negociar con el ALCA, y por eso sigue el marco oficial de negociación país por país⁵ para presentar propuestas sobre acceso a mercados. Perú y Venezuela apoyan la propuesta de Brasil de fortalecer primero la integración continental, mientras los demás países andinos ya han establecido compromisos bilaterales en la negociación del ALCA y los empresarios están en contra de una negociación con MERCOSUR.

Después de esta cumbre se impulsaron las negociaciones con MERCOSUR para llegar a un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques antes de finalizar el año 2003, a más tardar en abril de 2004. El 16 de diciembre de 2003 se firmó en Montevideo un tratado de libre comercio entre ambos que debía entrar en vigencia en julio de 2004 pero éste ha sido postergado. Establece un calendario de eliminación de los aranceles, adaptado a la situación económica de los países (más rápido para Brasil y Argentina, más lento para Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela y Ecuador). Al mismo tiempo, Bolivia reiteró su estatuto de miembro asociado y Perú pidió su integración oficialmente en el MERCOSUR, a pesar de ser miembro de la CAN. Brasil esperaba un acuerdo mucho más allá del simple intercambio comercial, mientras los empresarios de la CAN, opuestos a una asociación con el MERCOSUR, lograron acuerdos en varias ramas de actividad. Al mismo tiempo, la CAN y la Unión Europea suscribieron un acuerdo de diálogo político y de cooperación, base para un compromiso más amplio en el futuro que podría llegar a un área de libre comercio.

³ *La Razón*, periódico nacional boliviano, 29 junio de 2003.

⁴ Luis Carlos Villega Echeverri, presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia-ANDI que presidió en 2003 el Consejo Consultivo Empresarial Andino.

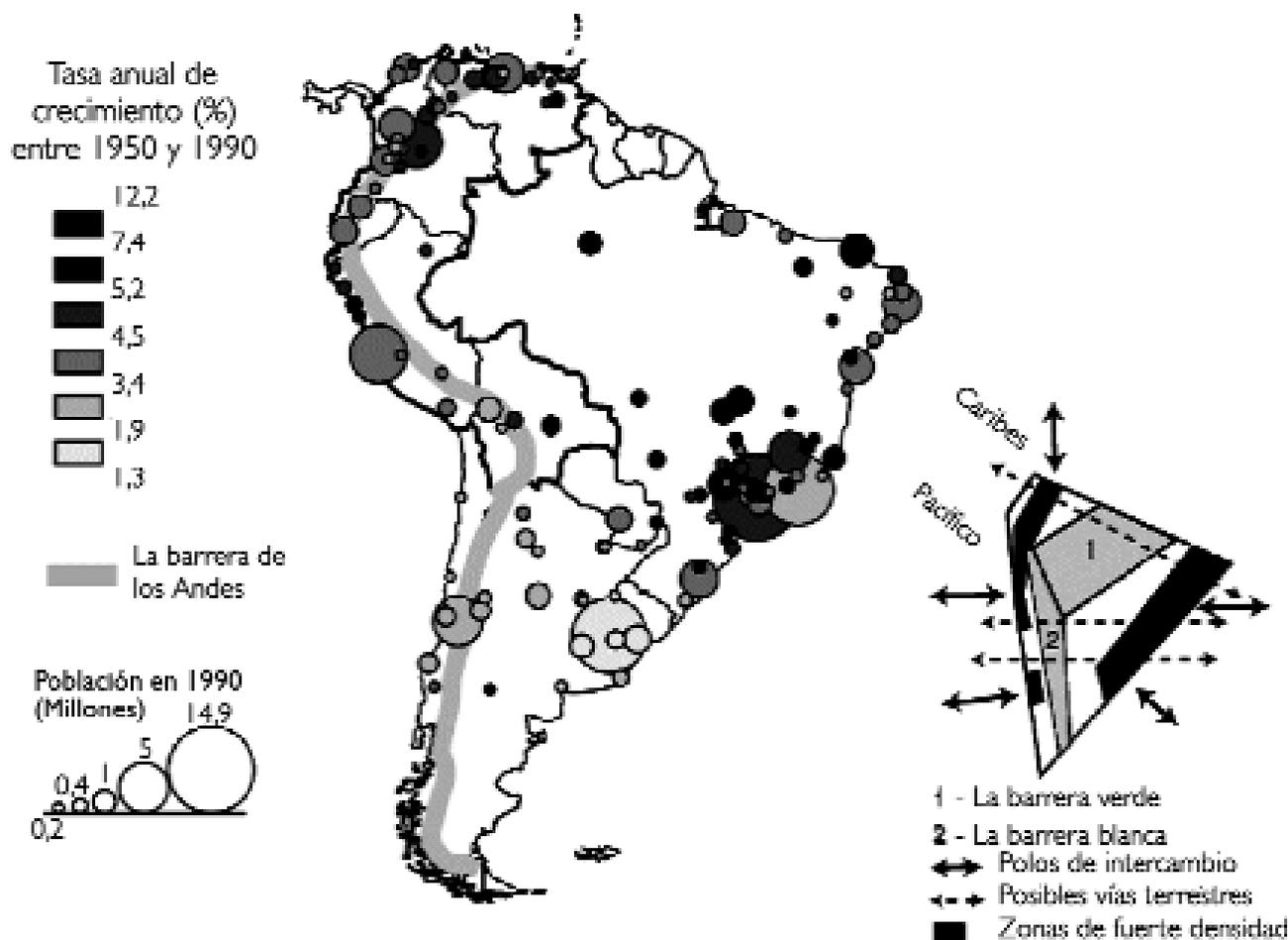
⁵ Véase el documento oficial del ALCA, «Métodos y modalidades de negociación», 18 de octubre de 2002: http://www.ftaa-alca.org/TNC/tn20r1_s.asp

Por su parte, la cumbre de Monterrey (14 de enero de 2004), a pesar de divergencias, llegó a un acuerdo para concretar el ALCA en el tiempo previsto. El 15 de enero fue elegido también un nuevo secretario de la CAN, Allan Wagner Tizón, quien impulsa una nueva estrategia, «Integración para la Globalización», para alcanzar una mejor competitividad de los espacios andinos frente a la globalización, con apoyo del BID y de la CAF, pero sin definir un modelo de negociación política frente al ALCA. Las negociaciones se dan entonces de manera colectiva, en «bloque», con el MERCOSUR y la UE, y de manera bilateral en el ALCA, en un juego peligroso donde la CAN como institución podría desaparecer por falta de utilidad. En efecto, las tres funciones principales de la CAN como institución (arancel externo común, normas y convergencia de las políticas) se volverían caducas en el caso de la creación del ALCA.

Una geografía de contrastes

La geografía de la CAN es sin duda un problema fundamental para el proceso de integración en comparación con otros grupos internacionales, pues los intercambios son principalmente centrífugos y las economías vecinas poseen mejor competitividad.

América del Sur: Aglomeraciones de 200.000 habitantes y más | GRÁFICO 2



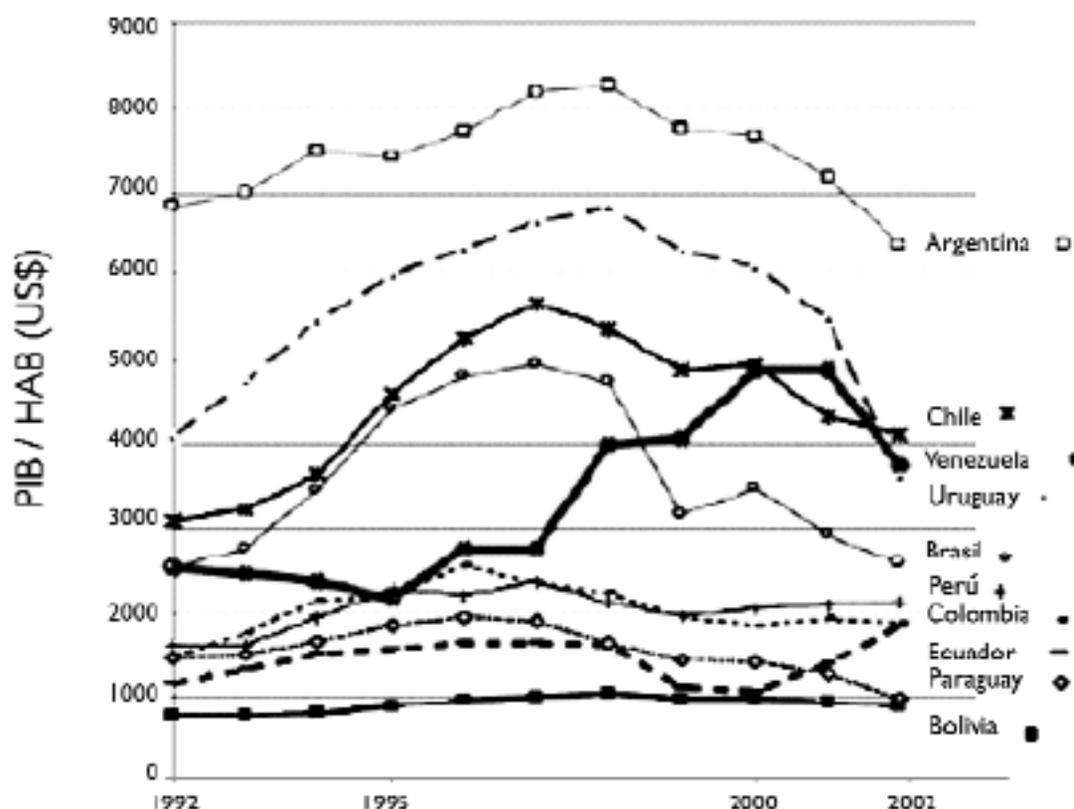
Fuente: Banco Mundial y CEPAL, diversos anuarios estadísticos nacionales.

Una ubicación estratégica en el continente

Como se puede ver en el gráfico 2, los países andinos, como los de América Central, tienen una ubicación intermedia en el continente, entre dos bloques más grandes: México y Estados Unidos por un lado, Brasil y Argentina por otro lado, y como ilustra el gráfico 3, la diferencia de PIB es considerable. El PIB del conjunto de la CAN no supera el de Argentina, representa 37% del de Brasil, 62% del de México y apenas 25% de MERCOSUR. También su nivel de desarrollo (PIB per capita) es inferior al de los vecinos, incluyendo a Venezuela, a pesar de la renta petrolera. En la mayoría de los países, el PIB per capita disminuye desde 1997, pero el comportamiento de los países andinos no es uniforme: se pueden observar signos de recuperación en Perú, Colombia o Ecuador a partir de 1999, una disminución en Venezuela a partir del año 2000 y una continua baja en Bolivia desde 1998. En vez de tender a una convergencia de los índices macroeconómicos, se observa en los últimos diez años un incremento de la divergencia entre las economías andinas.

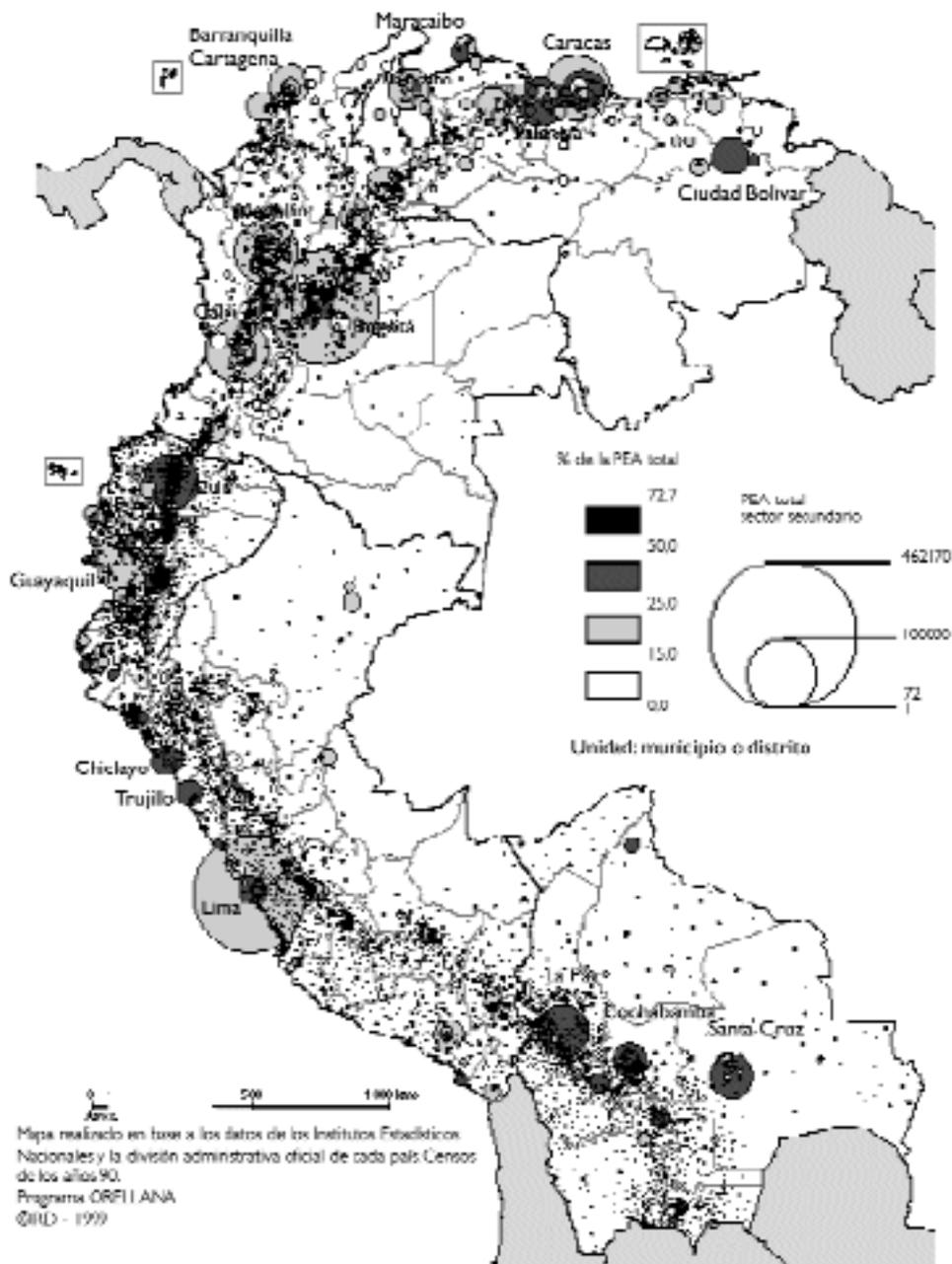
No obstante, desde el punto de vista de su población, los países andinos tienen fachadas pacíficas y caribeñas significativas, con 111 millones de habitantes, más de la mitad de la población de MERCOSUR. Las tasas de crecimiento de su población están entre las más importantes del continente. Estas fachadas incluyen megalópolis importantes como Caracas, Bogotá y Lima. Constituyen un eje de poblamiento fuertemente densificado y urbanizado en Perú en la costa pacífica y a lo largo del eje de la cordillera hasta el Norte de Venezuela. Los polos urbanos en este eje concentran el aparato productivo nacional, particularmente el industrial, dejando el resto del país en un vacío productivo por falta de una real política de descentralización (ver gráfico 4).

GRÁFICO 3 | Evolución del PIB por habitante



Fuente: BID, 2003.

Países de la CAN: población económicamente activa-PEA, sector secundario | GRÁFICO 4



Además de esta polarización interna del aparato productivo, el proceso de integración de la CAN se caracteriza también por una polarización en el continente. La infraestructura de transporte, modelada por la doble barrera de Los Andes y de la cuenca Amazónica, es más favorable para un comercio hacia afuera que hacia adentro de la CAN, generando polarización cultural y comercial:

- atracción privilegiada de Venezuela hacia el CARICOM y sobre todo al TLCAN;
- fuerte atracción de Bolivia hacia MERCOSUR con el cual mantiene relaciones privilegiadas. Este país podría tener un papel «catalizador» como punto focal del comercio entre la CAN, la cuenca de la Plata, el Pacto Amazónico y el MERCOSUR. Si se examina el gráfico 2, como lo señala Rebolledo (1993), un mejoramiento de la red de transporte de Bolivia desde el Pacífico hacia el Atlántico tendría un fuerte impacto sobre la despolarización del continente.

Desequilibrios intra-regionales muy pronunciados

Las diferencias de nivel de desarrollo entre los países estuvieron presentes ya en el origen de los problemas de integración de la ALALC en los años sesenta. Estas diferencias persisten e incluso en algunos casos se han acentuado. Bolivia participaba con 4,1% del PIB de la CAN en los años setenta y en 1998, solamente con 2,9%, mientras Colombia y Venezuela representan entre los dos 66% del PIB total. Del sur al norte se evidencia un gradiente de desarrollo creciente, que algunos investigadores atribuyen en parte a variaciones climáticas o por la conformación del relieve (Gallup et al., 2003); sin embargo, son las políticas nacionales, orientadas al centralismo político y al uso prioritario de los recursos primarios, las que mejor explican estos desequilibrios (Mazurek, 2004).

La intensificación de la competencia que genera el proceso de integración y la transformación de las estructuras que resultan de éste —reestructuración productiva, sociales o territoriales— necesitan políticas de compensación y una política de cohesión social con el objetivo de corregir, completar o dinamizar los efectos de los mercados internos. Los fondos compensatorios⁶, asociados a una política de descentralización, podrían actuar en tres campos para fortalecer el proceso de integración: la ayuda a las regiones atrasadas, la reconversión económica y social y la modernización del mercado de empleo, por medio de los recursos que genera la unión aduanera (Faugère, 1999).

No existen tales políticas en la CAN y las acciones de los financiadores, como es el caso de la CAF, se dirigen a favorecer a algunos territorios sin contribuir a disminuir las desigualdades entre ellos. Una agenda social andina fue elaborada en 1994 pero no se adoptó sino en la segunda conferencia andina de Quito, en 1999. Su aplicación fue constantemente postergada a pesar de las insistentes iniciativas suramericanas (propuesta de una cumbre sobre este tema por parte de Brasil) y de las intervenciones del secretario general de la CAN (ver artículos del embajador Sebastián Alegrett en *El Comercio* de Lima, junio de 2000). Sin embargo, se considera esta agenda un requisito preliminar indispensable para la inserción en el ALCA por tres razones: la exclusión social y el bajo nivel de calificación de la población le impide «oportunidades de competencia exigidas por la globalización»⁷; se necesita preparar a la micro y pequeña empresa, mayoritaria en la CAN, para la competencia con grandes grupos internacionales y la relocalización de las empresas de los países del Norte; además, se necesita fortalecer la gobernabilidad y la democracia, en el marco de la descentralización, para permitir mejores iniciativas productivas a nivel local o regional y una mejor eficiencia del uso de los recursos (ver Declaración de Santa Clara sobre cohesión social en América Latina y el Caribe, 2 de mayo de 2004: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/acta.htm>).

Polarización geográfica y ALCA. Un riesgo de periferización

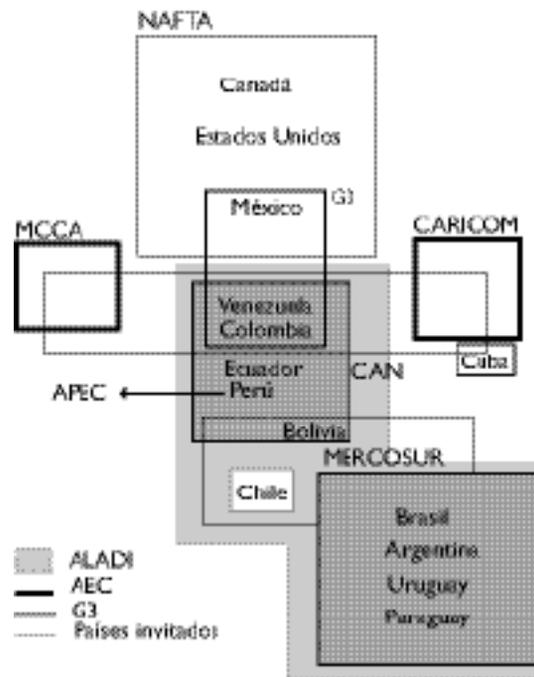
El débil potencial de comunicación entre los países refuerza la polarización urbana, organizando el espacio según un modelo de economía de archipiélago (Veltz, 1996).

La CAF, al igual que otras entidades internacionales como la Unión Europea, siguen dando prioridad a los corredores transoceánicos (proyecto IIRSA-Iniciativa para la Integración de la Infraestructura

⁶ En el caso de la Comunidad Europea se pueden citar fondos con finalidades estructurales: FEDER, FSE, FEOGA, fondos de cohesión, etc., o programas incitativos como los PIM-Programa de Integración Mediterránea que facilitaron la entrada de España, Portugal o Grecia en la Unión Europea.

⁷ Ver «Integración y desarrollo social en la Comunidad Andina», declaración del Embajador Allan Wagner Tizón, Secretario General de la Comunidad Andina, 28 de abril de 2004: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/Wagner28-4-04.htm>

La CAN en el contexto latinoamericano | **DIAGRAMA 1**



Fuente: Elaboración propia.

Principales acuerdos comerciales bilaterales con los países de la CAN y bloques económicos en el continente americano

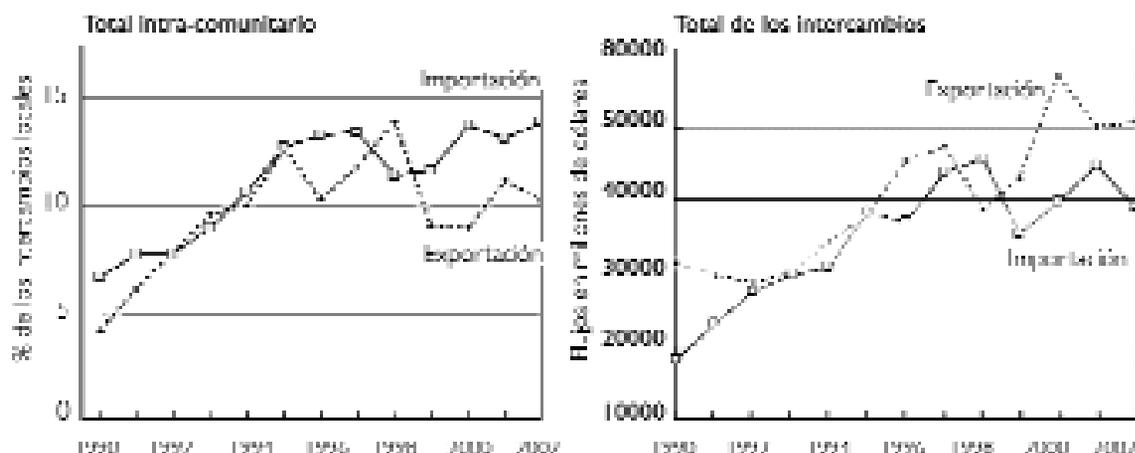
CUADRO 1

ATPDEA	Estados Unidos	Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú
SGP	Unión Europea	Todos
ALADI	Sur América y México	Todos
G-3	México	Colombia, Venezuela
CARICOM	Caribe	Colombia, Venezuela
Centroamérica	Guatemala	Colombia, Venezuela
	Nicaragua	
	Costa Rica	
	El Salvador	
	Honduras	
	Trinidad, Guyana	Venezuela
Acuerdo de Libre Comercio	Chile, México	Todos
	México, Costa Rica	Bolivia
	Cuba	Perú, Colombia, Venezuela
MERCOSUR	MERCOSUR	Bolivia
APEC	APEC	Perú

Los bloques económicos en el continente americano :

AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARICOM	Comunidad de países del Caribe
Grupo de Los Tres (G-3)	México, Colombia, Venezuela
CAN	Comunidad Andina de Naciones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCCA	Mercado Común Centroamericano

Fuente: Comunidad Andina y otros, 1999.

GRÁFICO 5 | Intercambios de bienes de la CAN

Fuente: Base de datos de la CAN.

Regional Sudamericana) para facilitar la salida de los productos andinos hacia Brasil, Argentina o Europa. La consecuencia de esta política, sin reforzamiento de la red local de transporte, puede ser una acentuación de la polarización a favor de las regiones ya bien dotadas de servicios y con buenas capacidades de producción, acentuándose también el efecto centrífugo. Sin una política de compensación territorial o un esfuerzo en el mejoramiento de la descentralización política o económica, este proceso de «archipielaquización» (Veltz, 1996) y «periferización» podría llevar a mayor desigualdad territorial y a la generación de conflictos sociales agudos.

Representantes de las instituciones de la CAN están conscientes de este problema, lo que se evidencia cuando Guillermo Fernández de Soto, secretario ejecutivo de la CAN en junio de 2003, señaló que estaba en favor de la negociación con MERCOSUR para «salvaguardar el espacio de América Latina», reiterando varias veces que «nuestra eventual integración al ALCA, a diferencia de la integración europea de sus países más pobres, en nuestro caso será sin fondos de cohesión. Como he dicho coloquialmente, sin anestesia»⁸. La 'archipielaquización' y periferización de las regiones dentro de la CAN también serían resultado de la integración en el ALCA y podrían tener como consecuencias a corto plazo la ampliación de las migraciones de mano de obra poco calificada hacia las zonas urbanas o de mayor productividad así como la migración de mano de obra más calificada hacia otros países: Argentina, Chile, Estados Unidos, etc.

Estrategias comerciales y territoriales

La multiplicidad de los acuerdos

La polarización geográfica puede también observarse en el diagrama I, que muestra la conformación de los bloques económicos del continente. La CAN se sitúa en posición central en relación con los intercambios Norte-Sur y presenta el grado más elevado de multi-pertenencia, reflejo de la debilidad de sus políticas y de su falta de cohesión.

⁸ Guillermo Fernández de Soto (2003) «La renovación del compromiso comunitario». Exposición con motivo de la celebración del XXXIV° aniversario del Acuerdo de Cartagena. CAN, Lima, 26 de mayo de 2003.

Balanza comercial acumulada por la CAN, 1992-1997 (en millones de US \$) | CUADRO 2

País	Agricultura e industria	Minería e hidrocarburos	Industria y otros	Total
Bolivia	891	2.464	-5.791	-2.435
Colombia	18.682	12.282	-44.955	-13.991
Ecuador	12.292	7.514	-16.140	3.666
Perú	3.595	9.462	-20.008	-6.952
Venezuela	-13.052	116.041	-46.652	56.338
Total	22.408	147.763	-133.545	36.625

Fuente: Base de datos de la CAN.

También se puede observar la fragmentación del proceso de integración en la parte central del continente. Se han desarrollado muchos acuerdos que por la mayoría de los especialistas son considerados como desorganizados y yuxtapuestos más que integrados (ver cuadro 1; Rebolledo, 1993; Rosenthal, 1991), ya que los países en desarrollo dudan entre una inserción individual en la economía del mundo, a menudo asociándose con países desarrollados, y la necesidad de integrarse en una zona de libre comercio.

La multiplicidad de acuerdos puede revelarse contra-productiva según un informe de la CEPAL: «Si los países que participan hoy en día en los diversos sub-grupos y acuerdos parciales deciden abordar sus relaciones de manera individual con el objetivo de liberalizar el comercio entre ellos, podrían surgir dificultades de orden formal o logístico, tanto en las fases de negociación como en la aplicación de los acuerdos» (CEPAL, 1991). En 1998 reiteró que «La proliferación de acuerdos bilaterales provocó un dinamismo muy particular en el proceso de integración regional, pero indujo también un desarrollo poco ortodoxo de las condiciones de competencia en la región» (CEPAL, 1998).

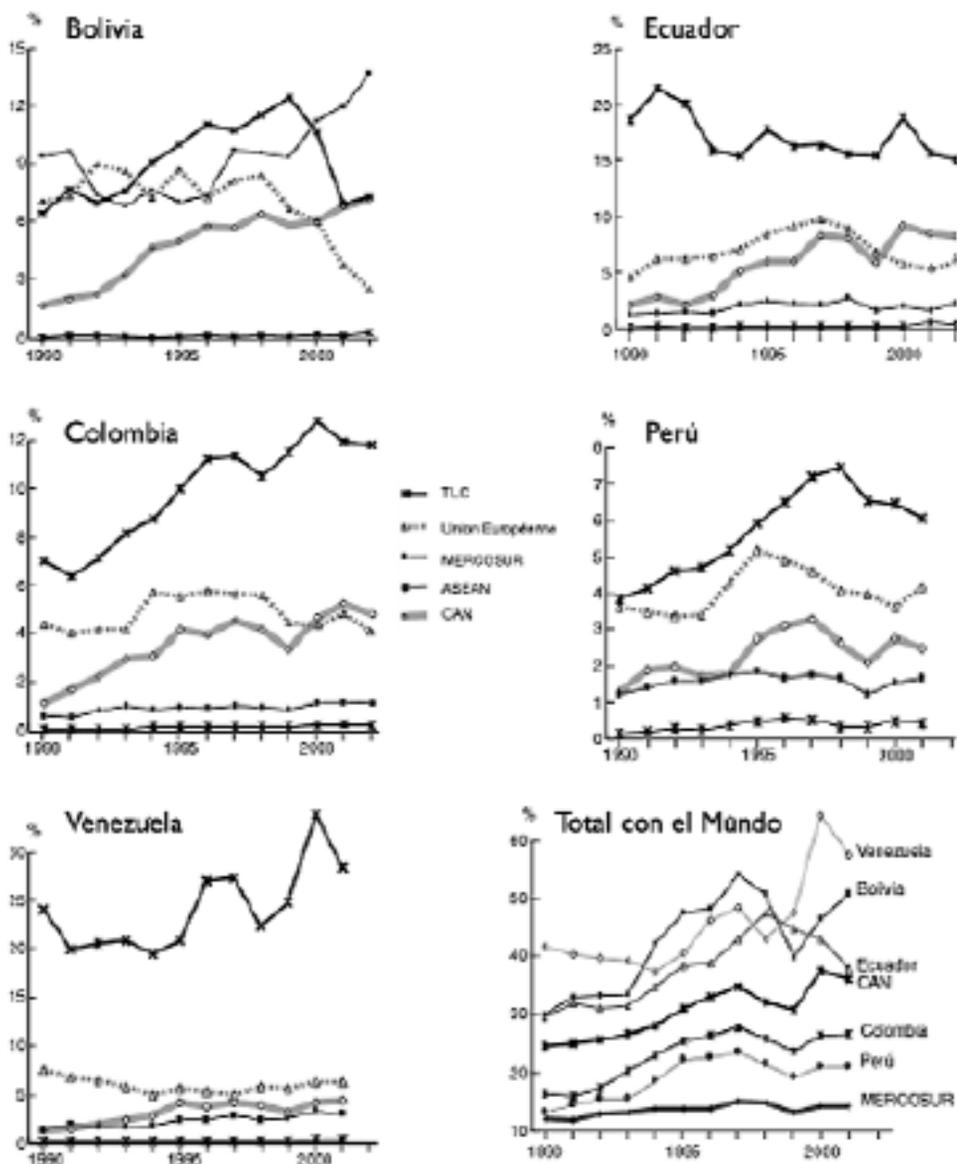
Esta situación fue aprovechada por Estados Unidos para proponer la creación del ALCA, zona de libre intercambio «desde Alaska hasta la Patagonia», apoyada por las previsiones del BID (Hinojosa-Ojeda et al., 1997), del Banco Mundial (Burki et al., 1998) y por la posición de la OMC sobre la compatibilidad de la integración hemisférica con el multilateralismo.

Los intercambios: entre voluntad de integración y mercados internacionales

Los intercambios intra-comunitarios de la CAN (importación + exportación) aumentaron de 3 millones a 11 millones de dólares entre 1990 y 2000. En el mismo período, sus intercambios con el resto del mundo pasaron de 47 millones a 86 millones. En valor absoluto, el proceso de integración generó realmente mayor intercambio entre los socios. Sin embargo, el comercio intra-comunitario no ha logrado traspasar el 12% del comercio total y muestra un estancamiento real desde 1995 (gráfico 5). Bolivia y Colombia fueron los dos países que más aprovecharon este proceso, entre 20% y 25% del comercio total; el primero por medio de las exportaciones de productos agroalimentarios; el segundo gracias a una diversificación de sus exportaciones de productos manufactureros. Perú y Ecuador siguen importando de los demás países de la CAN (20% de sus importaciones totales) más que lo que exportan (8% de las exportaciones totales). Venezuela ha logrado equilibrar su balanza comercial con los países de la CAN, pero los intercambios intra-comunitarios representan sólo 6,5% en 2000, sin mucho cambio desde 1990 (5%).

Hasta 1996, las importaciones desde el resto del mundo crecieron más rápidamente que las exportaciones, situación que se invirtió después de esta fecha. No obstante, es importante recordar que la CAN participaba con 1,5% de las exportaciones mundiales en 1980 y sólo con 0,8% en 1997 (World Bank, 1999; Burki et al., 1998). Los países de la CAN han mejorado sus exportaciones, pero han perdido al mismo tiempo influencia a nivel mundial.

GRÁFICO 6 | **Grado de apertura de los países de la CAN, 1990-2002**
[(exportación + importación)/PIB], en porcentaje



Los % de apertura comercial [(exportación + importación)/PIB] no son a la misma escala y no pueden ser directamente comparados. Los % pueden variar de una fuente a otra con una diferencia +/- 2%.

Fuente: Bases de datos de la CAN, MERCOSUR, BID y CEPAL.

Es difícil discriminar entre la contribución relativa del proceso de integración y del proceso simultáneo de liberalización de las economías nacionales andinas pero la disminución de sus tarifas aduaneras desde los años noventa ha tenido dos consecuencias: por un lado, una «re-primarización» de las economías, favoreciendo las actividades de extracción de productos primarios en vez de la reestructuración y el desarrollo de la industria, en particular a lo largo de esta cadena extractivista⁹ (ver cuadro 2);

⁹ Lamentablemente, las estadísticas del comercio exterior no se publican por sectores desde 1997.

Índice de intercambio intra-rama y evolución, 1990 - 1997 | CUADRO 3

	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Venezuela		0,59	0,35	0,26	0,04
Colombia	<i>2,10</i>		0,43	0,31	0,07
Ecuador	<i>1,70</i>	<i>2,50</i>		0,40	0,15
Perú	<i>0,70</i>	<i>0,30</i>	<i>1,20</i>		0,36
Bolivia	<i>0,30</i>	<i>0,40</i>	<i>0,60</i>	<i>3,40</i>	

En negrita: índice de Gubel-Lloyd, 1997.

Itálicas: variación promedio anual del índice, en %.

por otro, un crecimiento de la competencia interna para los productos de consumo, manufacturados o agrícolas, por las importaciones de productos más baratos que los locales y por las exportaciones de productos no tradicionales que necesitan una importante inversión extranjera.

La apertura aduanera llevó la balanza comercial hacia un saldo negativo en 1991 para Bolivia, en 1992 para Perú, en 1993 para Colombia, aun cuando la balanza total de la CAN se vio equilibrada gracias a las exportaciones de petróleo de Venezuela y Ecuador. La probabilidad del riesgo de choques externos ha crecido, como lo mostró la recesión de 1997 (disminución de las exportaciones en 50%) por los efectos conjuntos de la crisis asiática, de la disminución del precio de las materias primas y del fenómeno de El Niño.

La apertura comercial

Además, el grado de apertura de la economía $[(\text{exportaciones} + \text{importaciones}) / \text{PIB}]$ para los países andinos en el período 1990 - 2000 fue menor para el comercio intra-CAN que para el comercio con el resto del mundo. Varias observaciones se pueden hacer en relación con algunas de las secciones contenidas en el gráfico 6:

— El papel del TLCAN y de Estados Unidos en particular es considerable. En el caso de Ecuador y Venezuela, los intercambios con el TLCAN representan alrededor de un tercio del valor de su PIB. Son dos países que adoptaron sin embargo estrategias monetarias opuestas: el primero adoptó la dolarización de su economía, el segundo se quedó en un régimen de flotación controlada (Dempere y Quenan, 2000) pero desde comienzo de 2002 ha establecido un estricto control de cambio. En general, más de 35% de las importaciones y alrededor de 50% de las exportaciones de la CAN se realizan con Estados Unidos.

— La recesión de 1997 afectó poco el grado de apertura hacia Estados Unidos, mientras se puede observar un cambio significativo para los demás bloques.

— El comercio con la Unión Europea se mantuvo estable, incluso bajó un poco desde 1990, y no ha logrado traspasar el 20% del total. La Unión Europea es el segundo mercado más importante de la CAN, lejos de los países asiáticos.

— Bolivia muestra un perfil singular, con relativo equilibrio de su comercio con sus diferentes socios y preferencia por el MERCOSUR. Su posición central en el continente se confirma a través de esta diversificación de sus mercados.

— Los países que muestran los grados de apertura más bajos son los que disponen de numerosos regímenes de excepción (Colombia) o que no se han integrado plenamente en el proceso de la comunidad (Perú). Eso tiende a confirmar la hipótesis de que el proceso de integración tuvo como primer efecto una mayor liberalización de las economías andinas.

La debilidad de los intercambios intra-ramas

La especialización de los intercambios es fuerte entre los países de la CAN: 33% de las exportaciones intra-andinas se realiza con sólo 22 productos que en su mayoría son agrícolas o petroleros. En el caso de Bolivia, 88% de las exportaciones se realizan únicamente con 3 productos: torta de soya, soya en grano y algodón (Vieira Posada, 1999), especialización que tiende a reforzarse a partir de 1995 porque no existe una real capacidad de inversión de los demás sectores y por el síndrome de la renta: generación rápida de capital en los sectores primarios. Esta situación preocupa desde hace tiempo a los técnicos de la CAN: «Al estimular la especialización en los factores de mayores ventajas comparativas, la lógica del mercado mundial está induciendo una suerte de re-primarización en algunos países en desarrollo, al impulsar sectores como la minería, altamente intensivos en capital transnacional, con escasa capacidad de generación de empleo y muy precariamente vinculados al resto de la economía nacional» (Moncayo, 1999). A esto se añade que la especialización no crea la competencia que permitiría inducir incrementos de productividad.

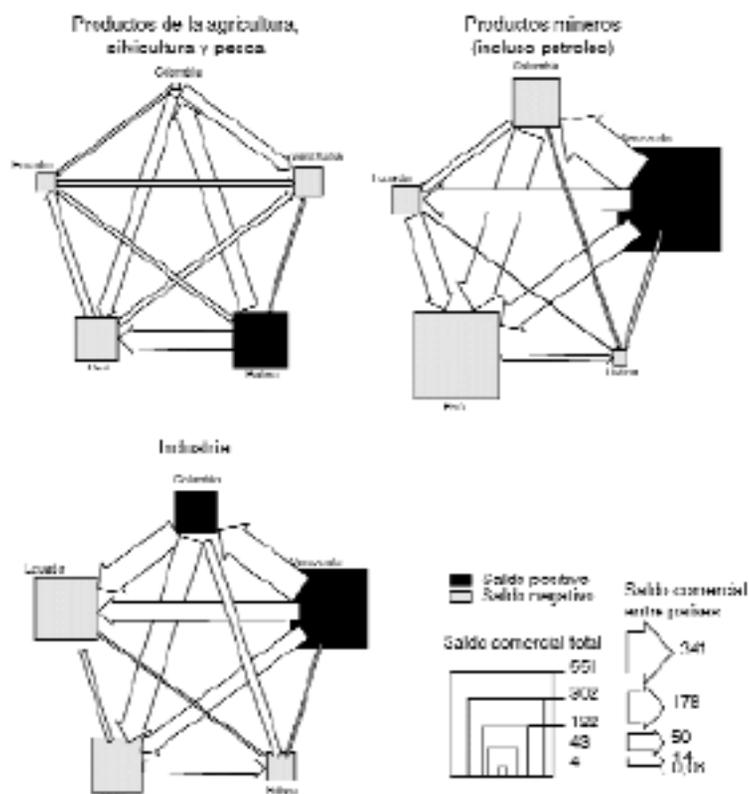
Las experiencias de integración y de convergencia de las economías, particularmente en Europa, han mostrado que dos condiciones necesarias para el éxito del proceso son la exportación de productos manufactureros y una transformación-adaptación de la estructura productiva. En los países andinos, el libre comercio y los acuerdos multilaterales y bilaterales se basan esencialmente en las capacidades productivas actuales, es decir, en un número reducido de sectores que constituyen ventajas absolutas en el sentido de David Ricardo. Los intercambios comerciales de productos tradicionales son los más frecuentes, sin que exista diversificación ni intercambio significativo en cada rama de actividad (Vieira Posada, 1999).

En el cuadro 3, los índices de intercambio intra-rama (índice de Grubel-Lloyd basado en 163 clases de la NABANDINA, en negritas) y sus variaciones en 7 años (en *italica*) muestran claramente esta especialización. El índice muestra valores significativos únicamente entre países con una frontera común, reflejando estructuras productivas similares y facilidades de transporte. El diagrama 2 muestra esta fuerte especialización geográfica del comercio intra-comunitario (análisis de los saldos comerciales por rama de actividad): Bolivia es el único con saldo positivo en productos agrícolas, principalmente en soya (pero no para la agroindustria, ver cuadro 2); Venezuela a nivel de hidrocarburos y Colombia y Venezuela en productos industriales.

La especialización existe también en el caso de la inversión extranjera directa (IED) que muestra un nivel débil: 10% del PIB en Bolivia, 4% en Ecuador y Venezuela y alrededor del 2,5% en los demás países (cifras del año 2000 según estadísticas de la CAN; ver gráfico 7). La IED se incrementó en los sectores de extracción de petróleo y gas, que representan cerca de 75% de la inversión total en Bolivia y Venezuela. Por el contrario, se estancó o disminuyó para los servicios (-5% en el período 1980-2000) mientras que en este sector se incrementó cerca de 10% en los demás países de la ALADI (Jedlicki, 1999). La inversión intra-comunitaria representa solamente 3% de las inversiones totales.

Esta situación traduce un problema de falta de confianza frente a las turbulencias políticas, como se vio en Bolivia con los eventos de octubre de 2003, pero también la débil posición de estos mercados potenciales: falta de infraestructura, sistema bancario poco fiable, personal poco calificado. Los programas de privatización tuvieron poco impacto en la creación de nuevos activos en la medida en que se asociaron con una importante reestructuración de las cadenas productivas coordinadas por multinacionales. La capitalización ha acentuado la concentración de las empresas, hasta conformar casi monopolios, como en el caso de las telecomunicaciones, del sector agroalimentario y de los transportes.

Especialización geográfica del comercio en la CAN | DIAGRAMA 2



Promedio del período 1994-1997, en millones de US\$.

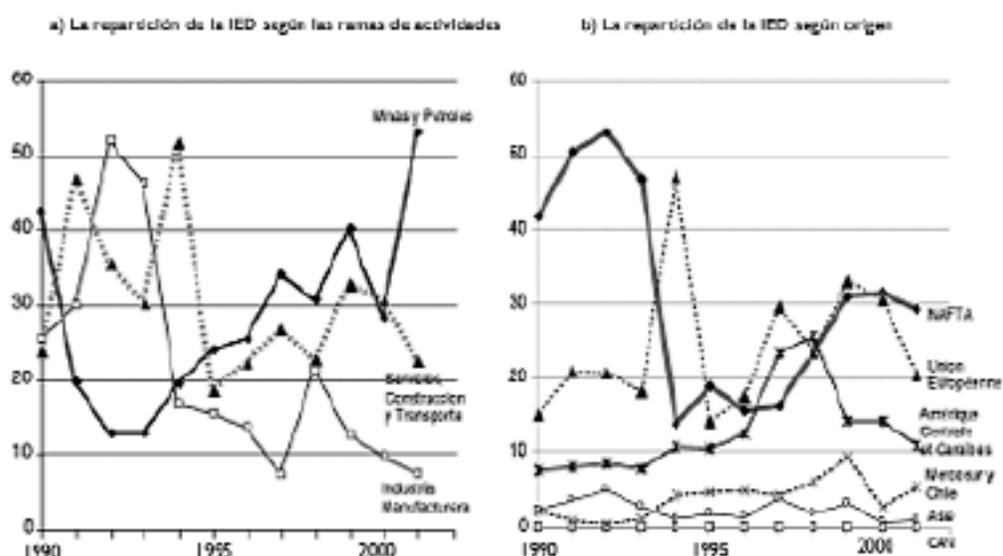
Fuente: Secretaría General de la CAN.

ATPDEA: el milagro anunciado

El ATPDEA¹⁰ es un programa de Estados Unidos que se inserta en el Sistema Generalizado de Preferencias-SGP de la OMC, para la exportación de algunos productos sin arancel a cambio de una política sostenida de erradicación de la coca en cuatro países andinos. Esta medida permite que las empresas amplíen sus exportaciones, prefigura en su disposición el acuerdo del ALCA y es una negociación bilateral con Estados Unidos, que escapa al control de las instituciones de la CAN. También este programa es polémico por tres razones esenciales:

1. Se aplica únicamente a productos hechos con materia prima de Estados Unidos. Cuando la materia prima proviene del país exportador hay un límite de exportación de 2% de las importaciones estadounidenses del mismo producto. En el caso de textiles, el algodón es importado de Estados Unidos, dejando poco espacio al desarrollo de la agricultura local cuyos productos son a menudo de mejor calidad (en Perú y Bolivia, por ejemplo), y aumentando aún más los costos de transporte.

¹⁰ Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, aplicada del 4 de diciembre de 2001 al 31 de diciembre de 2006 en cuatro países andinos (Venezuela está excluida).

GRÁFICO 7 | Inversión extranjera directa en la CAN

Fuente: base de datos de la CAN.

2. Estas medidas se aplican únicamente si el Estado garantiza varias condiciones¹¹:

- no adoptar un gobierno comunista;
- cumplir con los criterios de certificación antidrogas establecidos por Estados Unidos;
- tomar las medidas necesarias para apoyar los esfuerzos de Estados Unidos en la lucha para combatir el terrorismo;
- firmar un acuerdo sobre la no extradición de ciudadanos estadounidenses a la corte de justicia internacional (ley de inmunidad).

3. Un país pierde estos beneficios si nacionaliza, expropia o impone tributos u otras obligaciones o captura la propiedad o toma el control de una empresa estadounidense; si no reconoce o no procede de buena fe frente a cualquier fallo arbitral a favor de uno o varios ciudadanos estadounidenses; si goza de una 'preferencia revertida' o un tratamiento especial de otro país o bloque desarrollado que pueda afectar los intereses estadounidenses; si viola a través de una entidad gubernamental los derechos de propiedad intelectual; si no adopta medidas para el reconocimiento de derechos laborales; si no cumple los compromisos ante la OMC; si no participa en forma activa en las negociaciones del ALCA; si no cuenta con un régimen de compras gubernamentales según el acuerdo plurilateral de la OMC.

En Bolivia, lejos de estimular a la pequeña y mediana empresa, la instrumentación de este programa debilitó el empleo artesanal tradicional. También, nuevas formas de trabajo precario, en particular de niños, aparecieron para responder a la demanda del ATPDEA. La pequeña industria artesanal encontró la competencia de empresas provenientes de Inglaterra e Italia y la constitución de grupos de empresas exportadoras. La participación en los «maquicentros» (red de pequeñas empresas que abastecen a una empresa exportadora) necesita una capacitación de difícil acceso o inversiones importantes fuera del alcance del sector tradicional. Si globalmente las cifras de exportación de productos ATPDEA son positivas (crecimiento de 117% en las exportaciones de textiles entre 2002 y 2003), el balance social es bas-

¹¹ Varios documentos pueden encontrarse en la web sobre las condiciones de accesibilidad al ATPDEA, en particular en el sitio oficial de Estados Unidos: <http://www.customs.ustreas.gov/> y el análisis del gobierno peruano <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/doc/atpdea.pdf>

tante difícil. Cuatro grandes empresas: Ametex S.A., Maquibol, Asea Ltda. y Fábrica de Confecciones Trial se reparten el mercado del ATPDEA, mientras las pequeñas empresas no resisten su competencia.

Numerosos estudios¹² han mostrado que los impactos negativos del ALCA para la CAN son más importantes que los positivos. En primer lugar, los beneficios del ALCA para los países andinos estarán limitados en la medida en que casi todas las barreras arancelarias ya fueron eliminadas con Estados Unidos y que éste constituye ya el principal socio comercial de estos países. La constitución del ALCA abrirá los mercados andinos a los demás países del continente, lo que constituye una competencia directa para la CAN. Se puede prever una disminución importante del comercio en varios sectores con implicaciones negativas directas en la balanza comercial y el empleo.

Pero las dos consecuencias más importantes son las relativas a la pérdida de ingresos por aranceles y a la falta de competitividad de las empresas andinas. La pérdida del arancel aduanero tendrá que ser compensada por otros impuestos, lo que puede ser, en el contexto actual, fuente de conflictos sociales. Este arancel representa una fuente importante de recursos (alrededor de 8% del PIB de la CAN), que no tiene todavía sustituto¹³. La poca competitividad de las empresas andinas puede llevar a una «invasión» de empresas estadounidenses —pero también brasileñas, argentinas, etc.— en sectores como servicios públicos (correo, agua, electricidad), medicina (farmacia, registro de plantas medicinales) y agroalimentario (procesamiento de productos agrícolas); además, el cumplimiento de normas de exportación estadounidense, por ejemplo, puede terminar absorbiendo las normas andinas.

Conclusión: el espinoso problema de una elección entre un Norte y un Sur

Desde 1990, la competencia se acentuó entre los países andinos debido a un conjunto de factores que han debilitado la voluntad y la posibilidad de instrumentación de un real modelo de integración:

- Programas de ajuste estructural implantados de manera intensa y rápida con el objetivo de disminuir el papel del Estado y liberalizar la economía, en un contexto en donde la demanda interna crece poco y no hay estabilidad monetaria (Jiménez, 1996; Burki et al., 1998). Las consecuencias inmediatas fueron la caída en la creación de empleos a pesar del proceso de privatización, un crecimiento de la dependencia de los capitales extranjeros y de los organismos internacionales, la sustitución de la producción local por productos de importación. La mayoría de los analistas insisten en el fracaso de estas políticas de ajuste (Gonzales de Olarte, 1997; Touraine, 1997; CAN, 2004). Tampoco la competencia ha favorecido la reestructuración del aparato productivo; al contrario, se observa una concentración en la producción primaria con generación rápida de capital (extracción minera y agricultura de exportación) pero de pocos empleos. El modelo es similar a un modelo HOS (Modelo de Hecksher-Ohlin-Samuelson) donde la especialización se efectúa con base en los recursos más abundantes, sin intercambio significativo intra-rama y con debilidad en los ingresos y los niveles de capitalización (Faugère, 1999).

- La intensificación del proceso institucional de integración se realizó sin una ampliación de las políticas específicas de competencia (política económica común, reestructuración industrial, concertación

¹² Ver Mile K. Light, «Acuerdo de libre comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina»: http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/doc_SG.htm

¹³ Según el informe de Mile K. Light, la pérdida sería de 600 millones de dólares para Perú, de 928 millones para Colombia, y de más de 500 millones para Ecuador y Bolivia. Sólo Venezuela podría aprovechar una reducción unilateral de aranceles, dado que la mayoría de sus importaciones no tienen impuestos.

con actores productivos, etc.) ni instrumentación de mecanismos compensatorios entre países y regiones. Resultó en una concentración espacial de las actividades en pocos polos urbanos de importancia, fenómeno que se reforzó con el crecimiento de la especialización sectorial, la debilidad de los intercambios intrarrama y la escasa movilidad de los factores de producción entre los países de la comunidad. Desde este punto de vista, la CAN se sitúa en un proceso de «periferización», en el sentido de Krugman (1991), caracterizado por ausencia de economías de escala, por costos elevados de transporte, migraciones importantes hacia los centros —Estados Unidos, Europa, etc.— y aumento de la polarización geográfica.

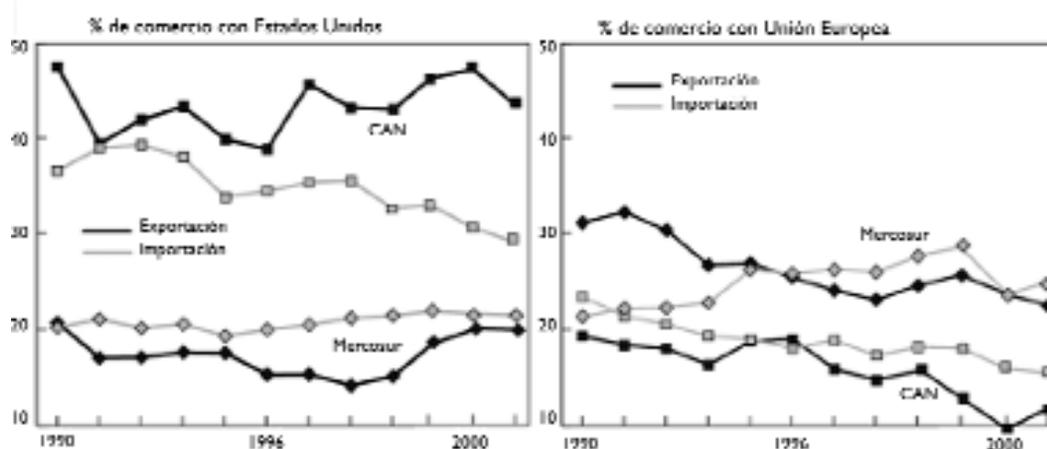
- A pesar del buen desarrollo de un dispositivo administrativo y legislativo, la transferencia de competencia desde los Estados hacia la CAN es limitada. El éxito de una política de integración supone también una fuerte cohesión económica, democratización de las instituciones y un nivel adecuado de descentralización. Los discursos nacionalistas y populistas no favorecen la armonización de las políticas, la instauración de un clima de confianza ni el pluralismo de los intercambios entre grupos sociales. Desde este punto de vista, la historia de la CAN muestra que las turbulencias políticas nacionales no permitieron una real estabilidad de las instituciones de la comunidad para garantizar el avance del proceso de integración.

La CAN presenta un nivel débil de integración comercial, estructuras económicas disímiles entre sus países, poca movilidad del trabajo y del capital, y sistemas fiscales no integrados. En este contexto, el mercado común, previsto para el año 2005, parece poco factible y, de cualquier manera, no parece tener actualidad. Frente a esta debilidad y al individualismo de los gobiernos, una de las principales consecuencias de la creación del ALCA podría ser la desaparición de la institución CAN, que no tendría más funciones que la de vigilar el comercio fuera del continente.

MERCOSUR y ALCA son dos estrategias posibles de alianzas que corresponden a dos modelos distintos de integración entre los cuales los países andinos tendrán que determinar su elección ya que ésta cambiará significativamente el juego de competencia entre países y bloques y las opciones disponibles para los países en desarrollo. El gráfico 8 muestra estas dos estrategias: un comercio privilegiado hacia Estados Unidos de parte de la CAN, y hacia la Unión Europea por parte del MERCOSUR.

La estrategia para la creación del ALCA es la ampliación del actual TLCAN (Dabène, 2000). La CAN es el bloque más cercano económicamente a éste porque su integración estaría facilitada por sus relaciones privilegiadas con Estados Unidos, así como por la dolarización de sus economías. Esta es una

GRÁFICO 8 | Comercio de la CAN y del MERCOSUR con Estados Unidos y la Unión Europea



Fuente: Base de datos de la CAN y del MERCOSUR.

realidad en la medida en que 64% de las transacciones peruanas se realizan en esta moneda, 82% de las de Bolivia, 100% de las de Ecuador. La pareja ALCA-dolarización podría constituir un factor de estabilidad monetaria y el desmantelamiento aduanero sería una consecuencia «natural» de la dolarización (Dempere y Quenan, 2000). Sin embargo, la inclusión de la CAN en el ALCA no permitirá un mejoramiento del comercio con los países del Norte, sino la aparición de mayor competencia por parte de los demás países, es decir, la necesidad de compartir el mercado del Norte con los países del MERCOSUR. Parece que la historia se repite pues esta integración se realiza en las mismas condiciones que la de los años ochenta, cuando había necesidad de severos programas de ajuste estructural y la creación de una zona de libre comercio se realizaba basada en economías desiguales sin medidas compensatorias. La competencia se volverá más aguda porque el nivel de productividad es débil en los países de la CAN y porque el proceso de periferización se acentúa con la re-primarización de sus exportaciones. La nivelación a partir de normas de Estados Unidos puede constituir un nuevo choque para las empresas de la CAN —en particular las PyME— y acrecentar la dependencia externa así como los efectos de desigualdad y de disparidad espaciales. Además de la disminución previsible del comercio con Estados Unidos, la integración en el ALCA tendrá también un impacto sobre la disminución de los ingresos aduaneros de todos los países del continente, difícilmente sustituible por otras fuentes.

El MERCOSUR, por su lado, privilegia una estrategia de reforzamiento del proceso de integración entre sus vecinos en dirección principalmente de Bolivia, Chile y Venezuela. Es también la política que adopta la Unión Europea con la cual MERCOSUR tiene relaciones privilegiadas. El doble juego entre UE y ALCA (gráfico 8) permite al MERCOSUR tener una mejor posición en la negociación con los dos bloques (Ventura, 1999). La CAN se aproxima políticamente a este modelo, como lo ha señalado su Secretario General, el Embajador Alegrett¹⁴: «Si añadimos Chile, MERCOSUR y la Comunidad Andina, estamos hablando de un gran mercado de 340 millones de personas, lo que nos lleva a pensar en una nueva dimensión de la integración latinoamericana, la cual ofrece amplias perspectivas, no solamente en términos comerciales. La convergencia progresiva entre las sub-regiones permitirá el desarrollo de un espacio armónico y equilibrado, el cual favorecerá nuestra inserción en la economía mundial gracias a su posición competitiva y un incontestable peso político en la escena internacional». La asociación CAN-MERCOSUR podría permitir un reequilibrio de la región en provecho de países como Bolivia, Perú y Ecuador, pero supone una reorientación fundamental de las políticas comerciales de la CAN y de sus estructuras de producción para enfrentar una desigualdad en los niveles de productividad. Estas son condiciones indispensables para mantener un nivel alto de comercio con el TCLAN y aprovechar al mismo tiempo del mercado del MERCOSUR, muy diferente y complementario.

Existe actualmente una fuerte crisis de identidad en la CAN además de que el balance de la integración muestra que no se ha logrado mejorar la situación de la población, que existe desconfianza en cuanto al proceso mismo y que no hay un rumbo en cuanto al fortalecimiento de la comunidad¹⁵. Las crisis políticas en varios países —Venezuela, Perú, Bolivia— no van a facilitar la negociación en bloque en el ALCA sino las iniciativas nacionales individuales. En todo caso, los países de la CAN tendrán que realizar una reestructuración de sus aparatos productivos «industrialización de transformación, servicios y

¹⁴ Entrevista con Sebastián Alegrett, Secretario General de la CAN sobre la integración CAN-MERCOSUR, 1° de octubre del 2000, periódico boliviano *Presencia*. Una declaración similar fue realizada por el nuevo Secretario de la CAN, Guillermo Fernández Soto. Cf. «La renovación del compromiso comunitario», CAN, Lima, 26 de mayo de 2003.

¹⁵ Con este propósito la CAN organizó el 23 de abril de 2004 una jornada de reflexión interna sobre el futuro de la integración comercial «para definir las alternativas estratégicas consensuadas y viables para la integración comercial andina en el contexto del libre comercio hemisférico y la globalización».

mejoramiento de la calificación» si quieren sacar provecho de una alianza con el MERCOSUR o el ALCA; también la aplicación de una agenda social y mejoras en la cooperación política entre países serían condiciones necesarias para una buena integración. Sin estos elementos, la competencia podría conducir a una absorción del dispositivo institucional de la CAN por parte de cualquiera de las dos opciones y a un real peligro de periferización de la CAN.

Referencias bibliográficas

- Alzamora, C. (1998) *La capitulación de América Latina. El drama de la deuda latinoamericana: sus orígenes, sus costos, sus consecuencias*. Fondo Editorial de Cultura Económica. Lima.
- Arrieta, C. G.; Orjuela, L. J.; Palacio, E. S. y Tokatlian, J. G. (1993) *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. UNIANDES, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*. BID. Washington D.C.
- Botero, L.; Child, J.; Naranjo, C.; Robledo, J. E. y Sarmiento, E. (1992) *Neoliberalismo y subdesarrollo. Un análisis crítico de la apertura económica*. El Ancora Editores. Bogotá.
- Burki S. J.; Perry, G. E. y Calvo, S. (1998) Trade: towards open regionalism. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: World Bank.
- CAN-Comunidad Andina de Naciones (2004) *Convergencia Macroeconómica 2003. Informe de Seguimiento*. Edición de la CAN. Lima.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991) *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones*. LC/R.1042p.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Dabène, O. (1997) *La région Amérique latine: interdépendance et changement politique*. Presses de Sciences Po. Paris.
- Dabène, O. (2000) «Le Mercosur et la zone de libre-échange des Amériques: vers la convergence?», en G. Couffignal (ed.) *Amérique Latine 2000*, La Documentation Française. Paris.
- Dempere, P. y Quenan, C. (2000) «Les débats sur la dollarisation: un état des lieux», en G. Couffignal (ed.) *Amérique Latine 2000*. La Documentation Française. Paris.
- Fairlie, A. (ed.) (1999) *Escenarios de integración y cooperación económica*. Friedrich Ebert Stiftung-FES, Lima.
- Faugère, J.-P. (1999) *Economie européenne*. Presses de Sciences Po/Dalloz. Paris.
- Gallup, J. L.; Gaviglia, A. y Lora, E. (2003) *Is geography a destiny? Lessons from America Latina*. Inter American Development Bank, Stanford Univ. Press, World Bank.
- Gonzales de Olarte, E. (ed.) (1997) *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. IEP. Lima.
- Hinojosa-Ojeda, R. A.; Lewis, J. D. y Robinson, S. (1997) «Convergence and divergence between NAFTA, Chile and Mercosur: Overcoming dilemmas of North and South», en João Paulo dos Reis Velloso (ed.) *MERCOSUR: A Global Perspective*. Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro.
- Jedlicki, C. (1999) «Intégration régionale et investissement direct étranger en Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, 27: 135-154.

- Jiménez, L. F. (1996) «La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales», en CEPAL, *Desarrollo con equidad*, Santiago de Chile.
- Jiménez, F.; Aguilar, G. y Kapsoli, J. (1999) *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Consorcio de Investigación Económica, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Maldonado, L. H. (1999) *30 años de integración andina: balance y perspectivas*. Comunidad Andina. Lima.
- Mazurek, H. (2004) «Desarrollo, territorio y ordenamiento: replantear la relación global-local», en González Parra, C. (ed.) *Desarrollo local versus desarrollo global: buscando desarrollo sustentable en América rural en el tercer milenio*, 51° Congreso de Americanistas, Universidad de Chile. Santiago de Chile [en prensa].
- Moncayo, J. E. (1999) *Las relaciones externas de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina. Lima.
- Rebolledo Soberón, L. (1993) *Esfuerzos de integración en América latina*. AFEIEAL, Facultad de Economía/ Universidad de Lima. Lima.
- Rosenthal, G. (1991) *Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Salazar, M. J. (1988) *Acuerdo o desacuerdo de Cartagena. Un testimonio sobre el Pacto Andino*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Thorp, R. y Whitehead, L. (ed.) (1986) *La crisis de la deuda en América latina*. Fedesarrollo/Siglo XXI Editores. Bogotá.
- Tironi, E. (comp.) (1978a) *Pacto Andino. Carácter y perspectivas*. América Problema 9. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Tironi, E. (comp.) (1978b) *Pacto Andino. Desarrollo nacional e integración andina*. América Problema 10. Instituto de Estudios Andinos. Lima.
- Touraine, A. (1997) «Amérique Latine: la sortie de la transition libérale», *Problèmes d'Amérique Latine*, 25: 131-150.
- Veltz, P. (1996) *Mondialisation villes et territoires. L'économie d'archipel*. Economie en Liberté. Presses Universitaires de France. Paris.
- Ventura, D. (1999) «Le MERCOSUR et la stratégie européenne pour l'Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, 27: 115-133.
- Vieira Posada, E. (1999) *El mercado ampliado andino: una realidad*. Cámara de Comercio. Bogotá.
- World Bank (1999) *World Development Indicators*. The World Bank, Washington.
- Zúñiga, Q. J. (1999) «La Corporación Andina de Fomento en el Acuerdo de Cartagena, 1992-1998», *Ciencia Económica*, Universidad de Lima, XX/44: 11-49.

[Capítulo IX

¿Debería Venezuela ingresar a MERCOSUR? Un análisis desde la perspectiva local

Ralf Klinkhammer]

En el contexto regional actual una opción que ha destacado en diversas oportunidades el gobierno de Venezuela es la de convertirse en miembro pleno de MERCOSUR, una unión aduanera entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Evaluamos en este capítulo los efectos que tendría para Venezuela su potencial ingreso al MERCOSUR a partir de la consideración de cuatro aspectos, excluidos los monetarios. En primer lugar, presentamos en forma resumida algunos aspectos políticos dado que la integración no se produce solamente por consideraciones de carácter económico. Luego examinaremos los efectos directos de esta integración utilizando la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner (1950, pp. 41 y ss.), basada en los conceptos de creación y desviación de comercio aun cuando incluyendo nuevos elementos. Los efectos directos de la eliminación bilateral de tarifas se verían, por ejemplo, en los cambios en la estructura de producción y consumo tanto de empresas como de individuos debidos a los cambios en los precios relativos (cf. Caves et al., 2002, pp. 255 y ss.), lo cual permite observar los posibles efectos en los términos de comercio. También se presta atención al sector petrolero, un elemento determinante del comercio de Venezuela (World Bank, 1998, p. 16). En tercero y cuarto lugar se observan los efectos dinámicos también conocidos como ganancias adicionales del comercio que se producen cuando asumimos una competencia imperfecta (por ejemplo, economías de escala). Para ilustrarlos puede señalarse la posibilidad de que el mayor tamaño del mercado después de la formación de una unión aduanera introduzca mayor competencia que lleve a producir ganancias en eficiencia (Krugmann y Obstfeld, 2003, p. 219). Al final se resumen los principales hallazgos a partir de estos cuatro elementos de análisis.

Aspectos políticos de la unión de Venezuela a MERCOSUR

Bajo el gobierno actual la política exterior de Venezuela se orienta a fortalecer los lazos regionales como contrapeso a la dominación de Estados Unidos en el hemisferio occidental (Economist Intelligence Unit, 2001a, pp. 12 y ss.). Una de las opciones al alcance de Venezuela es convertirse en miembro del MERCOSUR.

Venezuela posee la ventaja de ser un socio deseable para realizar acuerdos preferenciales de comercio dentro de la región, primero, porque su petróleo resulta interesante a todos los países de la

región y, segundo, porque tradicionalmente ha mantenido fuertes lazos con Estados Unidos y, desde ese punto de vista, podría servir como puente hacia el mercado estadounidense para otros países sudamericanos. A su vez, el poder de negociación internacional —por ejemplo, en el proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA— se vería reforzado para Venezuela con la presencia de Brasil y el resto de MERCOSUR a su lado, si fuera parte de este acuerdo. Sin embargo, también Venezuela corre el riesgo de tener que adaptarse a lo que Brasil proponga. A este respecto resulta notorio que MERCOSUR tiene actualmente una alta asimetría interna y Brasil es responsable de aproximadamente 70% del PIB consolidado de MERCOSUR y de casi 75% de sus exportaciones. Esto hace que MERCOSUR no tenga la misma importancia para Brasil que para sus otros miembros, pues los países del MERCOSUR en su conjunto representan sólo 14% de las exportaciones brasileñas (para Argentina son 32%, para Uruguay 45% y para Paraguay 63%). Además, en Brasil las industrias que compiten por el mercado nacional con los productos de la importación parecen tener más influencia en la política doméstica que las del sector exportador; lo cual explicaría el ritmo lento de las reformas recientes del MERCOSUR (Veiga, 1999, pp. 25 y ss.).

Para Venezuela ser miembro de MERCOSUR puede ser una forma de disminuir su dependencia de Estados Unidos y de aumentar, a la vez, sus relaciones económicas con otras partes del mundo, en la medida en que MERCOSUR mantiene buenas relaciones comerciales con la Unión Europea. La unión al MERCOSUR podría dar más confianza a los inversionistas extranjeros y fortalecer la estabilidad política de Venezuela (Giacalone, entrevista personal). Sin embargo, MERCOSUR —por no poseer instituciones supranacionales— no puede hacer que sus miembros cumplan sus decisiones si ellos no desean hacerlo.

Dentro de MERCOSUR, Brasil está especialmente interesado en incorporar a Venezuela por distintas razones. Una es la promoción del desarrollo de su región nordeste, fronteriza con Venezuela, por ejemplo a través de la importación de electricidad desde ese país (Giacalone, 2003a, p. 132; Economist Intelligence Unit, 2001b, p. 14). Otra razón es que Brasil se encuentra compitiendo con México por el liderazgo regional: una evidencia de ello es que ambos aspiran a ser miembros plenos del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (Economist Intelligence Unit, 2001b, p. 14). Para incrementar su poder regional Brasil necesita atraer a su área de influencia a la mayor parte de países de Sudamérica. Especialmente en las negociaciones del ALCA, esto le permitiría aumentar su poder de negociación al tener más aliados de su lado. Debido a la existencia del Grupo de Los Tres (G-3), un tratado de libre comercio que incluye a Colombia, México y Venezuela, Brasil desea obtener acceso preferencial al mercado venezolano antes de que México penetre más en ese mercado andino.

Con este escenario es posible que por razones políticas Venezuela se una al MERCOSUR. Si lo hace para aumentar su poder de negociación en el ámbito internacional puede ser ventajoso, pero corre el riesgo de que el gobierno brasileño tome la mayor parte de las decisiones y que Venezuela deba seguir-las, le resulten favorables o no, ya que su peso político y económico dentro de esta unión aduanera será pequeño comparado con el de Brasil.

Efectos de la creación y desviación del comercio sobre el bienestar

A primera vista la eliminación de las barreras comerciales que se produce cuando se crea una unión aduanera debería necesariamente llevar a ganancias de bienestar por una distribución mejor de los recursos y por la generación de mayores ganancias para los consumidores (Bhagwati, 1993, pp. 22 y ss.). Al menos esto es lo que dice la teoría de la economía internacional. El problema es que los acuerdos

preferenciales de comercio pueden aumentar o disminuir el bienestar económico pues liberan el comercio entre sus miembros al mismo tiempo que crean distorsiones en el comercio con terceros. Una beneficiosa creación de comercio se produce cuando la producción antes protegida debe entrar a competir y el comercio se expande entre los miembros del acuerdo. De esta forma la producción se transfiere de un proveedor menos eficiente a otro que lo es más. Los efectos que se producen en las economías son similares a los de una disminución no discriminatoria de las tarifas aduaneras. La distorsión del comercio ocurre cuando las preferencias arancelarias hacen que un país cambie sus importaciones de un productor eficiente a otro que lo es menos. En esta situación el productor menos eficiente puede ofrecer sus productos a menor precio que el productor más eficiente sólo porque sus productos pueden pasar las fronteras sin pagar aranceles. Este cambio impone costos de bienestar al país importador porque parte de la renta que antes generaban las tarifas arancelarias se pierde para convertirse en una renta para los productores menos eficientes que se hallan dentro de la unión aduanera. El efecto neto de la distorsión comercial no necesita ser totalmente negativo pues podría resultar compensado por una ganancia en la capacidad de consumo doméstico (Caves et al., 2002, pp. 254 y ss.).

De acuerdo con lo planteado, el nivel de bienestar en un país está influido por los efectos de la creación y distorsión del comercio. Visto de esta manera, formar parte de una unión aduanera tendrá repercusiones negativas para un país si la distorsión comercial tiene un efecto neto total negativo y si el impacto negativo de esta distorsión comercial es mayor que los beneficios que se obtienen.

Resulta obvio que existen dificultades para examinar las consecuencias sobre el bienestar de un país, pues sería necesario analizar la creación y distorsión de comercio para cada mercado de productos y luego comparar esos efectos teniendo en cuenta todos los mercados de productos. Para enfrentar este problema la literatura económica ha establecido algunos criterios generales que pueden indicar si los efectos de la creación de comercio logran compensar los de la distorsión, los cuales pueden no ser necesariamente negativos. Esos son los criterios que se analizan a continuación (Caves et al., 2002, pp. 254 y ss.; Ammon, 1998, pp. 30 y ss.).

I. Los efectos de la creación de comercio serán mayores que los posibles efectos negativos de la distorsión del comercio cuanto más grande sea la unión aduanera.

Si miramos a Venezuela y MERCOSUR, desde una perspectiva regional aparecen como bastante importantes. En el año 2002 Venezuela tenía 25,1 millones de habitantes, Brasil y Argentina —los dos países más grandes de MERCOSUR— tenían 147,1 millones y 37,9 millones, respectivamente (cf.: <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>; última consulta: 5 de septiembre de 2003). América Latina, incluye el Caribe, Sudamérica y Centroamérica, tenía 527 millones de habitantes en ese mismo año. La población y el PIB acumulado del MERCOSUR y Venezuela alcanzarían casi la mitad de toda la población y la mitad del PIB acumulado de toda América Latina medida para el año 2001¹. La Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI poseía una participación de 5% de las exportaciones mundiales en el año 2000 mientras que Venezuela y MERCOSUR representaban ya casi la mitad de esa participación (cf. Trade CAN 2002).

El tamaño de una unión aduanera entre Venezuela y MERCOSUR, sin embargo, parece bastante pequeño a nivel mundial, ya que juntos sólo representan 1,9% de las exportaciones mundiales. Esta participación incluso ha disminuido a lo largo de los años (ver cuadro 1). Desde este punto de vista la proba-

¹ Zahlen zu GDP desde 2001, zur Bevölkerung bereits Zahlen (2002), Siehe Tab. 3.1 y <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html> (09.09.2003). Die Dimension der Fläche ist auf dem Titelblatt ersichtlich (Venezuela grün und Mercosur blau eingefärbt).

CUADRO 1 | Participación de Venezuela y MERCOSUR en las exportaciones mundiales totales

Año	1985	1990	1995	2000
Participación de Venezuela (%)	0,68	0,452	0,411	0,436
Participación de MERCOSUR (%)	1,861	1,562	1,546	1,417

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002.

CUADRO 2 | Composición de las exportaciones de Venezuela y MERCOSUR por regiones (en %)

Venezuela:	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Europa occidental	21,3	14,2	10,7	9,9	9,3	9,4	9,3	9,3
América del Norte	60,5	66	62,7	63,4	63,9	63,9	65,3	66,8
América en desarrollo	12,8	14	23,3	23,6	24,1	24	22,8	21,5
MERCOSUR ¹	3,2	3,3	5,2	5,5	5,7	5,9	5,9	5,9
CAN ²	3,1	3,1	10,4	10,5	10,8	10,2	8,4	6,8
Otros países industrializados	3,7	3,5	2,1	1,9	1,5	1,7	1,4	1,4
Resto del mundo	0,6	2,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1

¹ Incluyendo América en Desarrollo, Europa occidental, América del Norte, Otros países industrializados y Resto del Mundo alcanzan 100%.

² Los datos sobre exportaciones de Venezuela son del BCV porque los datos de países individuales como destino de exportaciones no pueden extraerse de Trade CAN 2002.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Trade CAN 2002.

bilidad de que los productores más eficientes se encuentren dentro de la unión aduanera es baja y hay riesgo de que una remoción discriminatoria de las barreras arancelarias cree distorsión del comercio.

Tradicionalmente las importaciones de Venezuela son menores que sus exportaciones mientras MERCOSUR importa más de lo que exporta. Las importaciones de Venezuela y MERCOSUR juntos están bastante por debajo de 2% de las importaciones mundiales². La capacidad de demanda de una unión aduanera entre ambos sería entonces baja y no puede considerarse suficiente como para ejercer influencia a su favor sobre los precios en el mercado mundial.

2. Los efectos de creación de comercio serán mayores que los posibles efectos negativos de la distorsión de comercio cuanto mayor sea el volumen de su intercambio comercial antes de la creación de una unión aduanera³.

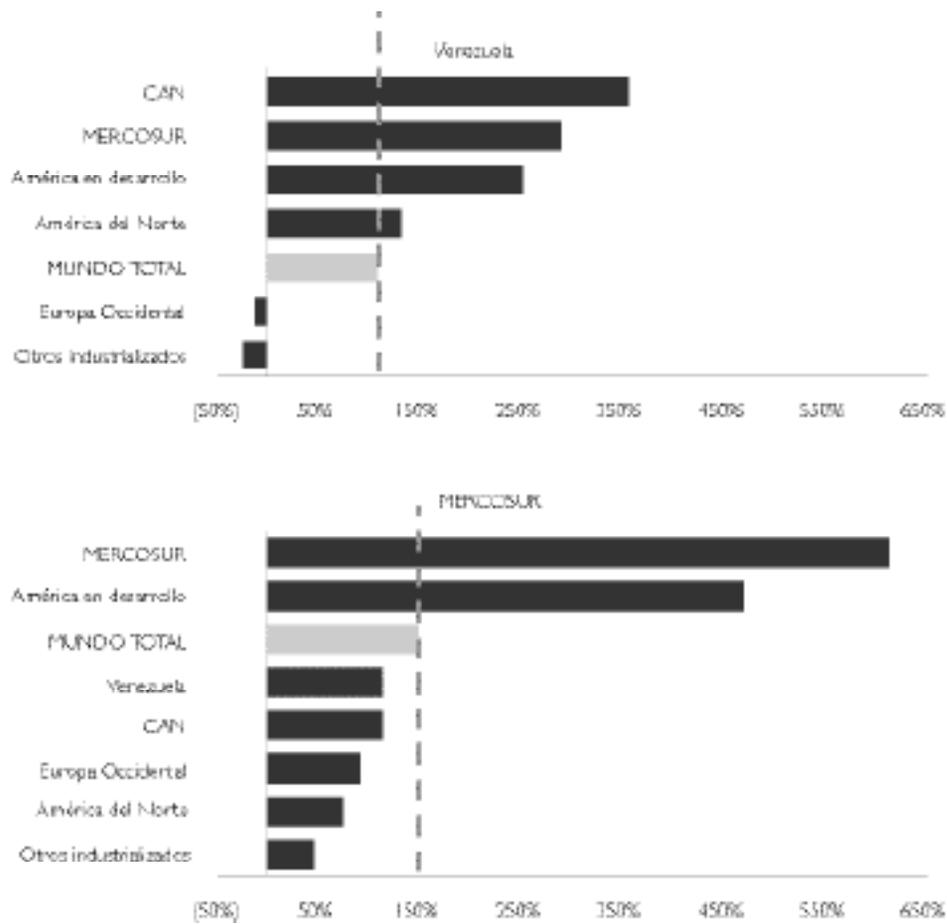
El cuadro 2 presenta un resumen de los destinos hacia donde se dirigen las exportaciones de Venezuela y del MERCOSUR. Venezuela, por el predominio de su industria petrolera, ha tenido tradicionalmente fuertes lazos comerciales con América del Norte y ha dependido de ese mercado.

La proporción de sus exportaciones hacia ese mercado se ha incrementado a lo largo de los años. En el caso de MERCOSUR, éste es fuerte en sus exportaciones hacia Europa occidental. Para

² Ver para Venezuela BCV Series Estadísticas de Venezuela (1940-1999): Capítulo III-Comercio exterior <http://www.bcv.org.ve/cuadros/series/balanzadepagos/CapituloIII.xls>; última consulta: 16 de septiembre 2003, y para MERCOSUR el Information System of External Trade DATAINTAL. Information System of External Trade DATAINTAL Electronic Database <http://estadisticas.sieca.org.gt/dataintalweb/>; última consulta: 6 de septiembre de 2003.

³ En este caso los países que se integran entre sí son considerados «socios comerciales naturales».

Crecimiento de las exportaciones de Venezuela y MERCOSUR desde 1985 a 2002 | GRÁFICO 1



América del Norte incluye a EE.UU. y todos los territorios asociados (Puerto Rico e Islas Vírgenes) más Canadá.
 Europa Occidental incluye la U.E (sin los nuevos miembros) más Suiza y Liechtenstein.
 Otros industrializados incluye a Australia, Japón, Nueva Zelanda e Israel.
 América en desarrollo incluye a todo el continente americano menos EE.UU y Canadá (en otras palabras Latinoamérica y el Caribe). La CAN, Venezuela y el MERCOSUR también forman parte de la agrupación América en desarrollo.

Venezuela, en cambio, la proporción de sus exportaciones hacia el mercado europeo se ha reducido con los años y no llegó ni a 10% en el año 2000, lo que representa menos de la mitad de lo que era en 1985 (22,3%).

Tanto Venezuela como MERCOSUR tienen en común la creciente importancia del comercio regional para ambos. Su participación en las exportaciones hacia América en Desarrollo ha crecido en forma considerable en los últimos quince años para Venezuela y MERCOSUR (cuadro 2). Si observamos el crecimiento de las exportaciones desde 1985 a 2000 podemos constatar esta dinámica regional (gráfico 1). Las exportaciones de MERCOSUR han crecido en forma más sostenida que las de Venezuela, pero este país siempre ha tenido un sector exportador fuerte mientras que MERCOSUR comenzó desde niveles más bajos.

En el caso de Brasil, por ejemplo, sus exportaciones como proporción del PIB representaban 7,6% en 1982 y 13,2% en 2001. Las exportaciones de Venezuela eran 22% de su PIB en 1982 y todavía llegaban a 22% en 2001⁴. Para MERCOSUR y Venezuela sus exportaciones hacia el bloque al cual perte-

⁴ <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html> (última consulta: 05.09.2003).

CUADRO 3 Exportaciones e importaciones de Venezuela - Proporción para Mundo y para MERCOSUR

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones Totales (Millones US\$)	14.263	17.444	14.968	13.988	14.586	15.905	16.842	23.414	23.443	17.367	20.076	31.402
MERCOSUR (Millones US\$)	253	326	326	300	425	615	861	1.100	1.030	762	955	1.287
MERCOSUR en %	1,77	1,87	2,18	2,14	2,91	3,87	4,57	4,7	4,39	4,39	4,76	4,1
Importaciones Totales (Millones US\$)	7.501	6.807	10.131	12.714	11.390	8.346	11.937	9.810	13.641	15.048	13.290	15.256
MERCOSUR (Millones US\$)	404	391	685	737	619	485	844	718	980	1.006	791	1.074
MERCOSUR en %	5,39	5,74	6,76	5,8	5,43	5,81	7,07	7,32	7,18	6,69	5,95	7,04

Fuente: BCV y <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro11.htm> (última consulta: 24 de septiembre de 2003).

CUADRO 4 Principales socios comerciales de Venezuela, año 2001 (en %)

Socio exportador		Socio importador	
Estados Unidos	60	Estados Unidos	35,8
Brasil	5,5	Colombia	6,8
Colombia	3,5	Brasil	4,5
Italia	3,5	Alemania	3,9
España	3,4	Italia	3,9

Fuente: CIA, 2003.

necen han mostrado el mayor crecimiento (ver CAN en el caso de Venezuela y MERCOSUR en el caso de MERCOSUR en gráfico 1). Ha habido también algo de crecimiento rápido en el comercio entre Venezuela y MERCOSUR de 1985 a 2000 lo cual parece positivo. El crecimiento de las exportaciones de Venezuela a MERCOSUR como destino ha sido superior al promedio de crecimiento de sus exportaciones al Mundo (ver la barra correspondiente a MUNDO TOTAL) y también del crecimiento de las exportaciones hacia América del Norte, el principal destino de las exportaciones venezolanas. El problema es que, a pesar de esta buena tasa de crecimiento, los niveles actuales de exportaciones hacia MERCOSUR y de las importaciones que se originan en MERCOSUR son todavía bastante bajos. Sólo 4% de las exportaciones van a MERCOSUR y cerca de 7% de las importaciones vienen de países del MERCOSUR (cuadro 3). Estos porcentajes bajos muestran poco potencial para creación de comercio y un alto riesgo de distorsión de comercio.

En la actualidad Estados Unidos es el principal socio comercial de Venezuela, seguido por Brasil y Colombia (Cuadro 4). En realidad el único país de MERCOSUR que es importante para Venezuela es Brasil, responsable por casi 90% de las exportaciones venezolanas hacia MERCOSUR y 60% de las importaciones de ese origen ⁵.

La baja proporción del comercio con MERCOSUR, especialmente en importaciones que apenas alcanzan cerca de 7%, muestra nuevamente poco potencial para creación de comercio y un alto riesgo de distorsión. El «socio comercial natural» de Venezuela es Estados Unidos, pues de ese país recibe Venezuela la mayor proporción de sus importaciones y hacia allá dirige la mayor proporción de sus exportaciones.

⁵ Ver datos del BCV para estos cálculos.

3. Los efectos de la creación de comercio serán mayores que los posibles efectos negativos de la distorsión comercial si los países que se integran tienen estructuras industriales eficientes y no eficientes que se complementan (cada miembro es un productor eficiente de bienes que se producen en los otros países socios con métodos de producción ineficientes y viceversa).

Si revisamos los más importantes productos de exportación a nivel agregado podemos observar que Venezuela y MERCOSUR son fuertes en muy distintos sectores industriales⁶⁻⁷.

Principales categorías de exportación de Venezuela:

3 Minerales combustibles, lubricantes y productos conexos (alrededor de 75% de exportaciones totales)

6 Bienes manufacturados clasificados por material (alrededor de 10% de exportaciones totales)

5 Químicos y productos conexos (alrededor de 5% de exportaciones totales)

Principales categorías de importación de Venezuela:

7 Maquinaria y equipo de transporte (alrededor de 45% de importaciones totales)

6 Bienes manufacturados clasificados por material (alrededor de 15% de importaciones totales)

5 Químicos y productos conexos (alrededor de 13% de importaciones totales)

0 Alimentos y animales vivos para alimentación (alrededor de 10% de importaciones totales)

8 Misceláneos artículos manufacturados (alrededor de 9% de importaciones totales)

Principales categorías de exportación de MERCOSUR:

0 Alimentos y animales vivos para alimentación (alrededor de 25% de exportaciones totales)

7 Maquinaria y equipo de transporte (alrededor de 19% de exportaciones totales)

6 Bienes manufacturados clasificados por material (alrededor de 18% de exportaciones totales)

2 Materiales crudos, no comestibles, exceptuando combustible (alrededor de 15% de exportaciones totales)

Los patrones de comercio de Venezuela responden en forma bien clara a su dotación de factores. Venezuela exporta principalmente bienes relacionados con recursos naturales (petróleo y derivados, químicos y hierro) mientras que los productos intensivos en tierra, capital o trabajo no se exportan. Sus principales productos de importación son bienes de capital, lo cual confirma otra vez que Venezuela está provista de abundantes recursos naturales, por ejemplo, los relacionados con la energía, pero pocos recursos de capital y trabajo (World Bank, 1998, pp. 6 y ss.) y que es todavía muy alta la dependencia de sus exportaciones de bienes primarios.

El Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR) para el año 1999 presenta una imagen similar. Venezuela y MERCOSUR poseen diferentes sectores en los que ambos son fuertes (ver Anexo I al final de este trabajo). Este análisis muestra también diferentes estructuras de diversificación exportadora: Venezuela tiene sólo 26 categorías de productos en el tercer nivel del SITC (Standard International Trade Classification) con un IVCR superior a 1, mientras que MERCOSUR tiene más de 40 categorías de productos con IVCR mayor a 1. Estas estructuras diferentes de sus industrias exportadoras indican buen potencial de ganancias a través de la concentración en sus respectivas ventajas comparativas. La mayor parte de los productos industriales de importación de Venezuela parecen ser aquellos en los cuales son fuertes las exportaciones de MERCOSUR. Pero del total de productos no petroleros venezolanos una pequeña parte va a MERCOSUR, en tanto que la CAN absorbe buena parte de estas exportaciones de Venezuela (cuadro 5). Además, a largo plazo Venezuela debería diversificar sus exportaciones a pesar de su fuerte ventaja relativa en petróleo y productos intensivos en recursos naturales.

⁶ El sistema de categorías utilizado es el Standard International Trade Classification (SITC). En el mayor nivel de agregación se pueden distinguir 10 industrias diferentes que se numeran de 0 a 9.

⁷ Trade CAN, 2002. Para más detalle sobre productos de exportación/importación ver Anexo 2 al final de este capítulo.

CUADRO 5 | **Exportaciones no petroleras de Venezuela (en % del total mundial de exportaciones no petroleras)**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CAN	9,7	28,1	28,8	29,6	27,5	24,3	20,7
MERCOSUR	2,2	3,6	3,9	3,9	3,5	3,2	3
América del Norte	33,7	33,3	31,5	31,6	32,8	35,2	37,9

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002.

En resumen, podemos decir que en general las diferentes ventajas comparativas parecen favorecer los efectos de creación de comercio. Tanto Venezuela como MERCOSUR podrían concentrarse más en las industrias en las cuales tienen ventajas comparativas al abrir sus barreras comerciales. El único aspecto negativo es el bajo potencial que muestran las exportaciones no petroleras de Venezuela al MERCOSUR y su alta concentración en productos intensivos en recursos naturales como el petróleo.

4. Los efectos de la creación de comercio serán mayores que los posibles efectos negativos de la distorsión del comercio si los aranceles son altos antes de la formación de la unión aduanera y si el arancel externo común para terceros países es bajo después de creada la unión aduanera.

Si observamos los aranceles que se aplican actualmente entre Venezuela y Brasil/Argentina parece que los mayores beneficios de la supresión arancelaria ya se han producido. Los acuerdos bilaterales entre la CAN y Brasil y la CAN y Argentina (Acuerdos de Complementación Económica 39 y 48) permiten que los más importantes productos de exportación de Venezuela entren ya a Brasil y a Argentina con un arancel casi cero⁸. De todas las exportaciones de la CAN a MERCOSUR 90% goza de preferencias arancelarias significativas⁹.

Los niveles del arancel externo común (AEC) de la CAN y MERCOSUR son similares. El AEC promedio de la CAN en 2001 estaba alrededor del 13,6%, con 11,9% como promedio para Venezuela¹⁰. El AEC de MERCOSUR ese mismo año era 11%. A nivel de país los promedios simples arancelarios en el año 2000 eran 12,6% para Venezuela, 12,6% para Argentina y 14,4% para Brasil (World Bank, 2002, pp. 348-351). Las barreras arancelarias están en niveles similares también mientras que Brasil puede ser considerado el más proteccionista de estos tres países. Para evitar la distorsión de comercio sería mejor que Venezuela bajara también su nivel de tarifas actuales para terceros países al integrarse al MERCOSUR. Debe señalarse además que la estructura del AEC de la CAN es menos complicada que la de MERCOSUR. En la CAN hay 4 niveles generales de aranceles mientras que en MERCOSUR se aplican 11 niveles distintos.

La conclusión es que si las mayores ganancias de una reducción arancelaria bilateral ya se han producido dentro de los acuerdos existentes con Brasil y Argentina, no hay mucho potencial de creación de comercio a través de la remoción de las barreras arancelarias entre Venezuela y MERCOSUR.

Posible efecto sobre el comercio

El impacto de una unión aduanera con MERCOSUR probablemente será pequeño para el comercio de Venezuela. El poder de demanda en los mercados mundiales de una unión aduanera entre

⁸ Toro (2003, pp. 65 y ss.) e INTAL (2002, pp. 91 y ss.). En diciembre de 2003 se firmó además entre MERCOSUR y tres miembros de la CAN: Colombia, Ecuador y Venezuela un tratado de libre comercio que incorpora algunas exportaciones adicionales.

⁹ INTAL (2003, pp. 115 y ss.).

¹⁰ Los niveles arancelarios promedio de los países miembros usualmente son diferentes debido a sus distintas listas de excepciones; cf. INTAL, 2002, p. 13 y <http://www.comunidadandina.org/union/arancel.htm> (última consulta: 18 de septiembre de 2003).

Venezuela y MERCOSUR sería demasiado pequeño. De todas formas los términos de comercio parecen estar más relacionados con el precio del petróleo venezolano en el mercado internacional (World Bank, 1998, p.16). Un movimiento similar de los términos de intercambio y del precio del petróleo puede verse en el gráfico 2. Esta relación causal no resultará afectada en gran medida por la creación de una unión aduanera con MERCOSUR ya que en un futuro cercano Venezuela seguirá exportando petróleo principalmente. Así que para contestar la pregunta acerca de si será o no positivo para Venezuela convertirse en miembro de MERCOSUR los términos de comercio se revelan como factores neutrales para el análisis. Los precios del petróleo venezolano en el mercado internacional no resultarán afectados por ninguna elección de integración que haga Venezuela.

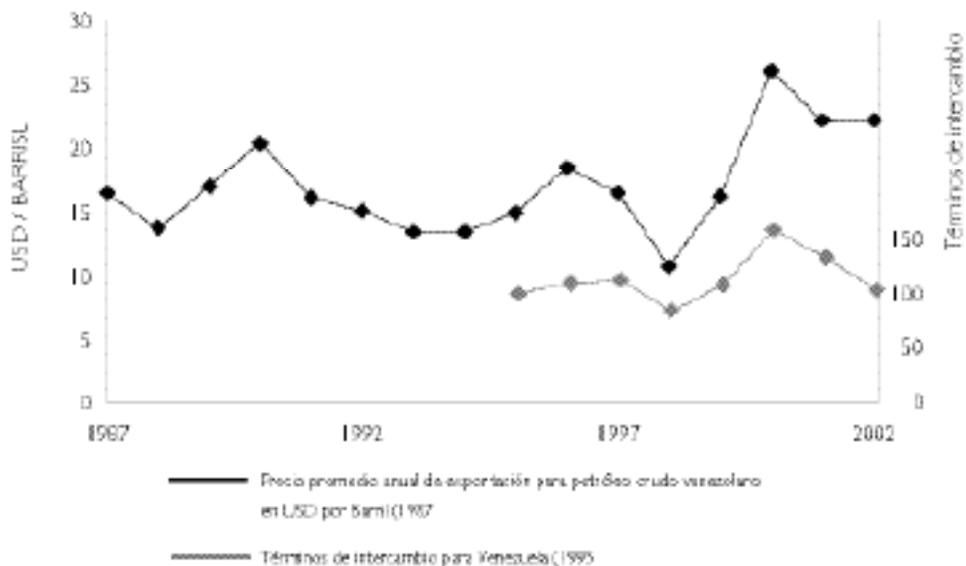
Ganancias adicionales del comercio

En esta parte del trabajo analizamos cuáles son los efectos de crecimiento que se pueden derivar de pertenecer a un mercado mayor e integrado. Estos van más allá de los cambios en producción y consumo que ya se analizaron.

Asumimos una competencia imperfecta, lo cual nos llevaría a esperar un comercio intra-industria no basado en las ventajas comparadas. El comercio intra-industria se relaciona con los efectos de la especialización si se introducen economías de escala a nivel de las empresas. En las economías industrializadas el comercio intra-industria predomina ya que a menudo no hay claras ventajas comparadas porque sus tasas de capital/trabajo son similares.

Precio promedio anual de exportación de petróleo y términos de intercambio para Venezuela (1982-2002)

GRÁFICO 2



Fuentes: Precios promedio anuales de exportación para petróleo crudo venezolano en USD por barril fueron tomados de http://www.veneconomia.com/files/Indicadores/Indicador89_1817.PDF (24.09.03) y Economist Intelligence Unit (1993, p. 37).

Términos de intercambio fueron tomados de <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html> (24.09.03); Banco Mundial (2003, Tabla 4.4) y Banco Mundial (2002, Tabla 4.4).

CUADRO 6 Comercio intra-industria entre Venezuela y Brasil/Argentina (en %)

Comercio que se clasifica como intra-industria	1985	1990	1995	1998	1999
Exportaciones a Argentina	1,8	4,6	2,5	3,0	3,5
Importaciones de Argentina	2,8	6,6	1,8	3,5	2,6
Exportaciones a Brasil	0,1	9,5	4,7	6,7	4,5
Importaciones de Brasil	0,2	13,0	2,5	6,5	4,8

Fuente: ALADI, 2000, pp. 42 y ss.

— Un mercado integrado mayor da origen a economías de escala si la razón para no haberlas antes era un mercado doméstico demasiado pequeño y si, en general, hay opciones de diversificar productos. Esto significa que las economías que se integran deben tener estructuras industriales similares para que exista comercio intra-industria.

Para las industrias de Venezuela el MERCOSUR presenta sólo posibilidades limitadas de comercio intra-industria puesto que la teoría establece que estructuras industriales similares y niveles similares de desarrollo económico entre países favorecen el comercio intra-industria (Krugmann y Obstfeld, 2003, pp. 120 y ss.). Venezuela y MERCOSUR se han concentrado en industrias bastante diferentes y las industrias de MERCOSUR son a menudo más avanzadas debido a fuertes estrategias gubernamentales de promoción en el caso de Brasil. En el pasado el comercio intra-industria entre Venezuela y MERCOSUR ha sido bastante pequeño (cuadro 6).

De todo el comercio entre Brasil y Argentina, por ejemplo, 39% se clasifica como intra-industria. Venezuela posee su mayor proporción de comercio intra-industria con Colombia (31%). Esto confirmaría la teoría que señala que los países con similares niveles de estructuras industriales y de desarrollo económico tienden a tener las mayores proporciones de comercio intra-industria pues Colombia es también un país exportador de petróleo. En general, dentro de Sudamérica Venezuela tiene la menor proporción de comercio intra-industria. De todo su comercio en 1999, exportaciones e importaciones, sólo 4,7% clasificaba como comercio intra-industria, mientras que Brasil tenía una proporción de 15% y Argentina de 15,8% en ese mismo año (ALADI, 2000, p. 14). México, con una proporción de 41,4%, es el líder de América Latina en términos de comercio intra-industria. Las razones de esta situación son obvias: Venezuela tiene una pequeña proporción de exportaciones que pueden calificarse como intensivas en tecnología pues exporta sobre todo petróleo y productos primarios. En el año 2001 59% de todas las exportaciones de Venezuela eran todavía de productos primarios en comparación con las de Brasil que en esa categoría sólo tenía 27% de sus exportaciones totales (CEPAL, 2002, p. 176).

Los sectores del SITC que representaban la mayor parte del comercio intra-industria dentro de la ALADI para 1998 fueron los siguientes (ALADI, 2000, p. 22):

- 7 Maquinaria y equipo de transporte (51%)
- 6 Bienes manufacturados clasificados por material (16%)
- 5 Químicos y productos relacionados (16%)

Si se mira con atención la posición 7 del SITC se observa que la industria automovilística es responsable de la mayor parte del comercio intra-industria en la ALADI. Lo mismo ocurre con el comercio intra-industria entre Brasil y Argentina y entre Venezuela y Colombia (ALADI, 2000, p. 44). Este análisis muestra también poco potencial de comercio intra-industrial con Brasil y Argentina. Las estructuras industriales son distintas y no favorecen el comercio basado en la especialización y diferenciación de productos. Las economías de escala serían posibles en el sector petrolero pero aquí el volumen de exportaciones ya es bastante alto y los aranceles para los países del MERCOSUR casi cero.

— Un mercado integrado mayor refuerza la competencia y ejerce presión sobre las industrias monopólicas o casi-monopólicas.

La mayor presión para que la industria venezolana mejorara su eficiencia ocurrió a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, cuando Venezuela comenzó a liberalizar su comercio en forma unilateral y bajó sus aranceles de importación (Francés, 1999, pp. 122 y ss.). Existe, sin embargo, algo de potencial en este sentido frente a la presión de la industria brasileña. El sector privado de Venezuela considera alta la competencia que representaría una apertura comercial hacia Brasil. En este sentido la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA) reconoce que el mercado brasileño demanda habilidades gerenciales sofisticadas y está más desarrollado que el mercado doméstico de Venezuela (CONINDUSTRIA, 2002, p. 10)). En el caso de unirse a MERCOSUR la presión para mejorar la eficiencia industrial a causa de una mayor competencia podría tener efectos positivos sobre la economía venezolana aunque los costos del ajuste también serían altos. El problema es que las empresas brasileñas a menudo son fuertes no sólo debido a su eficiencia gerencial sino también porque el gobierno brasileño trata de promover las exportaciones y subsidia sectores exportadores estratégicos.

Conclusiones

Buena parte del potencial de creación de comercio entre Venezuela y MERCOSUR parece haberse alcanzado dentro de los acuerdos de preferencias arancelarias existentes pues los aranceles para exportar a —e importar de— Brasil/Argentina ya están en un nivel bastante bajo. Dado que el volumen de comercio bilateral existente entre MERCOSUR y Venezuela es todavía pequeño, hay riesgo de distorsión del comercio y sólo un potencial bajo de creación de comercio si se levantan totalmente las barreras comerciales de forma discriminatoria. Las estructuras del mercado y de la industria de Venezuela y Brasil parecen ser distintas por lo cual habría alguna base para el desarrollo de un comercio intra-industria basado en economías de escala y en un tamaño mayor del mercado conjunto.

Desde el punto de vista político es difícil afirmar si el ingreso de Venezuela al MERCOSUR resultará favorable o desfavorable para el país porque esto puede significar mayor estabilidad política a largo plazo y aumentar su capacidad negociadora en la arena internacional pero, al mismo tiempo, podría resultar problemático tener lazos demasiado estrechos con Brasil. De acuerdo con estos señalamientos políticos y con base en las consideraciones económicas aquí presentadas podría no ser demasiado atractivo para Venezuela unirse a MERCOSUR como miembro pleno en un futuro cercano.

Referencias bibliográficas

- ALADI (2000) El comercio intraindustrial en el intercambio regional, Estudio 130, 2000; [http://www.aladi.org/nsfa-ladi/estudios.nsf/dec25d818b0d76c032567da0062fec1/612645b776479050032569d5005b3310/\\$FILE/130.doc](http://www.aladi.org/nsfa-ladi/estudios.nsf/dec25d818b0d76c032567da0062fec1/612645b776479050032569d5005b3310/$FILE/130.doc).
- ALADI (2003) Sistema de Informaciones de Comercio exterior. Electronic Database <http://200.40.42.222/sii/marcosSii.htm> (última consulta: 24.9.2003).
- Ammon, G. (1998) Voraussetzungen und Folgen regionaler Integration in Amerika, dargestellt am Beispiel von NAFTA und MERCOSUR: Inaugural-Dissertation an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg.

- Balassa, B. (1962) *The theory of economic integration*. London: George Allan & Unwin.
- BCV-Banco Central de Venezuela Series Estadísticas de Venezuela (1940-1999): Capítulo III - Comercio exterior <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> [balanza de pagos]
- Bhagwati, J. (1993) «Regionalism and Multilateralism: An overview», en: de Melo, J. y Panagariya, A. (Eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, F. (1997) «Regionalism and Integration», en: Baylis, J. / Smith, S. (Eds.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Caves, R. E.; Frankel, J. A.; Jones, R. W. (2002) *World Trade and Payments: an Introduction*, 9th ed., Boston/Mass: Addison-Wesley.
- CEPAL (2002) «The integration of Latin America and the Caribbean in global trade and production circuits», en *Globalization and development*, pp. 167-202: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/3/LCG2157SES2931/Globalization-Chap6.pdf>
- CIA (2003) *The World Factbook - Venezuela* <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ve.html>
- Cisneros, I. (1997) «Venezuela and Integration: Is it reversing the process?», en: Jatar, A. J. / Weintraub, S. (Eds.) *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: Inter-American Dialogue.
- CONINDUSTRIA (2002) «Posición del Sector Industrial en los Acuerdos de Integración» <http://www.conindustria.org/PRESENTACIONFOROALCASEPT20021.pdf>
- Economist Intelligence Unit (2003) *Country Report - Venezuela* http://db.eiu.com/report_dl.asp?mode=pdf&valname=CRVED901
- Economist Intelligence Unit (1993) *Country Profile 1993/94 – Venezuela*, London.
- Economist Intelligence Unit (2001a) *Country Profile 2001 – Venezuela*, London.
- Economist Intelligence Unit (2001b) *Country Profile 2001 – Brazil*, London.
- Ethier, W. J. (1994) *Moderne Außenwirtschaftstheorie*, 3. Auflage, München / Wien: Oldenbourg.
- Frances, A. (1999) *Venezuela posible: Siglo XXI*, 1ª Edición, Ediciones IESA. Caracas.
- Gabler (1996) *Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon*, Band 1, Wiesbaden: Gabler.
- Giacalone, R. (2003a) «Posición y participación de los empresarios en las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR», en: Giacalone, R. (Ed.) (2003b).
- Giacalone, R. (Ed.) (2003b) *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*. Grupo de Integración Regional-Universidad de Los Andes Mérida/Venezuela.
- Information System of External Trade DATAINTAL Electronic Database <http://estadisticas.sieca.org.gt/dataintalweb/>
- INTAL (2002) *Informe Andino*, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe n° 1, Buenos Aires.
- INTAL (2003) *Informe MERCOSUR*, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe n° 8, Buenos Aires.
- Krugman, P. R.; Obstfeld, M. (2003) *International economics: theory and policy*, 6th ed., Boston/Mass.: Addison-Wesley.
- Limburg von, L. (2002) *Strategic Trade Policy: An Option for Developing Countries? A Review of the Theory, Empirical Findings and a CGE-Evaluation for Venezuela*, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.
- Melo de, J./Panagariya, A./Rodrik, D. (1993) «The new regionalism: a country perspective», en: de Melo, J./Panagariya, A. (Eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Neue Zürcher Zeitung (2003a) «Reduzierte Erdölabhängigkeit in den Industriestaaten», en: *Neue Zürcher Zeitung*, 224. Jahrgang, Nr. 197: 23 (27.08.03).

- Neue Zürcher Zeitung (2003b) «Lichtblicke für die Lateinamerikaner», en: *Neue Zürcher Zeitung*, 224. Jahrgang, Nr. 197: 23 (27.08.03).
- Neue Zürcher Zeitung (2003c) «Geldsegen oder Fluch», en: *Neue Zürcher Zeitung*, 224. Jahrgang, Nr. 197: 23 (27.08.03).
- Neue Zürcher Zeitung (2003d) «Scheitern des WTO-Gipfels in Cancún», en: *Neue Zürcher Zeitung*, 224. Jahrgang, Nr. 213: 15 (15.09.03).
- Nogués, J. J./Quintanilla, R. (1993) «Latin America's integration and the multilateral trading system», en: de Melo, J./Panagariya, A. (Eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OPEC (2001) *Annual Statistical Bulletin 2001* <http://www.opec.org/Publications/AB/pdf/AB002001>
- Pereira, L.V. (1999) «Toward the Common Market of the South: MERCOSUR's origins, evolution and challenges», en: Roett, R. (Ed.) *MERCOSUR: Regional Integration, Worldmarkets*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Pomfret, R. (1997) *The economics of regional trading arrangements*, Oxford: Clarendon Press.
- Porta, E. D. / Hebler, M. / Kösters, W. (2001) «MERCOSUR: Probleme auf dem Weg zu einer Zollunion», Arbeitsheft Nr. 69, Lateinamerika-Zentrum <http://www.uni-muenster.de/CeLA/publik/Ah/ArbHeft69>.
- Reid, M. (2002) «Mercosur: A critical overview», Chatham House Mercosur Study Group, http://www.riia.org/pdf/briefing_papers/REID%20paper.
- Stewart, F. (1984) «Recent theories of international trade: some implications for the South», en: Kierzkowski, H. (Ed.) *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford: Clarendon Press.
- Switky, B. (2000) «The Importance of Trading Blocks: Theoretical Foundations», en: Kerremans, B. / Switky, B. *The political importance of regional trading blocs*, Aldershot: Ashgate.
- Toro, L.A. (2003) «Dos escenarios alternativos de un acuerdo de libre comercio entre CAN y MERCOSUR: con o sin ALCA», en Giacalone, R. (Ed.) (2003b).
- Trade CAN 2002 *A Computer Program on International Competitiveness of Countries*, [CD-ROM], CEPAL y World Bank.
- UBS (2003) *Preise und Löhne: Ein Kaufkraft- und Lohnvergleich rund um die Welt*, Ausgabe 2003, Zürich: UBS AG.
- Veiga da Motta, P. (1999) «Brazil in MERCOSUR: Reciprocal Influence», en: Roett, R. (Ed.) *MERCOSUR: Regional Integration, Worldmarkets*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Viner, J. (1950) *The custom union issue. Endowment for International Peace*. New York: Carnegie.
- World Bank (1998) *Venezuela: The Remaining Agenda for Trade Reform in Venezuela*, Report N° 17983-VE, June 30. http://www.ws.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=/IB/1999/06/03/000009265_3980901104652/Rendered/PDF/multi0page.
- World Bank (2002) *2002 World Development Indicators*, Washington D.C.
- World Bank (2003) *2003 World Development Indicators*, Washington D.C.
- World Trade Organization (2003) *World Trade Report 2003*, Geneva.
- Yeats, A. (1997) *Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1.729, Washington D.C.

Personas entrevistadas:

Rita Giacalone. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR); 14 de agosto de 2003.

Anexos

Anexo 1

Índice de Ventajas Comparativas Reveladas-IVCR

Anexo 2

Comercio por sectores específicos y productos intercambiados

Anexo 1

Índice de Ventajas Comparativas Reveladas-IVCR

El Índice de Ventajas Comparativas Reveladas-IVCR (World Bank, 1998, p. 27) se expresa:

$$IVCR = (X_{ij} / X_{wj}) / (O_j X_{ij} / O_j X_{wj})$$

- i*** es el país
- w*** es el mundo
- j*** es el producto específico
- X*** significa la cantidad exportada en unidades monetarias
- O_j*** es la suma de todos los productos *j*

Si la participación de un país ***i*** en la exportación mundial de un producto ***j*** (X_{ij} / X_{wj}) es mayor que la participación de ese país ***i*** en las exportaciones totales del mundo ($O_j X_{ij} / O_j X_{wj}$) entonces el **IVCR** es mayor que 1 e indica una ventaja comparativa revelada.

**CUADRO A1.1 | Venezuela: Ventaja Comparativa Revelada en 1998 y 1999
(Categorías ubicadas en los 40 primeros lugares)**

VENEZUELA Revealed Comparative Advantage 1998 und 1999		1998 RCA-VEN 1998	1999 RCA-VEN 1999	1999 Share of exports from Venezuela towards Mercosur
1	334 Petroleum products, refined	14,0555	12,4376	39,801
2	333 Petroleum oils, crude, also from bituminous minerals;	11,5734	11,1034	37,309
3	278 Other crude minerals;	7,7019	8,7785	0,003
4	671 Pig iron, spiegeleisen, sponge iron, ferro-alloys;	6,1980	6,6760	0,189
5	335 Residual petroleum products, n.e.s.;	6,2174	6,4741	0,145
6	047 Other cereal meals and flours;	5,2857	4,6667	0,000
7	281 Iron ore and concentrates;	5,0837	4,6453	0,000
8	684 Aluminum;	4,9864	4,4224	0,374
9	223 Oil seeds and oleaginous fruit, whole or broken, for other oils;	5,3684	4,2500	0,000
10	661 Lime, cement, and fabricated construction materials;	4,0000	3,7086	0,688
11	267 Other man-made fibers suitable for spinning	2,9487	3,4286	0,770
12	693 Wire products (excl. insulated electrical wiring), fencing grills	4,1605	3,3947	0,440
13	322 Coal, lignite and peat	2,9127	3,3097	1,579
14	512 Alcohols, phenols, phenol-alcohols and their derivatives;	3,3398	3,1331	0,826
15	274 Sulfur and unroasted iron pyrites;	3,4375	2,9375	0,000
16	516 Other organic chemicals;	2,6737	2,6910	0,025
17	036 Crustaceans and molluses, whether in shell or not;	1,6328	1,8593	0,000
18	672 Ingots and other primary forms of iron or steel;	2,0921	1,7746	0,143
19	341 Gas, natural and manufactured;	1,6461	1,3902	7,753
20	692 Metal containers for storage and transport;	1,1429	1,2762	0,022
21	511 Hydrocarbons, n.e.s. and their derivatives	1,3628	1,2344	0,431
22	673 Iron and steel bars, rods, angles, shapes, sections	1,2690	1,1487	0,035
23	211 Hides and skins (except furskins), raw;	0,6889	1,1392	0,014
24	674 Universals, plates and sheets, of iron or steel;	1,2026	1,1342	0,166
25	562 Fertilizers, manufactured;	1,4479	1,0569	0,086
26	685 Lead;	1,0000	1,0385	0,277
27	122 Tobacco, manufactured;	0,7200	0,9526	0,081
28	091 Margarine and shortening	1,0870	0,9091	0,000
29	522 Inorganic chemical elements, oxides and halogen salts	0,9907	0,9016	0,494
30	625 Rubber tyres, tyre cases, tubes, treads, etc.;	0,9116	0,8967	0,293
31	523 Other inorganic chemicals; org and inorg. compounds;	0,8894	0,8590	0,007
32	662 Clay construction materials; refractory materials;	0,8497	0,8509	0,005
33	037 Fish, crustaceans and molluses, prepared or preserved, n.e.s.;	0,9607	0,8176	0,516
34	072 Cocoa;	0,8649	0,8041	0,000
35	288 Non-ferrous base metal waste and scrap, n.e.s.;	0,8901	0,7759	0,000
36	677 Iron or steel wire (excl. wire rod) not insulated;	0,8889	0,7647	0,010
37	287 Ores and concentrates of base metals n.e.s.;	0,8687	0,7262	0,001
38	071 Coffee and coffee substitutes;	0,7586	0,7054	0,000
39	583 Polymerization and copolymerization products;	0,7383	0,6847	1,240
40	584 Regenerated cellulose; cellulose nitrate, etc.;	0,6471	0,6739	0,000

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002

MERCOSUR: Ventaja Comparativa Revelada en 1998 y 1999
(categorías ubicadas en los 40 primeros lugares)

CUADRO A1.2

MERCOSUR		1998	1999	1999
Revealed Comparative Advantage 1998 und 1999		RCA-MER	RCA-MER	Share of exports from Mercosur towards Venezuela
1	281 Iron ore and concentrates;	21,197	22,635	0,000
2	222 Oil seeds and oleaginous fruit, whole or broken, for soft oils;	14,717	16,483	0,014
3	423 Fixed vegetable oils, soft, crude, refined or purified;	14,773	14,893	0,000
4	081 Feeding stuff for animals (excl. unmilled cereals);	13,563	13,893	0,000
5	071 Coffee and coffee substitutes;	11,546	11,700	0,000
6	121 Tobacco, unmanufactured; tobacco refuse;	11,178	11,253	0,002
7	058 Fruit, preserved and fruit preparations;	9,603	10,354	0,016
8	611 Leather;	8,837	9,137	0,006
9	014 Meat and edible meat offals, prepared or preserved, n.e.s.;	7,977	8,431	0,000
10	044 Maize (corn), unmilled;	8,219	8,138	0,000
11	532 Dyeing and tanning extracts and synthetic tanning mat.;	6,952	7,160	0,009
12	061 Sugar and honey;	6,193	6,877	0,000
13	041 Wheat (including spelt) and meslin, unmilled;	6,350	6,636	0,000
14	671 Pig iron, spiegeleisen, sponge iron, ferro-alloys;	5,792	6,448	0,189
15	046 Meal and flour of wheat and flour of meslin;	6,416	6,430	0,038
16	261 Silk;	5,762	6,008	0,000
17	251 Pulp and waste paper;	4,923	5,420	0,004
18	045 Cereals, unmilled (other than wheat, rice, barley, maize);	4,600	4,969	0,000
19	011 Meat and edible meat offals, fresh, chilled or frozen;	4,520	4,885	0,000
20	245 Fuel wood (excluding wood waste) and wood charcoal;	4,671	4,806	0,000
21	042 Rice;	4,733	4,273	0,000
22	291 Crude animal materials, n.e.s.;	4,009	4,229	0,000
23	672 Ingots and other primary forms of iron or steel;	4,058	4,119	0,143
24	273 Stone, sand and gravel;	3,401	3,516	0,000
25	074 Tea and mat#;	3,738	3,474	0,000
26	246 Pulpwood (including chips and wood waste);	2,937	3,144	0,000
27	075 Spices;	2,911	3,092	0,000
28	091 Margarine and shortening;	2,151	2,871	0,000
29	287 Ores and concentrates of base metals n.e.s.;	2,262	2,708	0,001
30	351 Electric current;	2,572	2,705	0,000
31	263 Cotton;	2,908	2,559	0,000
32	057 Fruit and nuts (not oil nuts) fresh or dried;	2,382	2,551	0,025
33	062 Sugar confectionery (except chocolate), other sugar prep.;	2,403	2,546	0,003
34	278 Other crude minerals;	2,117	2,497	0,003
35	431 Animal and vegetable oils and fats, processed and waxes;	2,650	2,460	0,002
36	684 Aluminum;	2,372	2,414	0,374
37	851 Footwear;	2,303	2,393	0,001
38	634 Veneers, plywood, reconstituted wood, etc.;	2,056	2,315	0,000
39	265 Vegetable textile fibers (excl. cotton and jute);	3,350	2,288	0,000
40	022 Milk and cream;	2,038	2,236	0,000

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002.

Anexo 2

Comercio por sectores específicos y productos intercambiados

Exportaciones de MERCOSUR a Venezuela en SITC | CUADRO A2.1

Exports from Mercosur to Venezuela (ABSOLUTE NUMBERS)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Food and live animals chiefly for food;	56,0	99,0	178,0	131,0	204,0	124,0	111,0
1 Beverages and tobacco;	9,0	15,0	17,0	16,0	10,0	3,0	4,0
2 Crude materials, inedible, except fuels;	35,0	75,0	60,0	46,0	48,0	42,0	58,0
3 Minerals fuels, lubricants and related materials;	0,1			8	4	0,04	4
4 Animal and vegetable oils and fats, processed and waxes;	114,0	195,0	85,0	132,0	140,0	114,0	50,0
5 Chemicals and related products, n.e.s.;	44,0	86,0	77,0	79,0	76,0	76,0	100,0
6 Manufactured goods classified chiefly by material;	113,0	192,0	185,0	217,0	198,0	149,0	199,0
7 Machinery and transport equipment;	100,0	187,0	202,0	431,0	372,0	259,0	399,0
8 Miscellaneous manufactured articles;	21,0	35,0	25,0	38,0	47,0	42,0	62,0
9 Commodities and transactions not classified elsewhere in the sitc;	0,4	0,7	0,4	0,9	2,0	0,9	1,5
TOD All sectors;	492,5	884,7	829,4	1.098,9	1.101,0	809,9	986,5
Exports from Mercosur to Venezuela (PERCENTAGES)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Food and live animals chiefly for food;	11,4%	11,2%	21,5%	11,9%	18,5%	15,3%	11,2%
1 Beverages and tobacco;	1,8%	1,7%	2,0%	1,5%	0,9%	0,4%	0,4%
2 Crude materials, inedible, except fuels;	7,1%	8,5%	7,2%	4,2%	4,4%	5,2%	5,9%
3 Minerals fuels, lubricants and related materials;	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,4%	0,0%	0,4%
4 Animal and vegetable oils and fats, processed and waxes;	23,1%	22,0%	10,2%	12,0%	12,7%	14,1%	5,1%
5 Chemicals and related products, n.e.s.;	8,9%	9,7%	9,3%	7,2%	6,9%	9,4%	10,1%
6 Manufactured goods classified chiefly by material;	22,9%	21,7%	22,3%	19,7%	18,0%	18,4%	20,1%
7 Machinery and transport equipment;	20,3%	21,1%	24,4%	39,2%	33,8%	32,0%	40,4%
8 Miscellaneous manufactured articles;	4,3%	4,0%	3,0%	3,5%	4,3%	5,2%	6,3%
9 Commodities and transactions not classified elsewhere in the sitc;	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
TOD All sectors;	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Information System of External Trade DATAINTAL.

Exportaciones de Venezuela a MERCOSUR en SITC | CUADRO A2.2

Exports from Venezuela to Mercosur	1983	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0 Food and live animals chiefly for food	0,6	0,8	0,8	0,1	0,2	0,3	0,5	0,5	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,5	1,1	1,2
1 Beverages and tobacco;	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	1,0	1,3	1,3	0,7	0,1	0,0
2 Crude materials, inedible, except fuels;	1,9	7,0	7,9	7,4	8,1	5,2	4,1	2,1	2,4	2,8	2,3	2,1	1,6	1,5	0,9	0,5
3 Minerals fuels, lubricants and related materials;	93,5	85,5	81,0	81,5	79,1	64,5	64,9	65,7	60,9	79,3	80,0	80,6	80,6	89,6	86,6	89,2
4 Animal and vegetable oils and fats, processed and waxes;	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	0,0	0,0
5 Chemicals and related products, n.e.s.;	0,8	1,2	4,1	4,9	5,9	3,9	3,4	3,2	3,7	6,3	6,8	7,1	6,6	5,4	4,8	4,3
6 Manufactured goods classified chiefly by material;	2,5	3,9	3,8	3,4	4,0	3,6	4,8	4,7	7,6	7,2	7,0	6,6	7,1	3,8	4,8	3,7
7 Machinery and transport equipment;	0,6	1,1	2,1	2,3	2,2	1,8	1,9	2,6	3,1	2,1	1,3	0,9	1,2	1,3	1,2	0,8
8 Miscellaneous manufactured articles;	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,7	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
9 Commodities and transactions not classified elsewhere in the sitc;	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
TOD All sectors;	100															

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002.

CUADRO A2.3 | Primeros 25 bienes de exportación de Venezuela con destino a MERCOSUR, año 2000

35 biggest Export Product groups as of 2000 from Venezuela towards MERCOSUR		1983	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	334 Petroleum products, refined;	17,70	30,64	54,02	55,93	43,78	36,20	27,72	30,12	41,61	42,97	36,13	30,80	29,12	31,40	39,00	43,14
2	333 Petroleum oils, crude, also from bituminous mineral;	75,01	45,76	23,94	15,04	27,49	41,09	51,67	42,00	35,50	33,59	41,61	45,92	45,59	42,60	37,31	36,63
3	341 Gas, natural and manufactured;	0,80	1,10	2,21	9,72	7,86	6,56	4,89	3,84	2,89	2,12	1,71	3,31	5,16	7,32	7,75	7,53
4	323 Coal, lignite and peat;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,59	0,70	0,65	0,58	0,51	0,58	0,73	1,14	1,58	1,77
5	580 Polymerization and copolymerization products;	0,11	0,20	0,21	0,31	0,30	0,15	0,10	0,19	0,80	1,71	1,43	2,10	1,80	1,57	1,24	1,25
6	582 Condensation, polycondensation and polyaddition prod;	0,26	0,40	1,71	2,44	3,09	2,72	2,07	1,10	0,94	2,25	1,06	1,71	1,05	1,00	0,94	0,90
7	684 Glass;	0,05	0,09	0,20	0,40	0,40	0,63	0,70	1,09	1,63	1,60	1,70	1,77	1,90	1,44	1,04	0,79
8	312 Alcohols, phenols, phenol-alcohols and their derivatives;	0,00	0,00	0,00	0,01	0,14	0,09	0,08	0,06	0,06	0,23	0,54	0,59	0,76	0,49	0,83	0,77
9	034 Fish, fresh (live or dead), chilled, dried or frozen;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,10	0,25	0,26	0,20	0,23	0,44	0,62	0,69
10	661 Lims, concrete, and fabricated construction materials;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,01	0,26	0,40	0,49	0,85	1,00	1,12	0,85	0,69	0,59
11	522 Inorganic chemical elements, oxides and halogen salts;	0,05	0,09	0,11	0,03	0,04	0,09	0,17	0,20	0,22	0,21	0,24	0,31	0,37	0,50	0,49	0,53
12	367 Other man-made fibers suitable for spinning;	0,00	0,00	0,25	0,83	0,90	0,81	0,48	0,82	1,07	0,98	1,05	1,03	1,27	1,05	0,77	0,41
13	784 Parts and accessories, n.e.s. of the motor vehicles;	0,41	0,55	1,02	0,60	0,47	0,45	0,79	1,07	1,32	0,80	0,44	0,27	0,53	0,57	0,39	0,34
14	037 Fish, crustaceans and molluscs, prepared or preserved, n.e.s.;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,21	0,32	0,50	0,55	0,52	0,94	0,70	0,70	0,52	0,22
15	511 Hydrocarbons, n.e.s. and their derivatives;	0,00	0,00	1,56	1,18	0,94	0,00	0,00	0,01	0,00	0,54	0,85	1,25	1,43	0,92	0,40	0,29
16	684 Aluminum;	0,00	0,09	0,11	0,58	0,94	0,86	0,89	0,54	0,49	0,64	0,69	0,70	0,63	0,54	0,37	0,29
17	685 Lead;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,94	0,49	0,48	0,50	0,43	0,52	0,28	0,28
18	623 Rubber tyres, tyre cases, tubes, treads, etc.;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22	0,15	0,16	0,32	0,73	0,62	0,45	0,29	0,36	0,55	0,29	0,21
19	642 Paper and paperboard, cut to size or shape, or folds of;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,01	0,22	0,21	0,37	0,41	0,20	0,15	0,03	0,03	0,14	0,18
20	674 Unwelded plates and sheets, of iron or steel;	2,05	2,42	2,13	1,36	1,80	1,28	0,86	0,45	0,22	0,15	0,01	0,21	0,19	0,19	0,17	0,18
21	693 Wire products (exc. insulated electrical wiring), fencing grids;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,20	0,51	0,40	0,21	0,12	0,14	0,47	0,55	0,44	0,18
22	335 Residual petroleum products, n.e.s.;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,02	0,01	0,01	0,04	0,19	0,15	0,17
23	671 Pigron, spiegelstein (sponge iron ferroalloy);	0,24	0,74	0,67	0,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,39	0,39	0,01	0,19	0,17
24	648 Cereal preparations and preparations of flour, starch;	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,01	0,00	0,16	0,16	0,10	0,16
25	672 Ingots and other primary forms of iron or steel;	0,00	0,29	0,17	0,13	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,07	0,11	0,14	0,16

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade CAN 2002.

CUADRO A2.4 | Primeros 10 bienes de exportación de Venezuela con destino Argentina, año 2000

Ordinal	Item	Descripción	Valor	Total (%)	Acum (%)
1	27100000	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos; preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso, superior o igual al 70% en peso, en las que estos aceites constituyan el elemento base	7.720	33,19	33,19
2	29012100	Etileno	3.025	13,01	46,2
3	39011000	Poliétileno de densidad inferior a 0,94	2.287	9,83	56,03
4	28151200	En disolución acuosa (lejía de sosa o soda cáustica)	841	3,62	59,65
5	7606910090	Los demás	790	3,4	63,04
6	49019900	Los demás	740	3,18	66,22
7	39041020	Obtenido por polimerización en suspensión	523	2,25	68,47
8	27100072	Aceites blancos (de vaselina o de parafina)	452	1,94	70,42
9	55020010	Mechas de acetato de celulosa para fabricar filtros de cigarrillos	420	1,81	72,22
10	19041000	Productos a base de cereales, obtenidos por inflado o tostado	370	1,59	73,81

Fuente: ALADI, Sistema de informaciones de Comercio Exterior.

Primeros 10 bienes de exportación de Venezuela con destino Brasil, año 2000 | CUADRO A2.5

Ordinal	Item	Descripción	Valor	Total (%)	Acum. (%)
1	27100000	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos; preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso, superior o igual al 70% en peso, en las que estos aceites constituyan el elemento base	620.188	54,93	54,93
2	27090000	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	385.415	34,14	89,06
3	27011200	Hulla bituminosa	17.006	1,51	90,57
4	29053100	Etilenglicol (etanodiol)	12.284	1,09	91,66
5	39031900	Los demás	8.829	0,78	92,44
6	39076000	Politereftalato de etileno	7.753	0,69	93,13
7	39041020	Obtenido por polimerización en suspensión	6.423	0,57	93,7
8	25232900	Los demás	4.573	0,41	94,1
9	3037100	Sardinas (<i>Sardina pilchardus</i> , <i>Sardinops</i> spp.), sardinelas (<i>Sardinella</i> spp.) y espadines (<i>Sprattus sprattus</i>)	4.179	0,37	94,47
10	78011000	Plomo refinado	3.768	0,33	94,81

Fuente: ALADI, Sistema de informaciones de Comercio Exterior.

Autores

Acosta, Jaime

Economista, Universidad Nacional de Colombia; Director del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), Bogotá. Experto en temas de globalización, integración y desarrollo endógeno.

Garófalo, Fidel

Licenciado en Estudios Internacionales (Universidad Central de Venezuela) con Maestría en Seguridad y Defensa (Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional). Diplomático venezolano de carrera. Fue coordinador por Venezuela de las negociaciones del ALCA.

Giacalone, Rita

Historiadora; M.A. y Ph. D. en Historia (Indiana University, EE.UU.). Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR) y de la Red para la Formación e Investigación en Integración Regional (REDINRE) del Programa ALFA de la Comunidad Europea. Calificada en el Sistema de Promoción del Investigador (PPI) en el Nivel IV

Gutiérrez, Alejandro

Economista; M.Sc.(Economía Agrícola) Iowa State University; Doctor en Economía del Desarrollo (Universidad Central de Venezuela, Caracas). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y Director del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), Universidad de Los Andes. Calificado en el Sistema de Promoción del Investigador (PPI) en el Nivel III.

Klinkhammer, Ralf

Economista y Administrador de Empresas; Maestría en Economía (Universidad St. Gallen, Suiza). Especialista en Estudios de Economía Internacional y Economía del Desarrollo. Ha realizado pasantías y estudios en Puerto Rico, Venezuela y Perú. Actualmente trabaja en el Departamento de Ventas, Hugo Boss Latinoamérica, en Miami, EE.UU.

Mazurek, Hubert

Geógrafo. Investigador Principal del Instituto de Investigación para el Desarrollo (Francia) e investigador asociado del Instituto de Innovación Rural del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT, Cali, Colombia). Trabajó en Perú, Venezuela y Colombia en el Programa ORELLANA (armonización de estadísticas de censos) y en Bolivia es responsable del Programa AIDeR (Enfoque integrado del desarrollo regional) que fomenta la gestión territorial participativa como instrumento de integración del desarrollo local.

Porcarelli, Eduardo

Abogado. Especialista en Política y Derecho Internacional (Universidad Central de Venezuela), Doctor en Ciencias, Mención Derecho (Universidad Central de Venezuela), actualmente profesor de Postgrado de la misma universidad. Fue Director General de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Comercio de Venezuela y se desempeñó por varios años como negociador comercial de Venezuela ante distintos foros.

Rojas, Laura

Fue Viceministro de Desarrollo de Venezuela y vocera de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para el ALCA en el tema de contratación pública en el período 1996 – 1999. Es consultora del Banco Interamericano de Desarrollo desde 2001 y coordina la asistencia técnica que el Comité Tripartito presta al Grupo de Negociación de Compras del Sector Público (GCSP) del ALCA y al Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil.

Ruiz, José Agustín

Economista. Candidato a Magíster en Estadísticas (Universidad de Los Andes). Investigador Asociado del Grupo de Integración Regional (GRUDIR).

Stuhldreher, Amalia

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Johannes Gutenberg (Mainz, Alemania). Investigadora independiente en las siguientes áreas de especialización: Democratización en América Latina, procesos de integración en las Américas, relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Toro Guerrero, Luis A.

Economista, M. A. en Economía Internacional (University of San Francisco, California, EE.UU.). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Investigador Principal del Grupo de Integración Regional (GRUDIR).