



Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación (una perspectiva andina)*

*Alan Fairlie Reinoso***

Acuerdos regionales Norte-Sur y Sur-Sur

La proliferación de acuerdos regionales, que representan alrededor de 40% del comercio mundial, ha generado preocupación en organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la medida en que no siempre está garantizada la convergencia con el multilateralismo.¹ Estos acuerdos, que se multiplicaron especialmente en la década de los noventa, presentan como novedad los acuerdos Norte-Sur, principalmente a partir de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que han impulsado Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien los acuerdos Sur-Sur constituyen la mayoría absoluta de estos acuerdos regionales, los Norte-Sur concentran la mayor parte del comercio y la inversión.

En Sudamérica se han impulsado simultáneamente ambos tipos de acuerdos, en un contexto de estancamiento del multilateralismo y crisis de la integración regional. Los órganos y funcionarios oficiales de organismos como la Comunidad Andina (CAN) plantearon la tesis de la complementariedad de los TLC con la integración regional. Otros países y actores –como Venezuela– atribuyen la crisis regional justamente a los TLC.

La justificación de las bondades de los acuerdos Norte-Sur y la necesidad de articularlos con la normativa multilateral, y especialmente con las estrategias de liberalización y apertura del Consenso de Washington, fueron

* Ponencia aceptada para el IX Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, febrero 2007.

** Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú, afairli@pucp.edu.pe, Perú.

1 OMC, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, discussion paper No. 8, 2005.



planteadas por el Banco Internacional de Desarrollo (BID) con el concepto de “nuevo regionalismo”.²

Diversos autores del Norte han cuestionado los procesos de integración Sur-Sur por la desviación de comercio que se genera y por los limitados resultados que exhiben.³ Los resultados óptimos se obtendrían en acuerdos Norte-Sur que sean multilaterales –como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)– o bilaterales (Venables, 1999, 2001 y 2002).⁴ En este punto, sin embargo, no hay consenso, ya que el propio BID señala que en los procesos regionales de integración de América Latina, la creación de comercio ha superado los efectos de desviación del comercio, que no eran tan significativos como en el pasado, justamente, por la reducción arancelaria y la apertura unilateral que se había producido durante la década de los noventa.⁵ El Banco Mundial (BM) tiene una visión más escéptica.⁶ Estos acuerdos Norte-Sur tienden a generar un *trade-off* entre acceso a mercados y concesión en disciplinas. Los países en desarrollo buscan asegurar el acceso a un mercado principal, haciendo permanentes las preferencias unilaterales que se dieron, por ejemplo, como una política de apoyo a la lucha contra el narcotráfico –la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) norteamericana y el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SGP) europeo–. A cambio de ello, los países desarrollados obtienen acuerdos OMC-plus en inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras del Estado. El propio BM señala que una excesiva concesión exigida a los países en desarrollo puede ser contraproducente desde la perspectiva del desarrollo.⁷ Por otro lado, se han cuestionado los resultados de la implementación del Consenso de Washington en la región,

-
- 2 Robert Devlin y Antoni Esteveadeordal, “What’s new regionalism in the Americas?”, *Working Paper*, No. 6, BID / INTAL, 2001.
 - 3 Alexander Yeats, “Does MERCOSUR’s trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?”, en *Policy Research Working Paper*, No. 1729, Washington DC, World Bank, 1997.
 - 4 Anthony Venables, *Regional Integration Agreements: A force for convergence or divergence?*, World Bank, diciembre 1999; Venables, *Regionalism and Economic Development*, Washington DC, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID, 2001; Venables, *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*, London, School of Economics, enero 2002.
 - 5 BID, “Progreso Económico y Social en América Latina”, en *Más allá de las fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*, informe 2002, Washington DC.
 - 6 Banco Mundial, *Global Economic Prospect: Trade, Regionalism, and Development*, 2005.
 - 7 *Ibid.*



que incluyen autocríticas de sus propios mentores,⁸ con planteamientos de reformas de segunda generación⁹ y críticas respecto a la política comercial y la inserción internacional,¹⁰ o desde la perspectiva del desarrollo –Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹¹ y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo (UNCTAD)–.¹² Inclusive, hay críticas de quienes conocieron al monstruo por dentro y hacen un cuestionamiento sistémico.¹³ A pesar de estos cuestionamientos teóricos y de la reacción de las poblaciones afectadas, que ha generado importantes cambios políticos dirigidos hacia nuevas alternativas en la región, los organismos oficiales de integración han buscado conciliar y rescatar algunos de estos procesos.

-
- 8 John Williamson, “What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?”, en *The International Bank for Reconstruction and Development*, vol. 15, No. 2, Washington DC, World Bank Research Observer, august 2000, pp. 251-264; Williamson, *Did the Washington Consensus Fail?*, Washington DC, Outline of Remarks at CSIS, Institute for International Economics, November 6, 2002; Pedro Kuczynski y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington DC, Institute for International Economics, 2003.
 - 9 Banco Mundial, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, 1999; Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?*, Washington DC, 2003.
 - 10 Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1997; Rodrik, *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington DC, Overseas Development Council, 1999; Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to Cross-National Evidence”, en *NBER Working Paper*, No. 7081, April 1999.
 - 11 Véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo, “Retomar la agenda del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, No. 74, agosto 2001, pp. 7-19; José Antonio Ocampo, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, ponencia presentada en la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005; CEPAL, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega / CEPAL, 2001; CEPAL, *Informe económico 2002 y 2003*, Santiago de Chile, 2004; y Ricardo Ffrench-Davis, *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 - 12 Véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, varios números, particularmente el de 2006.
 - 13 Joseph E. Stiglitz, “The Role of Government in Economic Development”, en M. Bruno y B. Pleskovic edits., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington DC, Banco Mundial, 1997, pp. 11-23; Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, Helsinki, UNU-Wider, 7 de enero de 1998; Stiglitz, “Whither Reform? Ten Years of the Transition”, en B. Pleskovic y J. E. Stiglitz, edits, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Washington DC, Banco Mundial, 2000, pp. 27-56; Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton-Nueva York, 2002; Stiglitz, “El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto 2003.



Es el caso de la CAN, en cuyo seno se planteó un nuevo diseño estratégico que buscaba compatibilizar la competitividad de los países y el desarrollo, procurando que el proceso de integración avanzara en temas estratégicos distintos del arancel externo común y el comercio. Se buscaba conciliar la inserción competitiva con la mejora del nivel de vida de la población, y en este proceso se veían como compatibles los TLC con Estados Unidos y el proceso de integración andino y sudamericano.¹⁴ El proceso de integración andina ha tenido avances y retrocesos, pero estuvo lejos ya no de alcanzar un mercado común en 2005, sino de completar una unión aduanera.¹⁵ Si bien la calidad de comercio de mayor valor agregado es un activo, no se pudo avanzar en las otras esferas sin superar el problema comercial.¹⁶ En el momento en que se intentaba impulsar el nuevo plan estratégico, se produjo la suscripción del TLC con Estados Unidos, lo que precipitó la crisis.¹⁷ La Secretaría General de la CAN encargó diversos estudios de impacto sobre el ALCA, el TLC con Estados Unidos y la integración regional tanto para el tema de acceso a mercados (Argüello, Light) como servicios (La Torre, Niño, Light), inversiones (Capriles, 2005), propiedad intelectual (Zerda),¹⁸ y otros procesos de integración.¹⁹ Los resultados no siempre fueron positivos y significativos, pero en un reciente documento²⁰ se busca demostrar que no hay ningún conflicto significativo con la normativa comunitaria a partir de la suscripción del TLC con Estados Unidos. Distinta ha sido la visión de diversos actores económicos y sociales, agricultores afectados por la competencia de los productos subsidiados norteamericanos, industriales

14 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Integración para el desarrollo y la globalización: Hacia un nuevo Diseño Estratégico de la Integración Andina*, presentación del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, julio 2004.

15 Intituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL, *Informe Andino*, No.1, Buenos Aires, BID, 2002; INTAL, *Informe Andino*, No. 2, Buenos Aires, BID, 2005.

16 Secretaría General de la CAN, *35 años de Integración Económica y Comercial. Un balance para los países andinos*, Lima, mayo 2004.

17 Observatorio para las relaciones Unión Europea-América Latina, OBREAL, “Comunidad Andina: La Encrucijada de la Integración”, en *Monitor of Regional Integration. Brief*, No. 2, 2005.

18 Los estudios de los autores aquí mencionados fueron recopilados en Secretaría General de la CAN, BID (2006a): “Las Negociaciones Hemisféricas y la Comunidad Andina”.

19 Secretaría General de la CAN, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*, 2003; Secretaría General de la CAN, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos*, Documento de Trabajo, SG 620, 2004.

20 Secretaría General de la CAN, *Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, frente al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina*, SG 337, 2006.



farmacéuticos nacionales, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Las propuestas y protestas de estos sectores han sido acompañadas por algunos intelectuales e instituciones²¹ (OXFAM).²² Estos balances y alternativas estaban generalmente acompañados por un cuestionamiento al continuismo del Consenso de Washington. Otra propuesta ha sido la iniciativa de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) por parte de Venezuela y la propuesta de integración de los pueblos de Bolivia, que junto con Cuba han impulsado acuerdos con énfasis en la educación, la salud y el bienestar de la población, incorporando criterios de solidaridad antes que de competencia y mercados –Propuesta ALBA–.²³ Aquellos que impulsan los acuerdos Norte-Sur están tratando de afianzar una integración con Estados Unidos a partir de los TLC que estos países han firmado –en el área andina (Perú-Colombia-Chile) y en Centroamérica (México y Mercado Común Centroamericano)–, con el pretexto de articular a las naciones ribereñas del Pacífico, mejorar las relación con los países del otro lado de la cuenca o buscar una mejor inserción en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Pero en realidad se trata de consolidar a los partidarios del ALCA y los TLC impulsados por Estados Unidos. Nosotros postulamos la necesidad de conciliar las propuestas del ALBA con aquellas que han criticado y se han opuesto a los TLC con Estados Unidos, buscando afianzar la integración regional y sudamericana.

Acuerdos comerciales en Sudamérica

Los procesos de integración regionales han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, que no se deben principalmente a sus esquemas y marcos institucionales sino a la estrategia de desarrollo en torno a la cual buscaron articularse, y también a las condiciones favorables o desfavorables que la coyuntura internacional definía. Así, la crisis de los procesos de integración del decenio de 1980 en la región andina no se puede explicar

21 Véase por ejemplo, Alan Fairlie, *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, LATN, Fundación Friedrich Ebert, 2005; Fairlie, Sandra Queija y Milagros Rasmussen, *Tratado de Libre Comercio Perú-EUA: un balance crítico*, LATN / CISEPA, 2006; Germán Umaña, *El juego asimétrico del comercio: el Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

22 OXFAM, *Cantos de Sirena: Por qué los TLC de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional*, informe de OXFAM, No. 90, junio 2006.

23 Se pueden revisar, por ejemplo, los documentos recopilados en www.alternativabolivariana.org



sin el fracaso de la sustitución de importaciones aplicada y la década perdida generada por la crisis de la deuda externa. Tampoco se puede explicar la reactivación de los procesos de integración en la década de 1990 sin la coyuntura internacional favorable y la afluencia de capitales del exterior –por factores principalmente externos, como la baja tasa de interés internacional–, que contribuyeron a la estabilidad macroeconómica y a la recuperación temporal de las economías regionales. Nuevamente, la crisis asiática impactó en forma negativa a finales de la década de 1990, y también aparecieron en toda su magnitud las limitaciones y deficiencias del Consenso de Washington, lo que llevó a la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo. También se afectaron los procesos regionales, aunque su recuperación fue mucho más rápida que la que se produjo en la década de 1980. Los acuerdos de integración Norte-Sur surgen en la década de 1990 para, entre otros objetivos, perpetuar el Consenso de Washington en tratados internacionales, presentando la alternativa del “nuevo regionalismo” como la ideal para la inserción internacional de nuestras economías. También porque Estados Unidos buscaba acuerdos OMC-plus que le permitieran obtener –sobre todo en los temas de la Agenda Singapur– un posicionamiento no solo en el hemisferio sino con otros países “amigos” de otras partes del mundo. Así, buscaba mejorar la posibilidad de aprobar acuerdos multilaterales que estuvieran de acuerdo con sus intereses. Primero, se buscó hacerlo a nivel hemisférico con el ALCA, pero se manejó siempre la opción de construir un ALCA por pedazos con los TLC, con países o con grupos de ellos. Todo esto en un esquema *hub and spoke* que hasta los propios organismos multilaterales –como el BM, el BID y la OMC– señalaron no solo como la forma más ineficiente de construir una zona de libre comercio, sino como la que beneficia principalmente al *hub*. Los países andinos no lograron completar el arancel externo común y la liberalización de servicios, ni obtuvieron una integración más profunda, cuya meta fue inicialmente el mercado común para el 2005. Estos países decidieron plantear una negociación conjunta en la OMC y el ALCA, a pesar de sus dificultades. Cuando este proceso fracasó, no se mantuvo la

Los acuerdos de integración Norte-Sur surgen en la década de 1990 para, entre otros objetivos, perpetuar el Consenso de Washington en tratados internacionales, presentando la alternativa del “nuevo regionalismo” como la ideal para la inserción internacional de nuestras economías.



negociación en bloque sino que naciones como el Perú y Colombia decidieron establecer tratados bilateralmente. Los TLC con Estados Unidos han vulnerado herramientas y mecanismos institucionales de la CAN, como el arancel externo común, el sistema de franja de precios agropecuarios, el programa automotor, la liberalización de servicios y, principalmente, disciplinas como la propiedad intelectual, además de imponer estándares y acuerdos en temas en los que aún no se había completado una negociación andina. Los TLC pueden haber sido el detonante, pero los procesos de integración ya estaban en crisis antes de su suscripción. A pesar de ello, se han planteado iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones, buscando la convergencia de los actuales

procesos de integración regional. Los reacomodos de países y posiciones en torno a estrategias de desarrollo e integración que se alinean con Estados Unidos por un lado, y de países que buscan preservar la autonomía nacional en la definición de estrategias de desarrollo, que son críticos a los TLC y que buscan otras formas de integración, por el otro, configuran un espacio de convergencia y conflicto, de integración y fragmentación con múltiples escenarios posibles. Con la salida de Venezuela, prácticamente se ha descartado la posibilidad de convergencia bloque a bloque entre la CAN y el MERCOSUR, lo que deja abierta, sin embargo, una posibilidad de convergencia desde los países individuales. Las elecciones recientes en Ecuador y el llamado con Bolivia para el retorno venezolano a la CAN a prueba (un año y si no funciona se retiran los tres), hace más complejo el panorama. Pese a ello, el reciente ingreso de Chile a la CAN fortalece un eje proestadounidense con Colombia y Perú. Éste busca ampliarse a todos los países ribereños del Pacífico –Centroamérica y México–, que son justamente los 12 países que se alinearon con Estados Unidos en el último e infructuoso intento para relanzar el ALCA, en Mar del Plata. Están en pugna no solo diferentes alternativas de integración sino distintas visiones y estrategias de desarrollo. El problema es que la integración con Estados Unidos, si se

Los TLC con Estados Unidos han vulnerado herramientas y mecanismos institucionales de la CAN, como el arancel externo común, el sistema de franja de precios agropecuarios, el programa automotor, la liberalización de servicios y, principalmente, disciplinas como la propiedad intelectual, además de imponer estándares y acuerdos en temas en los que aún no se había completado una negociación andina.



concreta, puede representar la fragmentación de la integración sudamericana. El desafío es cómo, a pesar de las diferencias, se puede encontrar una confluencia de este espacio entre los países de la región.

Entre la integración y la fragmentación

La discusión de alternativas de integración en la coyuntura actual ha estado concentrada en dos aproximaciones conceptuales. La primera, la “técnica”, que enfatiza que la globalización es un hecho y que la inserción competitiva de los países se debe privilegiar sobre cualquier otro objetivo, y que los TLC Norte-Sur son un instrumento fundamental para conseguirlo. Este enfoque no ha sido impulsado únicamente por los partidarios del Consenso de Washington, sino por gobiernos “socialistas modernos” o de alguna variable socialdemócrata conservadora que fueron elegidos con otro discurso más cuestionador, pero que en el ejercicio del poder están implementando el continuismo de las políticas neoliberales. Otra posición ha sido la de un cuestionamiento frontal a la primera. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes, no solo desde el punto de vista económico sino también político e inclusive ético. Esta propuesta forma parte de una “batalla de ideas” que no se reduce a una integración alternativa, sino que cuestiona frontalmente el neoliberalismo y el orden mundial unipolar existente. En ese cuestionamiento, muchas veces se han incluido los actuales procesos de integración regional vigentes, negándoseles posibilidades futuras. Nosotros planteamos un enfoque intermedio. Coincidimos con el segundo en cuanto a las críticas al Consenso de Washington y la propuesta de integración que de ahí se deriva, pero discrepamos en cuanto al descarte total de los actuales procesos de integración. Se postula la necesidad de partir de lo actualmente existente, incluir elementos no económicos que permitan esbozar una propuesta integral alternativa, y considerar que es necesaria la confluencia con los postulados de la segunda opción. Una excesiva polarización puede terminar fortaleciendo las posibilidades de éxito de la primera alternativa, que no es la de la integración regional ni la del desarrollo de nuestros países. En cuanto al proceso de integración regional, se plantea que existen condiciones objetivas insuficientemente aprovechadas para su profundización. La diferencia cualitativa del patrón de especialización regional versus la inserción en la economía global es un



activo fundamental que, independientemente de los volúmenes absolutos, constituye el embrión de una estrategia que permita otorgar mayor valor agregado a las exportaciones de bienes y servicios de esas economías. Más allá del comercio, existen espacios importantes en cuanto a la liberalización de servicios, propiedad intelectual, bienes y servicios ambientales, cooperación amazónica y desarrollo de la biodiversidad, respecto a los cuales, inclusive, hay

normativa e institucionalidad. Postulamos que los TLC Norte-Sur tienden a vulnerar la integración regional, pero con matices. Un acuerdo como el suscrito por Estados Unidos con el Perú y Colombia sí afecta directamente la integración regional. Pero existen espacios en la asociación con la Unión Europea que no solo podrían establecer cierta salvaguardia para el proceso, sino que incluso pueden ser un factor de cohesión en la actual crisis andina. Se plantea que hay espacios mínimos de confluencia entre las propuestas hechas por Venezuela y Bolivia con los acuerdos definidos en los propios órganos oficiales de integración y las cumbres para la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Es cierto que se está configurando un eje proestadounidense, pero sostenemos que existen elementos mínimos de articulación que podrían impedir que esa tendencia se consolide y vulnere el proceso de construcción e integración sudamericana. ¿Cuáles son los escenarios posibles? Si bien hay un eje Pacífico pronorteamericano y otro Atlántico que no lo es, existe un conjunto de movimientos de países y de los propios bloques que establecen mayores complejidades. Se amplía el MERCOSUR con Venezuela como miembro pleno, camino que quizá siga Bolivia en un plazo no muy largo, y los demás países andinos también tienen la condición de asociados. Al mismo tiempo –por lo menos formalmente–, los países del MERCOSUR son miembros asociados de la CAN. Chile acaba de ingresar como asociado a la CAN, con lo cual tiene la misma condición en los dos bloques. Mientras el eje Pacífico tiene una articulación principalmente mercadista en su asociación con Estados Unidos, el eje Sur y de confluencia de los procesos de integración regional tiene mecanismos, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la integración energética, amazónica y de biodi-

Postulamos que los TLC Norte-Sur tienden a vulnerar la integración regional, pero con matices. Un acuerdo como el suscrito por Estados Unidos con el Perú y Colombia sí afecta directamente la integración regional.



versidad, que constituyen elementos de cohesión. Estos mismos elementos más bien generan tensiones en la articulación con Estados Unidos —el planteamiento de internacionalización de la Amazonía, para poner un solo ejemplo—. Este conflicto se produce en menor proporción con la Unión Europea, ya que tanto la CAN como MERCOSUR están negociando acuerdos de asociación de última generación en los que el tratamiento de esos temas ha tenido importantes coincidencias, por lo menos en el plano multilateral. ¿Qué otras alternativas de integración se pueden impulsar? ¿Es posible su confluencia? Propuestas como el ALBA o los tratados de integración de los pueblos constituyen valiosas iniciativas guiadas por otra racionalidad y objetivos distintos de la articulación que impulsa Estados Unidos. Pero se ha decretado la muerte de procesos de integración realmente existentes, como la CAN. ¿Es ésta la mejor estrategia que podemos seguir? Se puede estar produciendo la curiosa paradoja de que tanto los TLC promovidos por Estados Unidos como las propuestas del tipo ALBA terminen contribuyendo —por supuesto, independientemente de la voluntad de sus mentores— en la configuración de un escenario de fragmentación de la región andina y sudamericana. Postulamos que existen elementos objetivos, económicos y estratégicos, con base en los cuales se pueden elaborar lineamientos de confluencia mínima que partan de lo positivo de los acuerdos de integración formales y que incluyan los nuevos elementos de propuestas alternativas como el ALBA. Esto se puede generar en el proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que debilitaría la posibilidad de que se consolide un eje pronorteamericano. Persistir en la polarización desde las nuevas opciones puede terminar contribuyendo al indeseado escenario de fragmentación regional.