
CAPÍTULO VIII

Comercio y gobernabilidad en la CAN. Efectos de la perforación de los compromisos intraregionales vía TLC

JUAN I. MIRANDA

LAUTARO M. RAMÍREZ

A lo largo las últimas dos décadas, Latinoamérica se vio inmersa en un escenario de integración complejo, caracterizado por la proliferación de proyectos de diferente naturaleza, alcance y profundidad, que a la vez, se encuentran superpuestos y/o yuxtapuestos entre sí. Así, los esquemas del tipo de integración *tradicional* –procesos que buscan superar el subdesarrollo–, se encontraron conviviendo con distintas propuestas asociativas de carácter regional e interregional y otros tantos acuerdos comerciales bilaterales de “nueva generación” –los cuales apuntan tan solo al aumento del flujo del comercio–.

Las propuestas en cuestión oscilan entre grados integrativos diferentes –lo que implica distintos compromisos económicos, políticos y sociales–, a saber: mercados comunes, uniones aduaneras, o zonas de libre comercio; y con distintos alcances geográficos: algunos centrados en la región –Unión Sudamericana de Naciones –UNASUR–, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)–, subregionales –Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, Comunidad Andina de Naciones (CAN)–; otra continental propiciada por los Estados Unidos –Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA)– propuestas inter-regionales –MERCOSUR/UE, y CAN/UE–; además de los múltiples TLCs bilaterales –incluso zonas de preferencias arancelarias en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI–.

La característica fundamental del escenario ha sido la tendencia al reordenamiento y reconfiguración de los espacios. Ello ha implicado la emergencia de nuevos ejes en torno de los cuales gira la integración. De esta manera, “actualmente la integración regional se caracteriza por darse tres procesos simultáneos: desarticulación y rearticulación de los espacios; nuevas alianzas y diversificación en cuanto a los modelos de integración” (Regueiro Bello, 2008: 267)

Este panorama despertó, naturalmente, serios interrogantes acerca de si iniciativas como las presentadas serían concurrentes, complementarias o excluyentes, especialmente las propuestas regionales en relación con el ALCA y/o los TLC. El dilema de “*la doble lealtad*” –como lo denomina Regueiro Bello (2008)– al ALCA y a los esquemas regionales, en algunos casos funcionó como un factor de estímulo para la asociación –MERCOSUR¹–, y en otros –como en el caso de la CAN– se comportó como uno de disenso.

A partir de 2005, luego de la paralización del ALCA, EEUU cambió sus planes originales. Comenzó una agresiva estrategia de política exterior y comercial tendiente a lograr los objetivos que se proponía con ese proyecto a través de acuerdos de libre comercio bilaterales. En este marco, Colombia y Perú formalizaron TLC con ese país, lo cual tuvo diversas implicancias –políticas, jurídicas, comerciales– hacia adentro del bloque.

En este sentido, la competencia de tales propuestas, las cuales plantean diferentes vías de inserción internacional, dejó sus huellas. Las negociaciones plurilaterales de tres países andinos con EEUU supusieron una prueba de resistencia por la convivencia del ALCA/TLC con el proceso de integración de la CAN, así como con su relación con los demás procesos regionales –ALADI y MERCOSUR y luego UNASUR–.

En la primera parte de este proyecto, analizamos cómo hacia el interior de un proceso de integración como el MERCOSUR –que se plantea en el Tratado de Asunción (TA) conformar un mercado común– coexisten subesquemas de integración bilaterales dentro del proceso plurilateral, que no hacen más que socavar las instituciones constituidas por el TA para resolver las diferencias comerciales que se suscitan entre sus miembros. La superposición

¹ En el caso del MERCOSUR, «apuró» la firma del Tratado de Asunción para la conformación del bloque al momento de la negociación del ALCA con los EEUU. De hecho, pocos meses después de rubricar el TA se firmó el Acuerdo del Jardín de las Rosas –conocido como «cuatro más uno»–, en el cual se reconocía como interlocutor a grupo conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

de esquemas de integración ha atomizado los posibles foros de negociación y de solución de diferencias para resolver aquellas cuestiones. Observamos que esta superposición provoca dificultades en la gobernabilidad, ya que “las instituciones del MERCOSUR han demostrado, no poder resolver eficazmente los conflictos y las problemáticas que tienen lugar a raíz de los intercambios comerciales entre los miembros del TA, ni han logrado poner los intereses del bloque por sobre los intereses de los gobiernos individuales” (Miranda-Ramírez, 2010).

En esta instancia, resta analizar si en la integración andina se da un fenómeno similar al analizado anteriormente. Partimos del supuesto de que la CAN se propone ir más allá de una zona de libre comercio. El Acuerdo de Cartagena, instrumento legal base de la Comunidad Andina de Naciones, se propone en su artículo 1 “*promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social...*” “*...con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano...*” y asimismo “*propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros*”.

Por lo expuesto, resulta pertinente establecer si la proliferación de TLCs firmados por los miembros que conforman la CAN, con países desarrollados en general y con EEUU en particular, plantean algún desafío, conflicto, o incluso un problema insalvable en lo atinente a la gobernabilidad del bloque, lo cual implicaría obstáculos al avance cabal de la integración en el proceso andino.

Con ese objeto, nos focalizaremos en los TLC con EEUU, no sólo por ser la primera en el tiempo –ya que *a posteriori*, se cerraron varios acuerdos semejantes–, sino porque además los dilemas que se plantean en el seno del bloque ante la firma de un acuerdo de este tipo² se evidencia en estas negociaciones, y en este sentido se replican –con matices– en las demás negociaciones. Por tanto, una

² La dicotomía estratégica de la CAN –o de cualquier bloque regional– se podría plantear de la siguiente manera: o se aboca a consolidar proyecto de mercado común –lo cual implica armonizar políticas internas, liberalizar la circulación de factores, negociar conjuntamente con terceros– y definir mecanismos que garanticen la equidad y el equilibrio de la integración; o, se plantea una forma de inserción en la economía internacional a través la firma de tratados comerciales bilaterales, que propugnan la libre circulación de factores y la adopción de las materias negociadas en la OMC –acuerdos OMC *plus*–.

vez negociados y firmados los primeros TLCs bilaterales, y aprobadas las reformas necesarias en el seno de la CAN y en cada uno de los países involucrados, ya se asumieron los costos políticos, sociales, institucionales y económicos que ello implica. Dicho en términos económicos, la firma de nuevos acuerdos de este tipo tiene un costo marginal despreciable para estos países, que además ganan en experiencia y en ejercicio para este tipo de negociaciones que los anima a buscar otros países para suscribir TLCs.

De acuerdo al marco general del proyecto, se entiende por gobernabilidad a *“la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador”* (Mellado, 2009:10), lo que a su vez, implica la existencia de ciertas reglas y procedimientos sobre los cuales se toman las decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Así, el *nivel* de gobernabilidad mantiene una relación directamente proporcional al *“horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización”*. (Prats I Catalá, 2001:123) Conforme lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto el responder el siguiente interrogante: ¿los TLC firmados por Colombia y Perú con los EEUU afectan la gobernabilidad del bloque andino?

1. Los Tratados de Libre Comercio

Como resultado de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio –GATT– finalizada en 1994, se crea la OMC, logrando avances en materia de liberalización de mercancías, así como acuerdos sobre servicios, propiedad intelectual e inversiones, y acuerdos denominados plurilaterales –como el de compras estatales–. Así como se estableció la liberalización parcial de los factores y la inclusión de diversas disciplinas, por otro lado se mantuvieron las excepciones del Art. XXIV del GATT 1947 –excepto para el acuerdo de propiedad intelectual– aplicables a los acuerdos regionales: excepciones al principio de no discriminación que se manifiestan en la no aplicación de las cláusulas de nación más favorecida y de trato nacional.

No obstante lo expuesto, en la Ronda de Doha –posterior a la Ronda Uruguay– poco se ha avanzado en algunos otros temas centrales: la cuestión agrícola, competencia, telecomunicaciones y servicios financieros, inversiones y liberalización de servicios personales, y temas relacionados con la sociedad de la información.

En este contexto, desde hace ya algunas décadas, en el ámbito del comercio mundial se desarrolla un fenómeno consistente en la

proliferación de acuerdos de libre comercio que avanzan sobre las ventajas consolidadas por los países, así como sobre las materias negociadas en el ámbito multilateral –por lo que se los ha denominado acuerdos OMC*plus*–. A raíz de la magnitud de este suceso surge la caracterización del mismo como de un *spaghetti bowl*, en referencia “a los efectos asignados al explosivo intercambio de concesiones comerciales bilaterales y su entrelazamiento impredecible”, cuestión por la cual la OMC ha mostrado preocupación (Halperín, 2011: 2).

Este “nuevo regionalismo”³, incluye acuerdos entre países centrales y periféricos –también conocidos como *acuerdos norte-sur*–, y nacen en el contexto de los años noventa, en pleno auge de liberalización y apertura, así como de políticas unilaterales compatibles con la normativa de la OMC. Estas políticas, condensadas por John Williamson en 1989 en un decálogo conocido como *Consenso de Washington*, fueron aplicadas en nuestra región, lo que arrojó tales resultados que llevaron a sus propios propulsores a realizar autocríticas y a plantear reformas de *segunda generación*, además de profundas crisis económicas y críticas desde diversos sectores sociales y políticos de los países involucrados –centradas en que los procesos de apertura se dieron de manera unilateral y en términos más o menos extremos–; asimismo se descuidaron los acuerdos de integración desarrollados en un proceso de regionalismo abierto (CEPAL, 1994) o nuevo regionalismo.

Por otro lado, autores como Halperín (2011), señalan que el crecimiento exponencial de acuerdos de este tipo responde a las características propias de una economía global en una fase avanzada de su proceso de maduración.

Podemos conceptualizar a los TLC como aquellos convenios comerciales –ya sean multilaterales o bilaterales–, que tienen por objetivo la eliminación o reducción sustancial de los aranceles para los productos y servicios que las partes acuerden, y que asimismo regulan las relaciones entre sus miembros respecto de las nuevas disciplinas incorporadas en la OMC –por lo tanto, las obligaciones asumidas en este sentido, implican para los Estados firmantes limitaciones en el manejo de sus políticas públicas–. Es este último aspecto, más que la liberación de aranceles, el que interesa a los países desarrollados –y a sus empresas multinacionales– al momento de firmar acuerdos con países periféricos.

³ Sobre la caracterización del multilateralismo y el «nuevo regionalismo» ver Halperín, Marcelo. (2010).

Jurídicamente los TLC regulan las materias incluidas en el sistema multilateral de comercio con una redacción sumamente detallista y de aplicación inmediata, por lo que el margen de maniobra de las entidades administradoras es limitado. En este sentido, los acuerdos de integración se diferencian de los TLC en que se formulan a través “*tratados marco*”, instrumento jurídico que se limitan a establecer los principios fundamentales y los instrumentos para llevarlos a la práctica, por tanto a las autoridades administradoras de los acuerdos se les concede poder de decisión propio para su ejecución e interpretación.

Como bien afirma Regueiro Bello (2008), estos acuerdo se corresponderían con lo que el BID denomina “modelo intergubernamental minimalista” desde el punto de vista institucional, cuyo soporte es la estructura normativa. “*Este modelo está basado en una estructura con instancias de decisión y coordinación exclusivamente intergubernamentales y, como tal, no comprende instituciones supranacionales con personería jurídica propia*” (BID, 2002: 97).

Desde ésta perspectiva, la doctrina sostiene que los TLC son pactados para fomentar el intercambio comercial entre los países involucrados, pero no incluyen negociaciones en materia de circulación de personas, ni políticas económicas o instituciones políticas comunes entre países, por lo que este tipo de convenios no conlleva necesariamente a una integración económica. Por lo tanto la firma de un tratado de este estilo no implica necesariamente embarcarse en un proceso de integración (Gudynas, 2007).

Los TLC constituyen una de las categorías mas desarrolladas a partir de la entrada en vigencia del TLCAN en 1994, cuyo cuerpo normativo fue tomado como modelo para la rubrica de este tipo de acuerdos a lo largo del globo. En este sentido, “*...la experiencia internacional en materia de los TLC esta muy condicionada por los textos propuestos por Estados Unidos, que en realidad, corresponden a convenios de comercio asimétrico. Este tipo de acuerdo si bien invoca un ‘libre’ comercio, mantiene diversas restricciones y asimetrías. Sus reglas acordadas han permitido que un país mantenga la protección de algunos productos a través de ‘subsidios’ al sector, cuotas o aranceles, y permita la apertura de otros, generando un comercio asimétrico*” (Gudynas, 2007:181).

Los temas que negociados en los TLC se refieren a la «*seguridad jurídica*», lo que en otras palabras significa establecer límites máximos al ejercicio de las políticas públicas, límites que son más amplios para Estados Unidos. En otra oportunidad, sostuvimos que: “[...] *eliminado todo tipo de multilateralismo, los EE.UU. han optado por*

acercarse –y negociar cuando es conveniente para ellos– a los países latinoamericanos bajo el lema de proteger «la libertad y la seguridad». Así es como han logrado obtener concesiones de Colombia, Perú, Ecuador –hasta no hace mucho tiempo–, Chile e incluso de Paraguay, logrando con ello dar por cumplidos sus objetivos –explícitos e implícitos– por parte de Washington” (Ramírez, 2011:95).

Por otra parte, y desde el punto de vista económico, la concreción de acuerdos encuentra su justificación en la teoría ortodoxa del comercio internacional que establece que con una liberalización mayor se aumenta el comercio mundial, y de este modo se cierra la brecha entre países centrales y periféricos, puesto que los precios de los factores de producción tienden a igualarse entre países. En consecuencia, se tiende hacia la convergencia y hacia la especialización, todo esto último de acuerdo a la aplicación de los principios de las ventajas y los costos comparativos. Los supuestos de este modelo (Solow, Hecksher y Ohlin) plantean la existencia de rendimientos constantes a escala y por lo tanto, decrecientes sobre el capital.

En el marco opuesto, otra teoría del comercio internacional afirma que aunque el actual modelo de internacionalización y globalización de la economía conduce a un aumento acelerado del comercio mundial, al mismo tiempo reproduce un esquema de concentración del ingreso y las inversiones, ya no para países individualmente analizados, sino para las regiones con mayor dotación de factores (capital e inversiones, desarrollo de recursos humanos y progreso técnico), en detrimento de aquellas con un menor potencial. Así, Gunnar Myrdal en 1957 planteaba el principio de la causación circular acumulativa, el cual genera círculos que tienden a retroalimentarse: la región próspera se ve favorecida con mayores rendimientos, en detrimento de la región más atrasada⁴.

⁴ La dinámica expuesta por Myrdal, implica que «por un lado, el crecimiento inicial de una determinada zona generará un flujo de inmigración que creará un mercado interno más amplio y dinámico, lo que estimulará el proceso inversor como consecuencia del aumento de demanda y el potencial de crecimiento; por otro lado, la existencia de economías de escala, economías de aglomeración y la adopción de innovaciones de proceso que acompañan a las nuevas inversiones y bienes de capital provocarán un aumento de productividad y competitividad de la economía local, lo que hará aumentar la demanda externa, que producirá, a su vez, un aumento del empleo, nuevos flujos de inmigración y más desarrollo. Por su parte, las regiones atrasadas registrarán salida de emigrantes (y teniendo en cuenta que el proceso

Los desarrollos posteriores de este principio tienen que ver con el análisis de la evolución de los flujos de capitales entre países, la inversión, el progreso técnico y la productividad.

Por su parte, explica Kaldor (citado por Umaña Mendoza, 2004: 108), *“que en etapas de rápida evolución del progreso técnico, los rendimientos sobre el capital son crecientes a escala, lo que como resultado inevitable provoca que éstos permanezcan en los países y las regiones más desarrolladas y, evidentemente, en los sectores de mayor generación de progreso técnico se produciría una mayor inversión y acumulación de capital. La mayor inversión y el progreso técnico conducirán a aumentos sustantivos en la productividad del trabajo y global de los factores, mayor que el aumento en los salarios reales, por lo que no existiría ninguna justificación para que los capitales y el progreso técnico se desplacen a las regiones, países o industrias más atrasadas, aunque tengan más bajos salarios. Todo depende realmente del aumento de la productividad y, por obvias razones, el desarrollo del capital humano es inferior en éstas al de las regiones o sectores de mayor desarrollo”*. Finalmente, concluye Kaldor que la teoría ortodoxa del comercio internacional se edifica sobre supuestos abstractos, que no se asimilan a la realidad, específicamente aquellos postulados que afirman la existencia de funciones de producción para diversos productos que son iguales para diferentes regiones o países, así como la existencia de competencia perfecta y los rendimientos constantes a escala. (Umaña Mendoza, 2004: 108).

Más recientemente Krugman (1994), con su análisis el concepto de rendimientos crecientes a escala como sustento, entiende que las regiones o países que han especializado su producción y servicios gozan de ventajas que se acrecientan en el tiempo, lo que derivará en la desindustrialización de los países de industrialización tardía, ya que no estarán en condiciones de competir con las exportaciones de las regiones y los países relativamente más adelantadas.

De este modo, este esquema de inserción, así como está planteado, sería funcional a los países y las regiones más desarrolladas. En este sentido, Umaña Mendoza (2004:109) recuerda que *“...la discusión alrededor de estos dos extremos de la teoría nos permite también plantear la dicotomía que existe entre aquéllos que pretenden*

migratorio suele ser selectivo, la mano de obra cualificada, principalmente, será la que se traslade a las zonas más prósperas), disminución de la demanda interna y reducción del proceso de acumulación de la inversión» (Peña Sánchez, 2006).

atribuir al mercado la fuerza de todo equilibrio, en relación con los que adelantan planteamientos que implican que en el comercio internacional deben aplicarse medidas de política para disminuir las diferencias entre los países y sus grados de desarrollo económico, puesto que el mayor poder de mercado de algunos puede llevar a asimetrías insalvables en la internacionalización de las economías”.

Los TLC norte-sur comparten varias características, principalmente el canje de su acceso a mercados –haciendo permanentes las concesiones unilaterales en el marco de las preferencias recíprocas del Acuerdo–, por la concesión en disciplinas que, básicamente, escapan a las consideradas en la OMC y que difícilmente se alcance un consenso multilateral. Esto se da tanto en los TLC que impulsa EEUU como los de Europa. También coinciden los acuerdos OMC*plus* con la modalidad *hub and spoke*, y que, además de las disciplinas mencionadas, ponen sobre la mesa de negociación cuestiones tan delicadas como la biodiversidad y las patentes de invención.

Los temas sensibles, que generalmente se incorporan a las negociaciones en este tipo de acuerdos, suelen girar en relación a las siguientes materias:

- *Propiedad intelectual*: protección de patentes; reconocimiento de conocimientos autóctonos y tradicionales.
- *Compras gubernamentales* y no discriminación de inversionistas extranjeros.
- *Agricultura*: eliminación de los subsidios a la exportación; plazo de reducción arancelaria; aplicación de medidas de salvaguarda agropecuaria; programas de cooperación y asistencia técnica.
- *Medio Ambiente*: cumplimiento efectivo de la legislación ambiental; soberanía para adoptar y modificar la legislación ambiental; mecanismos de cooperación ambiental.
- *Laboral*: cumplimiento riguroso de la legislación nacional; firma de convenios fundamentales de la OIT; soberanía para modificar la legislación; mecanismo de cooperación nacional.

Así como están planteados los TLC norte-sur –como el TLC Andino– plantean un escenario excluyente (Rey Caro, 2006), en la cual se da una ruptura de encadenamientos productivos, poco desarrollo de mercado local, y una modernización excluyente. Ello se explica por la lógica implícita de los TLC, que son acuerdos de gestión de la economía y de una forma de inserción internacional y buscan consolidar reformas en propiedad intelectual, servicios, inversiones, y compras gubernamentales.

La autora destaca (Rey Caro, 2006: 13-24) además los siguientes efectos, entre otros, a saber:

- aumentan la brecha del conocimiento, ya que regulan el acceso al conocimiento a cambio del acceso al mercado; además se impone la adhesión a convenios internacionales que regulan los derechos de propiedad intelectual;
- provocan la ruptura de eslabonamientos productivos internos;
- internalizan asimetrías del orden global;
- los TLC no contemplan compensaciones suficientes por asimetrías, una agenda de fomento social, ni fondos de reconversión económica y tecnológica;
- liberalizan la educación, ya que la aplicación de reglas comerciales da lugar a desperfilamiento del Estado como ente generador, regulador del funcionamiento del sistema educativo;
- Plantea una desigual distribución de la renta agrícola. En el caso andino, el ATPDEA sólo ha favorecido a muy pocas empresas costeñas de agroexportación ubicadas en unas 50 mil hectáreas. No ha tenido mayor efecto para el resto de los 2 millones de agricultores ubicados en 3.5 millones de hectáreas.

En este sentido, y conforme apunta la CEPAL, vistos los magros resultados en ámbito multilateral en la Ronda de Doha de la OMC, la estrategia de suscribir acuerdos comerciales de carácter bilateral, “puede dar frutos a corto plazo, sobre todo para aquellos países que se adelanten al resto en la obtención de preferencias comerciales, pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos. En el largo plazo hay dos elementos que permanecen: a) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles; y b) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas” (Machinea y Vera, 2006: 46).

2. El proceso de integración andino

La CAN, nace con la denominación de Pacto Andino, a finales de la década de los sesenta. En este sentido, el Acuerdo de Integración Subregional Andino, llamado también Acuerdo de Cartagena (AC), es el marco normativo principal de este bloque que fue suscripto por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú el 26 de mayo de 1969, –proceso al que luego ingresó Venezuela en 1973 y del que Chile se retiró en 1976–.

En 1996 se firma el Protocolo de Trujillo, a través del cual se introducen una serie de reformas al AC, con lo que se creó la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración, dándole un enfoque más político al proceso. Con ello, sus miembros, se propusieron profundizar el proceso de integración andino, comenzando con una reestructuración orgánica. En tal sentido se avanzó en la institucionalidad del bloque, ya que se decidió delegar funciones o competencias consideradas estatales a esta entidad supranacional.

Conforme a lo anterior, la estructura de la CAN está constituida por los siguientes órganos –en el marco del Sistema Andino de Integración–, de acuerdo al artículo 6 del AC:

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría General de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión

A la Secretaría General y al Tribunal Andino de Justicia les corresponde velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Las sentencias del Tribunal son de ejecución obligatoria, y eventualmente, en caso de no acatar las decisiones, los países que las incumplan serán susceptibles de ser sancionados. En estas razones se basa la reputación de la CAN como un proceso de integración avanzado –al menos en lo que a la construcción legal y orgánica se refiere–, así como ágil y eficiente sistema.

Asimismo, las decisiones que se toman por parte de los órganos con capacidad de legislar, como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, se incorporan inmediatamente

al ordenamiento jurídico de los países miembros, sin necesidad de que sean internalizadas a través de la ratificación por parte de los parlamentos de los respectivos países.

Con relación a la dimensión comercial andina, actualmente la misma incluye una *zona de libre comercio* que, según manifiesta la misma CAN en su página oficial “*funciona desde 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela*”⁵. *A ella se incorporó gradualmente Perú desde 1997 hasta el 31 de diciembre de 2005. Su perfeccionamiento fue dispuesto por los Presidentes en la Cumbre de Quito y ratificado en las siguientes cumbres*”⁶. En este sentido, al año siguiente se aprobó el Arancel Externo Común por medio de la Decisión 370, con la evidente intención de avanzar definitivamente hacia la conformación de una unión aduanera, de hecho en 2002 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores decide notificar a la Comunidad Andina como una Unión Aduanera ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En 1999, a raíz de la XI Cumbre Presidencial Andina fija las prioridades para profundizar la integración en el próximo lustro y los jefes de Estado se comprometen a establecer el Mercado Común a más tardar el 2005.

El proceso subregional andino en los últimos años se ha debatido entre algunas decisiones polémicas –*verbigracia* las Decisiones 589 y 689– por un lado, y por otro el reforzamiento de la institucionalidad tras la conversión del Pacto Andino en una comunidad andina y la coordinación de los organismos de integración dentro del Sistema Andino de Integración (SAI); la elección directa por sufragio universal de los integrantes del Parlamento Andino; entre otras medidas. Por su parte, en el año 2005 se adopta un Plan de Trabajo para profundizar la integración comercial en la subregión, con el fin de “*asegurar un mercado ampliado atractivo, mediante la libre circulación de bienes y servicios al interior del mismo y un tratamiento uniforme a los bienes provenientes de terceros países*” –lo que virtualmente constituiría un mercado común–; la puesta en funcionamiento del Consejo Asesor de Ministros de Economía, bancos centrales y organismos de planeación.

⁵ En 2006 Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, a través de una comunicación enviada por el Canciller de ese país a la Secretaría General de la CAN.

⁶ http://www.comunidadandina.org/comercio/zona_1.htm

3. El camino de los TLC en la región andina: la estrategia de EEUU

La irrupción de los TLC en la región en general, y particularmente en lo que a la CAN refiere, tiene directa relación con los EEUU y el ALCA como proyecto estratégico.

El ALCA, se proponía inicialmente la creación de un área de libre comercio continental, sin ninguna restricción, bajo la modalidad de negociación denominada *single undertaking*, lo que significa que todos los países negociadores debían adherirse de una vez a todo lo negociado. Por parte de los EEUU, las dificultades que hicieron fracasar la Reunión de Cancún en el marco de la Ronda de Doha de la OMC se replicaban en esta negociación: así, se negaba a tratar el tema agrícola en lo que se refiere al apoyo interno, a las medidas de efecto equivalente y a los temas sanitarios. Además el Congreso norteamericano no avaló la posibilidad de avanzar en la negociación de normas *anti dumping* y sobre competencia.

Por el lado de los países latinoamericanos, el MERCOSUR por un lado, y Venezuela aliada a Cuba, por el otro, eran renuentes a ir más allá de las normas establecidas por la OMC –propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras estatales y solución de controversias– y a incluir en las negociaciones comerciales los temas relativos al nexo entre el comercio y las esferas laborales y ambientales.

Desde ésta perspectiva, el diplomático brasileño Joao Clemente Baena Soares, sostuvo que “...al contrario de lo que se dice, creo que si el ALCA fuere creada, anularía el MERCOSUR. Felizmente, el ALCA esta enfrentando dificultades todavía mayores que las enfrentadas por nuestro bloque MERCOSUR. El ALCA anularía al MERCOSUR porque establecería una circunstancia de intercambio mucho mas restringida y centralizada en EE.UU. Eso sería malo para el MERCOSUR, que es un proyecto diferente, un esfuerzo de asociación de países latinoamericanos. En contrapartida el ALCA no es así, es una idea de los EEUU que comenzó a ser propuesta por los demás y eventuales asociados. De este modo, el ALCA como estaba concebido al inicio, no era favorable”, y continua: “en caso de creación del ALCA, no estaríamos asociándonos a la potencia hegemónica, sino subordinándonos. Asociación es otro concepto. Es el concepto del MERCOSUR, de negociación y ajustes” (Agence France Presse, 2002:8).

Por su parte, el presidente Chávez de Venezuela, sostenía en relación al ALCA que: “la creación de este espacio solo beneficiaría a los EEUU y a otros países industrializados a costa de las economías de la región. Se pretende que vayamos en igualdad de condiciones a competir con economías –débiles– como las nuestras con la economía

más fuerte del mundo, lo cual es injusto. ¿Qué haría Haití, por ejemplo, en un ALCA?”(El Universal, 2003:25) Con todo, los países andino que no tengan participen en estos Tratados probablemente registrarán pérdidas netas, debido al desvío del comercio.

Sobre aquellas posturas en su oportunidad de manifestó el presidente de México, Vicente Fox, sostuvo que “...29 países están a favor del ALCA y cinco en contra, es decir los cuatro del MERCOSUR –por razones comerciales– y Venezuela, por disputas ideológicas con EEUU” (Xinhua News Agency, 2005:24).

Ante este escenario, ya en agosto de 2003 –casi dos años antes de que el ALCA encontrara un límite en Mar del Plata–, Robert Zoellick, el negociador norteamericano, expuso la agenda comercial de su país y manifestó la intención de abandonar la estrategia multilateral: “Cualquier decisión de la OMC requiere un consenso entre sus 144 miembros. Cualquier país (por cualquier razón política o económica) puede paralizar la Agenda de Doha. No aceptaremos pasivamente un veto al avance de Estados Unidos hacia la apertura de mercados. Deseamos alentar a los reformadores que favorecen el libre comercio. Si otros no desean avanzar, Estados Unidos avanzará con aquéllos que sí lo desean. Ha llegado el momento de que otros nos digan cuándo están listos para abrir sus mercados, de que presenten propuestas para la liberalización y de equiparar sus críticas con su compromiso”...“Las políticas comerciales de Estados Unidos están ligadas a nuestros objetivos económicos, políticos y de seguridad más amplios. Para que sea sostenible en nuestro país, nuestra estrategia comercial necesita estar en línea con los valores y las aspiraciones estadounidenses”. (Zoellick 2003, citado por Umaña Mendoza, 2004: 112) Tras esta situación de irreversible fracaso, la política de los EEUU fue la de salir a buscar aliados por medio de la celebración de TLC bilaterales.

A causa de las dificultades del ALCA para consagrarse como acuerdo “OMC *plus*”, EEUU se planteó un cambio de estrategia que plantea alcanzar una especie de “ALCA Light”, o sea llegar a la firma de acuerdos bilaterales –con la posibilidad de llegar a convenirse acuerdos plurilaterales– con la mayor cantidad de países de la región, de manera de generar un esquema de ejes y rayos lo más amplio posible⁷.

⁷ Respecto a las distintas denominaciones que ha recibido el ALCA en ese sentido, corresponde recordarse que en la Reunión Ministerial del Bloque, cuyo objeto de la discordia fue la agricultura, dio lugar a un sin número de comparaciones y metáforas. Así, se la denominó «ALCA Light», esta expresión fue esgrimida por primera vez por la prensa brasileña y adoptada luego por el resto de la prensa internacional, es

Así ante el fracaso en ciernes de las negociaciones, EEUU en el año 2002 comenzó con esta nueva estrategia, acercándose a Chile, en el año 2003 iniciará negociaciones en bloque con cinco países de América Central, a saber: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Más adelante se proponía entablar negociaciones con Panamá, República Dominicana, Bolivia, Perú y Uruguay (Agence France Presse, 2002b: 27)

4. Los TLC y la CAN

Como se dijo, luego de la paralización del ALCA en Mar del Plata, EEUU se lanzó a la firma de acuerdos bilaterales con los países de la región. Dentro del bloque andino, Colombia, Perú y Ecuador avanzaron en las negociaciones –aunque luego este último país, bajo la presidencia de Correa, no firmará el tratado–.

Generalmente los funcionarios y voceros negociadores de los TLC con los EEUU, presentan al acuerdo como un medio para eliminar obstáculos al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios y favorecer la captación de inversión privada. En otros términos, para reforzar la colaboración económica financiera a fin de que los agentes económicos programen su producción en función de mercados mucho más amplios. Así, la firma de un acuerdo comercial con EEUU representaría un vehículo importante para asegurar uno de los mercados más apetecibles del mundo y el desarrollo económico de nuestros países.

De acuerdo con Umaña Mendoza (2005), los TLC firmados por Colombia y Perú son un recurso al que se acude como una manera de asegurar las preferencias del mercado estadounidense, otorgadas a través de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA)⁸ que debían finalizar en 2006⁹, aun cuando

utilizado asimismo por los detractores del acuerdo que presionan a favor de la negociación más ambiciosa. De igual modo también se denominó «ALCA a la carta» o «ALCA flexible» (Agence France Presse, 2003:1).

⁸ La Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos o Andean Trade Preference Act (ATPA) fue aprobada por los EEUU el 4 de diciembre de 1991, durante la presidencia de George Bush (padre), a través de la cual se eliminaban los aranceles de una serie de productos de Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Su objetivo era fortalecer las industriales legales en estos países, como alternativas a la producción y el tráfico de drogas. El 31 de diciembre de 2002 el programa fue renovado por el Gobierno de George W. Bush con el nombre de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas o Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA).

⁹ Fue prorrogada en varias ocasiones, la última extensión se aprobó en

los resultados respecto a apertura y penetración de mercados, inversiones, diversificación y generación de exportaciones, han sido de poca importancia.

Como destaca Fairlie Reinoso (2005:2) “...se busca así poner un seguro contra nuevos populismos, o políticas que cuestionen el orden de cosas establecido con el consenso de Washington. En esa medida, son acuerdos que negocian la amplia agenda OMC, pero son OMC-plus en un conjunto de disciplinas. Es el precio para mantener el acceso a mercados de las preferencias unilaterales que se ofrecieron a los andinos como parte del apoyo a la lucha contra el narcotráfico y consolidar determinadas políticas antiterroristas, y cláusulas en democracia, derechos humanos. Este es un patrón común en los acuerdos que impulsan tanto EEUU como la UE, aunque existen diferencias relativamente importantes desde el punto de vista de la implicancia para los procesos de integración regionales”. De esta manera, dice este autor, que los tratados norte-sur –ALCA en primer término, y TLC luego, son instrumentales a esas reformas estructurales neoliberales, para de este modo, hacerlos irreversibles.

Según los datos oficiales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIyT) de Colombia las exportaciones de este país hacia los Estados Unidos crecieron durante los últimos años. Entre 2007 y 2008 aumentaron un 35% hasta alcanzar los US\$ 14.053 millones, para luego disminuir en 2009 un 8% hasta US\$ 12.879 millones. Esta misma tendencia se observa en las importaciones que alcanzaron US\$ 11.437 millones en 2008 y en 2009 disminuyeron 17% a US\$ 9.456 millones. Con respecto al ATPDEA para Colombia, en 2009 un 50% de las exportaciones hacia EEUU fueron realizadas bajo este programa. En el periodo de tiempo de enero a octubre de 2010 dicho porcentaje aumento a 61%, tendencia que demuestra la creciente participación de las exportaciones colombianas bajo ATPDEA.

Aunque luego, cuando analizamos como se componen estas exportaciones, vemos que están compuestas en su mayoría por bienes primarios, así para 2010 los productos con beneficios APTA/ATPDEA, según el MCIyT de Colombia, que más se exportaron fueron el petróleo, las flores y platas vivas, las confecciones, el azúcar y los plásticos. Si bien para los países andinos EEUU es el principal

diciembre de 2010 estableciendo como fecha de vencimiento el 15 de febrero de 2011 (Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=907> consulta realizada el 5/8/2011).

mercado de sus exportaciones y fuente de inversiones, la mayor parte de las mismas son recursos naturales que ya entran sin impuestos.

Por otro lado, si vamos al caso de Ecuador, el programa implementado por EEUU no aparece como tan beneficioso para este país. Así, la ministra de Política Económica de Ecuador, Katuska King, indicó que la eliminación definitiva de las preferencias arancelarias otorgadas por EEUU a productos andinos –ATPDEA– afectaría a 5% de las exportaciones ecuatorianas con ese destino (El Comercio, 2011).

Además, respecto a la ATPDEA, lejos de establecer beneficios de manera incondicional, definió requisitos de elegibilidad con diversas obligaciones y condiciones que los países andinos debían cumplir para disfrutar de los beneficios, tales como: que el país receptor de los beneficios no tenga un régimen comunista; que no haya nacionalizado ni expropiado bienes de inversionistas o ciudadanos de EEUU; que no haya anulado ningún acuerdo vigente; que respete los derechos de propiedad intelectual; que no haya desconocido decisiones de arbitraje en favor de ciudadanos estadounidenses; que al menos sea parte de un acuerdo que considere la extradición de ciudadanos de ese origen que esté adoptando mecanismos para reconocer internacionalmente los derechos de los trabajadores; que cumpla las obligaciones de la OMC; que esté cooperando en el establecimiento del ALCA –o cualquier otro acuerdo de libre comercio con EEUU–; que haya certificado un plan antinarcóticos; que forme parte de convenios contra la corrupción y apoye a EEUU en la lucha contra el terrorismo internacional. Asimismo, los productos que el país beneficiario pretenda ingresar al país del Norte 1, debían pasar una prueba de sensibilidad que demuestre que no afectarán la producción interna de ese país.

Así, entiende Umaña Mendoza (2004:114), que *“quienes aún piensan que el ATPDEA otorga preferencias en forma unilateral no deben perder de vista las condiciones impuestas para ser elegibles o mantenerlas. De ser aceptadas en un tratado bilateral, se renunciaría a la soberanía en materia de propiedad intelectual, compras públicas, subsidios y solución de controversias (tribunales de arbitramento). Por su parte, la ayuda norteamericana para combatir el narcotráfico y terrorismo es una espada de Damocles en cualquier negociación comercial”*.

El TLC con EEUU era negociado en conjunto entre Colombia, Ecuador y Perú, aun cuando había temas particulares correspon-

dientes a la realidad específica de cada país –por ejemplo, en el caso ecuatoriano los temas sensibles son la agricultura y la propiedad intelectual–. Finalmente, como anticipamos, Ecuador dio un paso al costado y se bajó de las negociaciones.

El ingreso del Perú y Colombia a la zona de libre comercio con EEUU, vía el TLC, ya es una realidad, lo que ha provocado evidentemente que Estados Unidos se apegue a un techo de negociación que va a ser durísimo romper. La decisión de Colombia, Ecuador y Perú de ir por separado al final de la negociación se debe a la falta de una verdadera integración económica regional, porque la Comunidad Andina no logra ponerse de acuerdo. Este proceso de negociación del TLC con los estadounidenses no construye verdaderamente un trabajo conjunto, en tanto no hay una agenda andina (no participan ni Venezuela, ni Bolivia) y por supuesto la agenda que se discute es la de Washington, basada en otros acuerdos suscritos por Estados Unidos, por ejemplo con Canadá y México (NAFTA 1994), Chile (2003), América Central y República Dominicana (CAFTA 2004), por mencionar algunos.

En la negociación del TLC entre los países andinos y EEUU, la CAN no se encuentra presente como institución, ya que esta fue una exigencia de los negociadores estadounidenses. Por ello el escenario se presenta negativo en el bloque, con un evidente debilitamiento institucional como resultado de la negociación del TLC entre EEUU con Colombia, Ecuador y Perú, y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Sin embargo, para comprender la posición de la CAN frente a los Acuerdos bilaterales, debemos remontarnos nuevamente a las posiciones de cada uno de los miembros frente al ALCA. Desde el momento en que se planteó la posibilidad de formalizar un *ALCA a la carta* como alternativa, surgieron diferentes posiciones en cuanto al contenido del mismo. En relación a ello se sostuvo que “...*la CAN no ve con desagrado un ALCA ‘a la carta’, ya que quienes quieran negociar un ALCA con todo lo tendrán y los que deseen uno reducido también podrán tenerlo*” (Agence France Presse, 2003b: 3). Así, cuatro países de la CAN –Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia– hicieron públicas sus aspiraciones de negociar bilateralmente un TLC con EEUU, ello en atención a que los cuatro países son beneficiarios de la *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* –ATPDEA–, el cual caducaba en el año 2006 y podría perjudicar las exportaciones de este grupo si es que la fecha el ALCA no se encontraba vigente.

Por su parte Venezuela, lanzó su proyecto alternativo denominado Alianza bolivariana para los pueblos de nuestra América

–ALBA–, a la cual rápidamente se adhirieron Cuba y Bolivia. También quedó clara la postura boliviana, desde el momento en que Evo Morales sostuvo que: *“los movimientos populares y campesinos de la región derrotaron al ALCA impulsado por los EEUU, con el apoyo de los gobernantes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chavez”*. (Agence France Presse, 2007:19). Para luego afirmar que: *“Bolivia no va a firmar ningún Tratado de Libre Comercio con EEUU, ni con ningún otro país, ya que estos solo promueven la idea de un libre flujo comercial, que solo beneficiaría a las grandes transnacionales en detrimento de los pequeños productores industriales y campesinos”* (Ibidem) En el mismo sentido, Morales, declaró que su país “jamás” negociará un Tratado de Libre Comercio con EEUU, aun cuando los acuerdos firmados por los demás países del bloque pudieran acarrear consecuencias indeseables al comercio boliviano (BBC Mundo, 2006).

Es similar el panorama que se dio en las negociaciones entre estos tres países y Unión Europea para la firma de un TLC –o Acuerdo de Asociación, en términos de la UE–. Si bien la UE ha declarado que quiere negociar con la CAN como bloque, el gobierno de Ecuador reiteró su negativa a la firma de cualquier TLC, al considerar que ello significaría acabar con la producción nacional. En julio de 2009, Ecuador decidió dejar las negociaciones que mantenía con la UE para un acuerdo comercial debido a una disputa en torno de la comercialización del banano. Dicho diferendo concluyó el 31 de mayo de 2010 con la suscripción de un convenio de reducción de aranceles a la fruta por parte del bloque europeo. A partir de allí, el gobierno de Correa considera estar listo para retomar las conversaciones con la UE, y en este sentido, trazará los lineamientos de su propuesta de, lo que consideran un “tratado para el desarrollo” (BBC Mundo, 2010).

Por su parte, el Secretario General de la Comunidad Andina señala que los TLC con EEUU deben ser compatibles con la profundización de la integración y debe conservar y ampliar el patrimonio acumulado, poniéndolo en función de la adecuación del esquema integrador al contexto internacional actual. Con esto, se busca evitar que una negociación apresurada o excesivamente asimétrica del TLC ponga en riesgo las posibilidades dinámicas que pueden crearse en actividades de servicios, al aprovechar la rica biodiversidad de la región, o la continuidad y expansión de los logros alcanzados en los flujos de intercambio intrarregional (Donoso, 2003: 148-150).

El esquema institucional de la CAN –como ya hemos visto–, básicamente se centra en la existencia de sendos Consejos –el Presidencial y el de Ministros–, una Comisión, el Parlamento y el

órgano jurisdiccional –el Tribunal Andino de Justicia–, al cual pueden acudir los gobiernos y ciudadanos del proceso para exigir el cumplimiento de los mandatos del AC y de las decisiones del órgano ejecutivo. Asimismo, el órgano técnico y ejecutivo es la Secretaría General, encargada de velar por el cumplimiento del AC y sus desarrollos, hacer propuestas y dar apoyo técnico a los países miembros. Por su parte, respecto a al apoyo financiero, se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que prestan apoyo en las crisis financieras y de balanzas de pagos, financiamiento y cooperación. La participación de la sociedad civil y de la población, si bien de una forma limitada, se manifiesta en los consejos Laboral Andino y Consultivo Empresarial.

Por su parte, la estructura institucional que propician los TLCs –así como el ALCA– se centra en un órgano ejecutivo que se limita a evaluar y administrar basado en un conjunto de reglas estático.

Ahora bien, ¿es posible conciliar estos dos objetivos? Los procesos de integración que apuntan a conformar mercados comunes, asumen obligaciones que implican establecer políticas comunes o armonizar las políticas internas, liberalizar la circulación de los factores dentro del bloque, mantener una política exterior conjunta –negociar conjuntamente con terceros–, y buscar la equidad y el equilibrio en sus resultados. En este marco descripto, se insertaba la CAN, ya que a raíz de la desarticulación provocada por los TLC, se da una reconfiguración del proceso a través de la redefinición de los espacios y de las relaciones en el interior de los esquemas de integración. Así, la rearticulación andina se configura ahora alrededor del TLC con EEUU.

En el otro extremo se encuentra el modelo de zonas de libre comercio. En este caso no se busca la armonización de políticas, sino generar un *statu quo* en materia de liberalización de bienes, servicios, capitales, personas y normativas de control, y los países pueden ir más allá de lo que se negoció en la OMC. En esta forma de integración se propone una liberalización total de factores, con excepción del trabajo, manteniendo o profundizando las normas multilaterales. No es casual entonces que los principios rectores de estos acuerdos correspondan a los de la OMC, a los que se añade un plus, con base en las excepciones al trato nacional y a la cláusula de nación más favorecida que este esquema multilateral prevé para los acuerdos de integración. Pero no se contempla nada referente a negociaciones con terceros ni a política comercial ni, en general, a una política exterior común. Desde el punto de vista teórico, aquí

se inscriben el ALCA y los tratados de libre comercio, como el que se negociará con Estados Unidos.

Por todo lo expuesto, en el siguiente apartado se analizarán aquellas cuestiones que hacen a la gobernabilidad regional en materia comercial dentro del CAN, a partir de la divergencia estratégica que significa la firma de TLC bilaterales dentro de un proceso de integración.

5. La gobernabilidad regional

Conforme a Prats I Catalá (2001: 103), un sistema social es gobernable, cuando la estructura socio-política que lo sostiene, está configurada de modo tal *“que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*.

Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de gobernación (*governing actors*). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores. (Prats, 1996 citado por Prats I Catalá, 2001: 118).

Cabe recordar que al momento de analizar la gobernabilidad, el autor sugiere una serie de puntos a tener en consideración. En primer lugar, es necesario identificar a los actores estratégicos. Luego recomienda una serie de aspectos a tener en cuenta, como la inclusión o no de estos actores, la dinámica de las luchas de poder –como asimilan los actores la distribución de poder, y eventualmente que tácticas adoptan para mejorar su situación–, y las características de la negociación –a qué fórmulas estables acuden los actores para gobernar sus relaciones, que tácticas usan para renegociarlas, y cómo tratan de desviarlas en su propio beneficio– (Prats I Catalá, 2001:37).

En el caso bajo análisis, los actores estratégicos son los gobiernos

de los países miembros de la CAN, quienes se encuentran doblemente divididos ante la perspectiva de negociación de TLC bilaterales: en una primera instancia, una escisión dentro del bloque con denuncia al acuerdo por parte de Venezuela¹⁰ y la negativa por parte de Bolivia a entrar en las negociaciones; y luego, ya dentro de las negociaciones particulares, los países que participan de las mismas se separan y toman caminos individuales, como los casos de los acuerdos con EEUU y la UE.

En segundo lugar, debemos detenernos en concepto de *«reglas y procedimientos»*, desarrollado por el autor, a través de los cuales se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. En ese sentido entiende que *“estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales– constituyen el verdadero régimen político del proceso de integración”* (Prats I Catalá, 2001:122) Así, las reglas y procedimientos son centrales porque es a través de ellas que se toman las decisiones y se establece la forma de implementarlas. La relación entre gobernabilidad y la institucionalización –horizonte duración de las reglas y procedimientos–, es directamente proporcional.

Por tanto, la gobernabilidad como concepto supone que conflicto entre actores como una dimensión fundamental, ya que es la que permite decodificar la dinámica que se establece entre las reglas, procedimientos o fórmulas pautadas para garantizar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. *A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente* (Idem:125).

Asimismo, la estabilidad de las reglas y procedimientos, será mayor, cuanto mayor sea la capacidad de las mismas para resolver conflictos entre los actores estratégicos, de una manera pacífica, estables y con decisiones aceptables y cumplibles. En este aspecto, Prats (2001:124) nos dice que *“la crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico”*.

¹⁰ Si bien la denuncia de Venezuela al bloque responde en gran parte a diferencias políticas con los demás gobiernos del bloque, encontró una justificación perfecta en las negociaciones del TLC con EEUU.

En 2004 se adoptó la Decisión 598 denominada “*Relaciones comerciales con terceros países*”, la cual según explica la página web de la CAN, está “*dirigida a preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina y hacer prevalecer la normativa comunitaria en sus relaciones con terceros*”, y así se da de bruces con los progresos en materia comercial expuestos, ya que difícilmente puedan compatibilizarse una Unión Aduanera o un Mercado Común con TLC individualmente firmados por países miembros.

La Decisión 598 lo que realmente permite es que los países que conforman el bloque, negocien y firmen acuerdos de libre comercio bilaterales con terceros países, bajo ciertas condiciones más bien formales. A través de esta Decisión se reforma el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena, el cual establece textualmente que “*Los Países Miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes del Arancel Externo Común; igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión. La Comisión, previa Propuesta de la Secretaría General y mediante Decisión, se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario*”.

En el mismo sentido -es decir permitir a los países interesados suscribir un TLC con EEUU-, en el año 2008 la Comisión emitió la Decisión 689, la que de manera controvertida modifica la Decisión 486 sobre el Régimen Común de Propiedad Industrial, convirtiéndose a su vez en la primera Decisión en la historia de la CAN que se adopta aún con un voto en contra -Bolivia- (Agencia Andina, 2008).

En este aspecto, es dónde encontramos las mayores dificultades para mantener la estabilidad del proceso andino, ya que para poder firmar TLC bilateralmente por parte de los países del bloque, fue necesario establecer excepciones al AC con la aprobación de la Dec. 598 -así como la sanción de otras normas que flexibilizan las obligaciones de los países para con la CAN-. Esta norma en definitiva sanciona la desarticulación de la unión aduanera de una manera categórica -ya que el arancel externo común es un requisito indispensable en este grado de integración, y que de este modo, es inviable completar-, y la imposibilidad de profundizar el proceso en pos de la concreción de un mercado común, tal y como se plantea el AC.

Un ejemplo concreto lo constituye la decisión del Tribunal Andino de señalar que la ampliación de datos de prueba que Colombia le concedió a EEUU para la renovación del ATPDEA, es contraria a la

normativa comunitaria. De forma tal que lo que concedió Perú también debería de haberse eliminado. Por el contrario, se cambia la normativa comunitaria. Esto se presentará en múltiples casos, donde en teoría debería primar la normativa andina.

El vaciamiento *de facto* de la CAN es un proceso que tiene como uno de sus puntos destacados a la decisión que abrió la posibilidad que sus miembros encararan negociaciones extra-bloque de forma individual. Si bien tenía como condición que durante las negociaciones se debía mantener informada a la Comisión, un nivel adecuado de comunicación y consulta con los demás miembros, así como la obligación de informar antes de la firma. Estas pautas no fueron cumplidas, tanto por parte de Colombia, cuanto por parte de Perú.

Otro punto importante de la Dec. 598 es la que establece que los países al momento de acordar un TLC, deben tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial. En este sentido, el TLC Colombia/EEUU, despertó la preocupación del gobierno de Bolivia por los daños en materia económica que éste podría representar fundamentalmente para su mercado de la soja, se indicó que además los colombianos incumplieron acuerdos internos. Así *“el poder ejecutivo boliviano dijo que Colombia violó la protección de productos sensibles en el interior de la comunidad andina. En este caso, el de la soja. Algo que obligaría a Bolivia a buscar otros mercados para sus productos oleaginosos, como Cuba, Vezuela y China”* (BBC, 2006). Ante la queja de Evo Morales, el presidente de Colombia manifestó su intención de solicitar a EE.UU. que revise el TLC para garantizar las exportaciones de soja boliviana al mercado colombiano. Decisión que pasó a manos de Washington.

Este hecho, lo que demuestra la pérdida de capacidad y gestión por parte de los países firmantes, sus socios, y el bloque al momento de resolver algún planteo comercial. Además funcionaba como una manera de presionar al gobierno boliviano para que ingrese en las negociaciones y acuerde un TLC con EEUU, ante la inminente finalización del programa de beneficios comerciales –ATPDEA–.

Otra muestra de las limitaciones al manejo independiente de los países, en este caso de de las políticas económicas externas, se vio en la Conferencia Ministerial en Cancún, en 2003, en el marco de la OMC. En ella, con el fin de lograr que los países desarrollados eliminen los subsidios agrícolas, el MERCOSUR intentó fortalecer el “Grupo de los 20”, creado en los días previos a la realización de la reunión. Los tres países andinos que entonces negociaban un TLC

con EEUU –Perú, Colombia y Ecuador– fueron forzados a abandonarlo (Ruiz Caro, 2007).

El gobierno boliviano también se vio enfrentado con el peruano por el régimen de propiedad intelectual andino. De acuerdo a la agencia periodística Bolpress, cuando Perú negoció el TLC con EEUU violó la Dec. 486 en esta materia, lo cual indirectamente afectó los intereses de Bolivia, lo cual obligó a plantear la reforma –a la postre Dec. 689– de 17 artículos, con los cuales se planteaba, entre otras cosas, ampliar la vigencia de las patentes a las grandes empresas de 12 a 14 meses, hacer optativo conceder o no protección a los datos de prueba, entre otras. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Bolivia, Tito Hoz de Vila, comentó que entre Bolivia y Perú se vive *“el momento más tenso de sus relaciones en 50 años”*. En este sentido la Bolpress afirma que los TLC *“atentan contra la esencia integracionista de la CAN y llevarán a la destrucción de ésta”* (Bolpress, 2008).

Además, bajo exigencia de los EEUU, aprobó la modificación a la Normativa Andina, específicamente a la Dec. 486, en materia de propiedad intelectual. Otra de las cargas que implicó la firma de los TLC, es que el bloque está impedido de uno de los instrumentos de protección más útiles, como es la franja de precios.

Si bien la reforma o cambio de normas a veces es imprescindible para adaptarse a las circunstancias, y por lo tanto sería un rasgo positivo que las instituciones de un proceso sean capaces de tener flexibilidad allí dónde se necesite, en el caso en cuestión, el cambio de reglas implica desvirtuar de manera significativa los objetivos planteados al momento de la conformación del bloque. La CAN nace con el fin de achicar la brecha de desarrollo con los demás países de la región, a través del otorgamiento mutuo de beneficios, la negociación conjunta con otros países y regiones, entre otros.

La propuesta de EEUU implicó los siguientes cambios en la legislación peruana (Uriel Astorga, 2005):

Cambios en el sistema de patentes:

- Ampliación del ámbito de patentabilidad, lo que permitiría patentar no solo inventos y técnicas industriales sino también seres vivos como animales y plantas.
- Patentabilidad de segundos usos, es decir que si se encuentra un segundo uso para cualquier cosa este se podría patentar de nuevo duplicando así el término legal de la explotación exclusiva.
- Extensión del plazo de la patente.

- Patentabilidad de las técnicas de diagnóstico médico, lo que redundaría en un aumento del costo de los servicios médicos.

Limitación de la utilización de salvaguardias

- Licencias obligatorias (las que están destinadas a garantizar la seguridad de un producto farmacéutico) las cuales están consagradas en la declaración de Doha firmada por el Perú y avalada por la OMC.

- Importaciones paralelas (esto es un límite a la libre determinación comercial de comprarle los mismos productos a otro país donde los derechos de propiedad se hayan agotado).

Protección de los datos de prueba, en el sector farmacéutico y agroquímico, por periodos de 5 y diez años respectivamente, el cual tiene la intención de retrasar el desarrollo de los productos basados en la fórmula genérica.

Estas negociaciones y las reformas aprobadas, dejan en evidencia una pérdida de capacidad de propuesta del organismo de integración andina. La CAN no pudo formar parte de las negociaciones con los EEUU por exigencia de este país, de modo que la firma de TLC posibilitará que la integración sea funcional y facilitador de los movimientos de capitales norteamericanos.

Existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo “Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad”(Sen, 2000, citado por Prats I Catala, 2001: 118).

Si la gobernabilidad no es un fin en sí misma sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, podemos sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual poder no sólo evaluar sino orientar políticas. En efecto, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal– y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El análisis institucional y su insistencia en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas pueden resultar de gran utilidad al respecto.

Como se puede comprobar, la escisión de la CAN es un hecho, debido al retiro de Venezuela, y las posiciones disidentes de Bolivia –al negarse a entrar en las negociaciones con EEUU, y al negarse a aprobar la reformas dentro del proceso necesarias para que Colombia y Perú pudieran culminar con el acuerdo–, y de Ecuador –al retirarse de las mismas y dejar bien en claro las condiciones que pretende al momento de firmar un TLC–.

Por tanto, la CAN el escenario que se presentó luego de la negociación y firma de los TLC con EEUU, es que uno de sus miembros se separa, a su vez cabe la posibilidad de que algo similar ocurra con Bolivia. En la dinámica expuesta, Bolivia se ve aislada y acerca a Venezuela y el ALBA, aunque luego Ecuador con Correa a la cabeza, se acerca más a su posición político-ideológica.

El presidente venezolano Hugo Chávez, afirmó que la CAN “no existe, está muerta, la mató el neoliberalismo”, y ordenó el retiro “irrevocable” de Venezuela del grupo que había ingresado al que ingresado en 1973, además sostuvo que los TLC son pequeñas versiones del ALCA, “una iniciativa estadounidense de la que abomina” (Márquez, 2006).

Asimismo, también Perú llegó a insinuar su alejamiento del bloque¹¹, a raíz de la por la postura intransigente por parte de Bolivia en el marco de las negociaciones con la UE y oposición recurrente de este país para aprobar reformas a la normativa andina necesarias para la firma de lo acuerdos –EEUU y UE–.

De lo anteriormente expuesto, se extrae que el conflicto entre los actores pone en cuestión la misma matriz institucional “*que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico*”. Se comprueba una incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción –acción colectiva– de los actores, no ya en razón de una débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos –como puede ser el caso del MERCOSUR– puesto que las mismas fueron adaptadas para el caso, sino por la falta de apego al espíritu de las obligaciones y normas que sostienen parte del andamiaje del proceso.

¹¹ CAN aprobó modificatoria a Decisión 486 para implementación de TLC entre el Perú y Estados Unidos, ANDINA, Agencia Peruana de Noticias 14/08/2008. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=kysh3jTxNLo=>

6. Reflexiones finales

Luego de analizar el proceso de negociación del TLC Andino y sus implicancias intra bloque, podemos afirmar que en el proceso andino se desarticulación *de facto*, si bien esto es consecuencia no sólo del impacto del TLC, sino además, de una la crisis que venía arrastrando esquema.

La crisis interna que culmina con la denuncia de Venezuela se debe a que queda expuesta la inviabilidad del proceso tal y como está planteado, o lo que es lo mismo, la convivencia pacífica de ambas propuestas. Esto es debido que ello hace necesaria la subordinación y precisa de la CAN readecúa sus instrumentos normativos a lo estipulado en el TLC, algo que aquél país, Bolivia, y más tarde Ecuador, no comparten (Regueiro Bello, 2008)

Aun antes de la conclusión de los acuerdos, las mismas negociaciones ya habían hecho mella en el proceso andino, extremando los antagonismos político-ideológicos dentro del bloque durante este proceso. De hecho, Venezuela pega el portazo a principios de 2006, años antes finalizadas las tratativas. TLC de los países andinos con EEUU (pero con la UE) pueden ser cuña para la construcción de un espacio de integración sudamericana.

El tipo de inserción internacional que proponen los TLC negociados con EEUU, requieren que los esquemas integrativos centrados en el Estado nación –como es el caso de la CAN– corrijan ciertos aspectos que no se corresponden con el patrón de acumulación transnacional planteado, y asimismo exigen que la subordinación sea exclusiva y directa –sin mediación política–, a los grandes intereses transnacionales. Por ello resulta necesario, en aras de corregir estas disfuncionalidades, hacer reformas de las legislaciones nacionales (*vg.* Perú y Colombia) y regionales (*vg.* Dec. 598 y 689) que propicien la readecuación y compatibilización de éstas a los textos de los TLC. Por lo tanto, si esta adecuación afecta o anula alguno de los elementos centrales de estos procesos, ergo, los mismos se encuentran en virtualmente derogados.

En el caso de la CAN, sus objetivos primordiales se ven seriamente afectados por la incompatibilidad de objetivos y posturas de sus miembros respecto a la forma de insertarse económicamente en el mundo, lo que a su vez implica una postura político-ideológica también difícilmente asimilable.

Los TLC y sus negociaciones minaron a la CAN, a pesar de que el ALCA declaraba la coexistencia con ellos. La CAN tendría que haber sido reformulada de raíz, de acuerdo a las pautas de los TLC,

para hacerlos compatibles -aunque en los hechos, no queda en pie más que un andamiaje institucional y un foro nivel político-.

El escenario descrito pone en evidencia que no serán precisamente los temas comerciales los que impulsarán y darán el mayor sustento a los organismos subregionales de integración. Por ello, es fundamental que los gobiernos de la CAN, y en un ámbito más extenso, de la UNASUR, les otorguen mayores atribuciones políticas a estas instancias regionales para que tengan mayor protagonismo en casos de inestabilidad política y social como las ocurridas en Ecuador y Bolivia. Así se evita dejar el rol de arbitraje únicamente a la OEA, organismo a través del cual se imponen condicionamientos con influencia de Estados Unidos.

Una vez más la historia de América Latina, a nivel regional y de sus sociedades, se vuelve a repetir. Las diferencias internas, las necesidades particulares, o más que nada la búsqueda de logros individuales (a nivel de nación y no de región) son más que evidentes y el futuro de la CAN se ve comprometido. Desde este punto de vista, la reconfiguración inherente a la firma de los TLC bilaterales supone la destrucción o superación (negativa) de los esquemas integrativos históricos.

Bibliografía

- BERRETTONI Daniel y CICOWIEZ Martín (2005), «El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa», *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* 33, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994), *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina, Libros de la CEPAL n° 39, LC/G.1801(SES.25/4), enero.
- DONOSO Claudia (2000), «Integración Regional: el caso del Ecuador» en *La integración latinoamericana visiones regionales y subregionales*, FLACSO, Buenos Aires.
- FAIRLIE REINOSO Alana (2005), «Comunidad Andina: la Encrucijada de la Integración», *Brief n° 2*, Observatorio Relaciones UE-América Latina -OBREAL-, Junio.
- HALPERÍN Marcelo (2011), «Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión», *Informe Integrar N° 67-junio*, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata.
- MÁRQUEZ Humberto (2006), *Ruptura por TLC, política y petróleo*,

- Inter Press Service 18 de enero. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37290>
- MELLADO Noemí (2009), «Gobernabilidad e instituciones en la construcción de la integración Sudamericana», Proyecto de investigación acreditado UNLP J-109, 2010/2011.
 - MIRANDA Juan Ignacio y RAMÍREZ Lautaro (2010), «Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?», *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Mellado Noemí editora, Editorial Lerner, Córdoba.
 - PEÑA SÁNCHEZ Antonio Rafael (2006), Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía. Disponible en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/>
 - PRATS I CATALÀ Joan (2001), «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10 págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
 - RAMÍREZ Lautaro M. (2010), «La geopolítica norteamericana hacia Latinoamérica en la gestión de Barack Obama. ¿Cambio o continuidad?», *Revista de Doctrina del Colegio de Abogados de La Plata*, Año LII N° 72, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
 - REGUEIRO BELLO Lourdes María (2008), *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Colección Becas de Investigación, Buenos Aires.
 - RICE Condoleezza (2010), «Repensar el interés nacional», *Revista Foreign Affairs*, Vol. 87, N° 4. Abril.
 - REY CARO Ariela (2005), «El TLC de los países andinos con Estados Unidos y la negociación de los recursos naturales», Observatorio del Desarrollo, Presentación en el Seminario *Integración y desarrollo sustentable. La nueva geografía de los recursos, la economía y el poder*, organizado por CLAES – D3E, Montevideo, 14-15 de Julio.
 - (2006), «La Comunidad Andina y las negociaciones del TLC con Estados Unidos», *América Latina hoy: Procesos sociopolíticos y espacios de integración regional*, La Habana, 15-17 de noviembre. www.pvp.org.uy/Ponencia%20Ariela%20UNA%20La%20Habana.ppt

- (2007), «Impacto del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)», *Umbral de América del Sur* n° 1 Diciembre 2006/Marzo 2007, CEPES, Buenos Aires.
- UMAÑA MENDOZA Germán (2005), «El TLC y la Comunidad Andina», *TLC: más que un tratado de libre comercio*, Acosta Alberto - Fander Falconí (ed), FLACSO - Sede Ecuador, Quito.
- URIEL ASTORGA Rodrigo (2005), «La negociación de La Propiedad Intelectual en el TLC-Andino y los intereses del Perú». Disponible en el *ARCHIVO del Observatorio para la CiberSociedad* en <http://www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=206>
- XINHUA NEWS AGENCY (2005), «Artículo del fin año: Argentina escenario de enfrentamientos por el ALCA», Rivas Ricardo - Yu Cao, Buenos Aires, diciembre 2.
- MACHINEA José Luis y VERA Cecilia (2006), *Comercio, inversión directa y políticas productivas*, Serie Informes y Estudios Especiales N° 16, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero

Medios de Prensa

- AGENCE FRANCE PRESSE (2002), «El ALCA anulará al MERCOSUR, afirma Joao Clemente Baena Soares», febrero 17.
- (2002b), «Ministros intentan avanzar en el ALCA en medio de críticas al proteccionismo», Por José Luis Varela, Ecuador, octubre 30.
- (2003), «Mini-diccionario del ALCA Light, anoréxico, magro, a la carta, buffet...», noviembre 21.
- (2003), «Comunidad Andina desea un ALCA comprensivo y descarta ALCA 'light'», Noviembre 17.
- (2007), «Movimientos populares, Castro y Chávez derrotaron al ALCA», La Paz, mayo 24.
- BBC Mundo (2006, «Bolivia «jamás» negociará TLC», 16 de marzo. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4812000/4812976.stm
- (2010), «Ecuador: no al TLC, sí a un «acuerdo de comercio para el desarrollo», 2 de junio. http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/06/100602_0510_tlc_ecuador_union_europea_acuerdo_comercio_correa_fp.shtml
- EL COMERCIO (2010), «Productores peruanos de arroz dejaron de

- exportar más de S/.1.280 millones por cierre de mercado colombiano» Domingo 15 de agosto, Lima. www.elcomercio.pe
- (2011) «Ecuador dice que eliminación de ATPDEA afectaría al 5% de ventas a EEUU», 7 abril.
- EL UNIVERSAL (2003), «ALCA es un mecanismo de desintegración, según presidente Chávez», México, noviembre 25.
- Perú21.pe (2009), «Perú descarta que el TLC con EEUU ponga en riesgo la integración de la CAN», lunes 18 de enero, Lima. <http://peru21.pe/noticia/235365/bolivia-tlc-peru-eeuu-dividira-socios-andinos>