

BLOQUES REGIONALES GLOBALES y POLÍTICA EXTERIOR de COLOMBIA



Luis Nelson Beltrán Mora
Compilador



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

BLOQUES REGIONALES GLOBALES Y POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

Luis Nelson Beltrán Mora
Compilador



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Bogotá, diciembre de 2014

Bloques regionales globales y política exterior de Colombia /
compilador Luis Nelson Beltrán Mora – Bogotá:

Universidad Sergio Arboleda, 2014.

200 p. - ISBN 978-958-8866-32-1 (rústica) / 978-958-8866-31-4
(PDF)

1. INTEGRACIÓN ECONÓMICA - CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. 2. INTEGRACIÓN REGIONAL - CONGRESOS,
CONFERENCIAS, ETC. 3. TRATADOS COMERCIALES -
CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 4. POLÍTICA EXTERIOR
- COLOMBIA - CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. I. BELTRÁN
MORA, LUIS NELSON, comp.

337.11 ed. 21

BLOQUES REGIONALES GLOBALES Y POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

Luis Nelson Beltrán Mora - Compilador

Universidad Sergio Arboleda

*El TLC Colombia-Estados Unidos: Críticas
a los críticos*

© Hernán Avendaño Cruz

*La Unión Europea: La historia interminable.
Una visión desde la experiencia española*

© José Manuel García de la Cruz

*Política de Integración y Desarrollo
Económico de Colombia
en el contexto Global*

© Germán Umaña Mendoza

Integración de Colombia en Asia Pacífico.

Un enfoque desde la economía China

© Enrique Posada Cano, Luis Nelson
Beltrán Mora

*CAN y MERCOSUR en el contexto
de la integración suramericana
y la creación de UNASUR*

© Luis Nelson Beltrán Mora

CAN: Nuevos flujos, nuevas realidades

© Carlos Ronderos Torres

*La Comunidad Andina de Naciones
y la irrupción comercial de Asia-China:
¿nueva oportunidad para el esquema
de integración?*

© José Manuel García de la Cruz,
Daniel Gayo Lafée, Ángeles Sánchez Díez.

Primera edición: diciembre de 2014

Queda prohibida toda reproducción por
cualquier medio sin previa autorización
escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo
de Publicaciones de la Universidad
Sergio Arboleda.

Calle 74 No. 14-14

Teléfono: (571) 3257500 ext. 2131

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Director editorial: Jaime Arturo
Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

ISBN: 978-958-8866-32-1 (rústica)

ISBN: 978-958-8866-31-4 (PDF)

CONTENIDO

Presentación	5
Prólogo	11
El TLC Colombia-Estados Unidos: críticas a los críticos	15
<i>Hernán Avendaño Cruz</i>	
La Unión Europea, la historia interminable: una visión desde la experiencia española	57
<i>José Manuel García de la Cruz</i>	
Política de Integración y Desarrollo Económico de Colombia en el contexto Global	89
<i>Germán Umaña Mendoza</i>	
Integración de Colombia en Asia Pacífico. Un enfoque desde la economía China	99
<i>Enrique Posada Cano</i>	
<i>Luis Nelson Beltrán Mora</i>	
CAN y Mercosur en el contexto de la integración suramericana y la creación de UNASUR	119
<i>Luis Nelson Beltrán Mora</i>	
CAN: Nuevos flujos, nuevas realidades	149
<i>Carlos Ronderos</i>	
La Comunidad Andina de Naciones y la irrupción comercial de Asia-China: ¿nueva oportunidad para el esquema de integración?	163
<i>José Manuel García de la Cruz, Universidad Autónoma de Madrid</i>	
<i>Angeles Sánchez Díez, Universidad Autónoma de Madrid</i>	
<i>Daniel Gayo Lafeé, Universidad Rey Juan Carlos</i>	

PRÓLOGO

En principio, el trabajo es fiel a las siete conferencias que presentaron los diferentes especialistas en los temas tratados. En este último año, con un arreglo especial de corte investigativo, e incluso de nuevos planteamientos y desarrollo de preguntas que surgieron después del seminario, se terminó la edición que se presenta al público.

Después del prólogo y la compilación del libro realizada por el profesor Luis Nelson Beltrán Mora, el primer capítulo contiene la conferencia “El TLC Colombia–Estados Unidos: Críticas a Los Críticos” del doctor Hernán Avendaño Cruz, invitado al seminario en calidad de funcionario asesor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, quien a manera de réplica a los contradictores del TLC, hace una magistral y didáctica exposición de la importancia de la negociación y aprobación del TLC. Fundamentado en aspectos técnicos, el doctor Avendaño indica que la actividad productiva es la más beneficiada de este proceso, señala que el empleo y la producción podrán mejorar sus indicadores, toda vez la importancia del mercado de los Estados Unidos para el sector exportador colombiano.

Sobre la crítica en torno a que el TLC es un tratado impuesto y hecho a la medida de los Estados Unidos, en lo que se denomina un “tratado OMC-plus”, afirma el doctor Avendaño que

dicha crítica es infundada porque el tratado se negoció bajo los preceptos de la OM. Otro de los temas sensibles que explica claramente el doctor Avendaño es que el TLC no afectará la integración regional, considera que en la negociación los Estados Unidos tuvieron en cuenta el patrimonio histórico de los andinos, es decir, que respeta las normas del derecho regional del Acuerdo de Cartagena. También, el doctor Avendaño realiza replicas a las críticas de los opositores en los temas de propiedad intelectual, medicamentos, entre otros aspectos.

En la segunda conferencia “La Unión Europea: la historia interminable; una visión desde la experiencia española” del doctor José Manuel García de la Cruz –profesor de la Universidad Autónoma de Madrid e invitado central del evento para hablar de lo que la Unión Europea– le puede enseñar a la integración de América Latina y Colombia. Se hace un recorrido por los logros de la integración de ese bloque y de lo que este proceso ha significado para España. El profesor García enumera más de dos factores que han dado como resultado la integración plena y la consolidación del área monetaria óptima (euro); el primero tiene que ver con cohesionar el tratado económico a la Unidad Política y Social. Si bien el área monetaria ha requerido de estabilidad macroeconómica, la UE ha construido fondos comunes para la corrección de asimetrías entre sus socios a la vez que ha relanzado las ventajas comparativas de cada integrante.

No obstante, las últimas turbulencias en la UE, el doctor García de la Cruz destaca que el desarrollo de España, especialmente en los últimos veinte años, se debió a la participación y acatamiento de las políticas de la UE que se han caracterizado por una alta institucionalidad y relanzamiento del mercado interior, hasta proponer en la actualidad una sola política fiscal que dé más coherencia y estabilidad al euro.

En la tercera conferencia, “Política de integración y desarrollo económico de Colombia en el contexto global” el profesor Germán Umaña Mendoza realiza una disertación importante

acerca de la conformación de los bloques regionales globales. Afirma que América Latina, pese a su pasado histórico y las ventajas de la vecindad, es un bloque que no ha avanzado mucho en materia de integración; señala que ha contribuido a esa situación la política exterior de los Estados Unidos por realizar tratados de libre comercio con nuestras economías, y su doctrina Monroe, de “América para los americanos”; en el sentido anterior han surgido los TLC de la mayoría de los países latinos con esa nación, que si bien pueden generar oportunidades y accesos a mercados a la economía más grande del mundo, no solo se han dado con altas preferencias a esa nación, incluso preferencias políticas, sino que muchas veces los nuevos relacionamientos terminan por desintegrar los bloques regionales que se han construido como la CAN, MERCOSUR y CARICOM, entre otros. El profesor Umaña no le ve mucho futuro al reciente aprobado TLC de Colombia con Estados Unidos, pues considera que Colombia le otorgó a los Estados Unidos muchas preferencias, sobre todo en materia de inversiones, muy superiores a las que nuestra nación le otorga a los países de la región.

En la cuarta conferencia “Integración de Colombia en Asia Pacífico, un enfoque desde la economía china”, los doctores Enrique Posada Cano y Luis Nelson Beltrán afirman cómo las relaciones comerciales de América Latina con el continente de Asia vienen teniendo como escenario central los tratados comerciales con China. Los doctores Posada y Beltrán destacan que en los últimos veinte años la evolución de la economía China ha propiciado acercamientos de países como Brasil, Chile y Perú, para fortalecer sus vínculos comerciales con esa nación por encontrar grandes oportunidades en un mercado de 1.300 millones de habitantes. Señalan los autores que sin pretender tener una zona de libre comercio, Colombia también ha tenido interés para aumentar la oferta exportadora en China. Nuestro país comenzó a finales de la primera década de los noventa a firmar convenios de cooperación con esa nación que apuntan por lo menos a complementar las estructuras

económicas. Colombia es considerada por China una economía con potencial minero para el desarrollo industrial de ese país y en cambio China es considerado un país manufacturero para Colombia y, lo más importante, un gran inversionista para nuestra nación. Esta última situación es la que hace pensar que a Colombia le interesaría más un primer acuerdo de inversión bilateral para corregir el desbalance comercial con ese país.

En la quinta conferencia, “CAN y MERCOSUR en el contexto de la integración suramericana y la creación de UNASUR” del profesor Luis Nelson Beltrán, se muestra cómo la integración regional en América Latina se comienza a construir de la mano de la naciente Unión de Naciones del Sur (UNASUR), donde el diálogo político y social está condicionando el acuerdo comercial para tener en la región, en el mediano plazo, un mercado común o una unión monetaria óptima. UNASUR nace de los acuerdos de la CAN y MERCOSUR, que, desde 2004, mediante el Acuerdo de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP y CE) de la ALADI, pusieron en marcha una zona de libre comercio. El profesor Beltrán no solo es optimista del proceso de integración regional por la alta institucionalidad y supranacionalidad con que se ha dotado, sino que estima que este acuerdo podría proyectar la integración en América Latina.

En la sexta conferencia, “CAN: nuevos flujos, nuevas realidades”, el profesor Carlos Ronderos Torres destaca que la CAN ha soportado durante el presente siglo cambios fundamentales en las reglas de juego, que obligan una reflexión respecto a la realidad que hoy la rodea. El profesor Ronderos ve como preocupante el retiro de Venezuela de la CAN y la firma de tratados de libre comercio de miembros de esta organización con terceros países, siendo Colombia y Perú los más prolijos en este tipo de acuerdos. Las reflexiones señalan un panorama de desintegración que se manifiesta en la caída de flujos de comercio.

Finalmente, en la séptima conferencia, “La Comunidad Andina de Naciones y la irrupción comercial de Asia-China: ¿nueva

oportunidad para el esquema de integración?” –expuesta por los profesores españoles José Manuel García de la Cruz, de la Universidad Autónoma de Madrid; Daniel Gayo Lafée, de la Universidad Rey Juan Carlos y Ángeles Sánchez Díez, de la Universidad Autónoma de Madrid–, se hace un recorrido por las relaciones de la CAN con Asia y China. Los autores señalan que la integración entre Asia y América Latina en general, o la CAN en particular, se ha venido articulando por las fuerzas del mercado (integración de *facto*) o tratados comerciales que incluso son muy desiguales para la región por la alta competitividad de China. Indican que es el momento de que exista una apuesta para establecer una integración de *jure* (a través de la acción política de los Estados), esto debido a que se necesita de una integración política social y cultural que promueva el equilibrio comercial y los negocios de la CAN con China.

Solo queda agradecer a nuestros autores los doctores Germán Umaña Mendoza, profesor avezado en los temas de integración regional, toda vez su vocación investigativa y académica, como por ser representante diplomático de nuestro país en la OMC; así mismo al doctor Hernán Avendaño Cruz porque desde su visión como funcionario público ha permitido no solo conocer la versión oficial de nuestra política exterior, sino, lo más importante, ha puesto los elementos académicos al servicio de los temas de integración; a nuestro invitado especial, doctor José Manuel García de la Cruz, quien desde España se ha convertido en un especialista sobre la experiencia de su país en la Unión Europea y por las enseñanzas que ese proceso debe generar a América Latina; al doctor Enrique Posada Cano porque su intervención, llena de conocimiento y narrativa de la economía y la cultura China, nos muestra las grandes posibilidades de integración de Colombia en el eje Pacífico.

A los doctores Carlos Ronderos y Luis Nelson Beltrán, profesores investigadores de la Universidad Sergio Arboleda de la Escuela Internacional de Administración y Marketing, les agra-

deusco por sus trabajos y gran esfuerzo por crear comunidad científica asociada a las redes internacionales de investigación.

Quiero finalmente agradecer a la Escuela Internacional de Administración y Marketing y a los estudiantes de la materia Negocios Internacionales, por su interés académico en la realización del evento que produjo como resultado este libro.

También quiero anunciar que desde ya la Escuela Internacional de Administración y Marketing comienza a preparar un nuevo seminario que convocará a los diferentes actores a vincularse a estos espacios de reflexión y proposición sobre la integración regional y global y su incidencia en la política exterior colombiana.

Germán Quintero Andrade
Vicerrector Académico
Universidad Sergio Arboleda

PRESENTACIÓN

La integración regional por la vía de los diferentes tratados es exigente. No solo habrá que seguir apostando en el campo de la estabilidad económica de nuestros mercados, esto es, seguir trabajando en mejorar nuestros indicadores de déficit fiscal, inflación y tipos de cambio. También en políticas sistémicas de competitividad como son, entre otros, la utilización de los modelos de investigación, desarrollo e innovación; el fomento a la creación de redes de producción, el uso y transferencia de las tecnologías, el apoyo a los emprendimientos, todos encaminados a mejorar nuestras exportaciones en el contexto internacional. No son menos relevantes las políticas de integración con nuestros vecinos y los acuerdos que se deben dar para que la integración sea un negocio del “gana a gana”.

Dentro del contexto anterior, actualmente se presentan cinco grandes bloques comerciales a donde se dirige la política comercial de integración colombiana, la cual busca crear nuevos mercados y consolidar los que ya se tienen. A lo largo de los trabajos, nuestros autores nos muestran las ventajas y desventajas de estar en uno u otro bloque, los acuerdos y la negociación; y lo que es más importante, los estados de los procesos de integración comercial, que, más allá del ámbito económico, trascienden a aspectos políticos, culturales y sociales.

Es necesario que los acuerdos de nueva generación TLC Colombia con Estados Unidos o Unión Europea reconozcan las grandes asimetrías y posibilidades de libre comercio entre economías de producción intraindustrial de alta tecnología y economías que, como la colombiana, apenas se disponen a conquistar la industria liviana con baja tecnología; también es interesante volver a insistir en la creación de bloques comerciales regionales que hagan algún día realidad la integración de América Latina en un bloque comercial como el de UNASUR. También es importante que las negociaciones estén acompañadas de verdaderos instrumentos jurídicos que garanticen la seguridad y los intercambios como la institucionalidad y supranacionalidad de estos acuerdos.

No nos resistimos a pensar una integración sin nuestros vecinos; es grato para la academia escuchar que se restableció la integración colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana, o del bloque de la CAN; pues, como se comentará en estas, las ponencias, estos acuerdos no solo han tenido en el pasado grandes resultados económicos, sino también han contribuido a aumentar la integración y a apaciguar las dificultades que surgen de los espacios geográficos compartidos.

Finalmente, ¿cómo no explorar nuevos mercados, donde se puede construir una integración más allá de los intercambios de bienes, servicios y capitales para explorar los terrenos de la cultura, la sociedad y la filosofía, en lo que pueden ser las relaciones con el Asia Pacífico y la integración particular con China?

Después de analizar las diferentes ponencias y debate de nuestros académicos del seminario Bloques regionales globales y política exterior de Colombia, es necesario precisar cuatro grandes conclusiones que surgen de su realización y de la escritura de este libro, como enseñanza a los procesos de integración comercial, particularmente a la política exterior colombiana:

1. Los acuerdos de Nueva Generación o Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea deben entenderse como necesarios para el desarrollo de ventajas competitivas de nuestro país en el contexto de las negociaciones que esos bloques lideran en el comercio mundial; sobre todo si se piensa que estos países son los principales destinos de nuestras exportaciones. Sin embargo, la estrategia de consolidar y aumentar los mercados debe estar basada en el gana-gana, esto es, que en los mismos se reconozcan la competitividad de cada participante, pero también las grandes asimetrías en desarrollo y crecimiento de nuestros países frente a los industrializados.
2. Es prioritario seguir avanzando en los procesos de integración regional en América Latina para aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen nuestros mercados, y poder comenzar a transformarlos en mercados competitivos en los escenarios globales. En este sentido, se hace necesario que se incentiven los procesos de integración regional a estadios de integración más comprometidos; ¿por qué no ir en busca de un mercado común en UNASUR?, donde unidos se pueda fomentar los modelos de investigación, desarrollo e innovación por la vía de la creación y transferencia tecnológica, logrando una oferta exportable conjunta al mundo.
3. La integración regional y las negociaciones políticas y comerciales deben estar blindadas con la creación de instrumentos jurídicos que garanticen la institucionalidad y supranacionalidad de nuestras negociaciones, pues así no solo se generará confianza y seguridad a los intercambios de bienes, servicios y capitales, sino que se hará posible integraciones más plenas y sólidas. En este escenario, UNASUR, la CAN y MERCOSUR tendrían inmensas oportunidades para avanzar en la integración latinoamericana.
4. Es pertinente promover las negociaciones con China, puesto que este país promete contribuir con la transformación

de nuestros aparatos productivos. La vía es continuar con acuerdos bilaterales de promoción de inversiones extranjeras, variable que es generadora de producciones innovadoras, y que contribuye a la generación de nuevos empleos.

Luis Nelson Beltrán Mora
Investigador
Universidad Sergio Arboleda

EL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: CRÍTICAS A LOS CRÍTICOS

Hernán Avendaño Cruz^{1, 2}

El Tiempo: ¿Por qué dice que Petro es santista?

J.E. Robledo: Porque no ha criticado a Santos en absolutamente nada.

Jorge Enrique Robledo (12 de Marzo de 2012).

Las decisiones de política económica siempre generan debate porque, por su propia naturaleza, hacen que unos sectores de la población o de la actividad productiva se sientan más beneficiados que otros, e incluso que algunos se crean perjudicados. Cuando se trata de medidas de política de gran envergadura, como una reforma tributaria, una reforma pensional o la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC), las manifestaciones son aún mayores. Y, por supuesto, si el TLC es negociado con la primera potencia económica mundial, las reacciones son de gran calado.

Eso es lo que ocurrió en Colombia desde que se anunció la intención del Gobierno de emprender una negociación con los Estados Unidos. Tirios y troyanos, se lanzaron a dar sus opinio-

¹ Economista y magíster en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Banca de la Universidad de los Andes. Actualmente es asesor económico del Despacho del ministro de Comercio, Industria y Turismo y profesor del módulo Tratados de Comercio Plurilaterales y Bilaterales en la Maestría en Comercio Internacional de la Universidad Sergio Arboleda.

² El autor agradece los comentarios de Constanza Andrade y Luis Ángel Madrid a una versión previa.

nes sobre todos los aspectos habidos y por haber, sin importar si estos eran temas que hicieran parte del futuro tratado.

Esto es normal que ocurra en una sociedad democrática y más aún cuando el propio Gobierno impartió una instrucción de transparencia total durante la negociación. Para tal fin se consultaron las experiencias de otros países que habían firmado acuerdos comerciales con Estados Unidos y se adoptaron las que se consideraron las mejores prácticas (o se superaron en la versión criolla) y se crearon otras complementarias. Por esto, los observadores extranjeros quedan sorprendidos cuando conocen los mecanismos de información que el Gobierno puso a disposición de los ciudadanos³.

Como resultado, el Gobierno tuvo una continua interlocución con diversos sectores de la sociedad, enriqueciendo la posición negociadora del país, y se pudo aclarar algunas percepciones erradas que surgieron sobre la negociación.

Sin embargo, en todo este proceso fueron apareciendo críticas sin fundamento o con lecturas equivocadas que ganaron protagonismo. Muchas de ellas no pasaban de ser eslóganes lanzados por hábiles comunicadores, que fueron sembrados en los sectores más proclives a oponerse a cualquier decisión del Gobierno. Aun cuando todas fueron rebatidas en foros y en medios escritos, en cada nueva negociación que emprende el país dichas críticas se repiten y se arraigan en algunos sectores.

El propósito de este capítulo es mostrar algunas de las críticas más protuberantes en relación con la negociación del Tratado

³ Durante la negociación del TLC, con el apoyo de la OEA y la coordinación de Confecámaras se realizaron unos foros en diversas regiones del país, conocidos con el nombre de “TLC y Sociedad Civil”. En ellos siempre se contó con la participación de dos conferencistas extranjeros que habían sido negociadores por sus respectivos países, bien fuera en TLC o en la OMC. Para la totalidad de ellos, estos foros eran una novedad, pues en las negociaciones de sus países no se utilizaron mecanismos similares. El “cuarto de lectura”, en el que se pusieron los textos borrador a disposición de los académicos, políticos, líderes sociales, investigadores y en general a todos los ciudadanos interesados, fue otra novedad que no tiene parangón en las negociaciones de otros países.

de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos y poner en evidencia los errores que hay en ellas.

El TLC es un tratado OMC-plus

Esta sigue siendo una crítica que se esgrime contra todos los tratados comerciales. Por ejemplo, el senador J. Robledo (2007^a) afirma que “Los TLC impuestos por la Casa Blanca suelen denominarse OMC-plus y, para efectos de los derechos de propiedad intelectual, ADPIC plus” (p. 52).

Jorge Pulecio (2005) afirma que

Por eso la estructura de los TLC firmados por Estados Unidos es en esencia una estructura “OMC plus”. Y cada TLC involucra un plus a ser negociado dependiendo de las condiciones del país o países vinculados y de las reacciones en el Congreso estadounidense (p. 20).

Para discutir esta posición es útil entender que en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se acepta la realización de acuerdos comerciales entre los países miembros, que en el argot de esta institución se denominan “acuerdos comerciales regionales”. En efecto, el Artículo XXIV del GATT señala al respecto lo siguiente:

Numeral 4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

Numeral 5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio [...] (OMC, 2003, p. 560).

De esta forma, los acuerdos de comercio entre miembros de la OMC se entienden como mecanismos para una mayor integración, y por lo tanto, no son contradictorios con la negociación multilateral⁴. También se enfatiza que ellos no deben constituirse en un obstáculo al comercio con los demás miembros que no son parte de un acuerdo regional.

En el “Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, se precisa que los miembros reconocen:

Que el objeto de esos acuerdos debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios; y que las partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros (OMC, 2003; pp. 33-34).

El artículo XXIV destaca que ni los derechos de aduana ni las demás reglamentaciones comerciales de un acuerdo de este tipo pueden cambiar los niveles o estándares que tenían para los no miembros antes del establecimiento de un acuerdo regional. Puesto en otros términos, los acuerdos de la OMC son el punto de partida de cualquier acuerdo regional que quieran negociar dos o más países para conformar una zona aduanera o una zona de libre comercio.

Adicionalmente, en la denominada “Cláusula Habilitante” (Decisión de 28 de noviembre de 1979) se hace una excepción al trato de nación más favorecida a los países en desarrollo, en el caso de acuerdos regionales orientados a la reducción o eliminación de aranceles y medidas no arancelarias.

⁴ Hay un amplio debate sobre los problemas administrativos que puede plantear, por ejemplo, la diversidad de normas de origen que negocie un país; de igual forma, han surgido propuestas sobre la necesidad de diseñar procesos de convergencia entre los acuerdos regionales. Pero en ningún momento la OMC ha sugerido que estos acuerdos tengan un impacto negativo sobre las negociaciones multilaterales o sobre el comercio internacional.

Por último, el Artículo V del GATT establece “el presente Acuerdo no impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes en el mismo, o celebrar un acuerdo de ese tipo” (OMC, 2003, p. 352); en este caso, se debe tener una “cobertura sectorial sustancial” y asegurar la supresión de las discriminaciones en el comercio de servicios.

Por lo tanto, es evidente que en el marco de la OMC los acuerdos regionales son compatibles con las negociaciones multilaterales, aun cuando se reconoce que ellos son discriminatorios porque dan mejor trato o condiciones más favorables a quienes hacen parte del acuerdo, que a los demás miembros de la OMC. Puesto que el punto de partida es lo acordado en la OMC, todos los acuerdos regionales por definición tienen que ir más allá, y por lo tanto, son “plus”. De ahí que carezcan de sentido las críticas que dicen que el “TLC es OMC plus”.

El TLC destruye la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Los críticos profetizan la desaparición de la Comunidad Andina de Naciones como consecuencia de las negociaciones de tratados de libre comercio, especialmente el de Perú y Colombia con Estados Unidos. Esa premonición parece haber encontrado un sólido fundamento con la decisión de Venezuela de retirarse del acuerdo de integración en abril de 2006. Uno de los principales *augurios* de esta idea se planteó en los siguientes términos:

Y es difícil encontrar afirmaciones más falsas o tendenciosas, propias del país virtual que pretenden crear desde la Casa de Nariño, que muchas de las dichas en torno a la contradicción CAN-TLC. Porque el TLC acaba con la CAN en la práctica, en los hechos, que son los que cuentan, así Venezuela no se retirara de ese pacto subregional. Pues el acuerdo con Estados Unidos termina, también de hecho, con el Arancel Externo Común de la CAN frente a terceros países, el cual era “el eje de la integración comercial”, según explicó el ministro de Comercio colombiano. ¡Que cada centavo de exportaciones que Colombia pierda frente a importaciones gringas en la zona andina se le cargue al pasivo del TLC! (Robledo, 2006^a, párr. 5).

También lo planteó la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio-RECALCA (2008):

El 9 de septiembre los gobiernos de Colombia y Perú ya habían avanzado un paso más en la destrucción de la CAN, solicitando oficialmente a la Unión Europea romper las negociaciones en bloque, para firmar bilateralmente un Tratado de Libre Comercio. La Unión Europea, por su parte, contradiciendo el mandato negociador, aceptó esta posibilidad (párr. 1).

La realidad es que hay grupos que siempre se han opuesto a la integración económica. Como lo señala el epígrafe de este capítulo, se oponen por oficio. Una prueba de ello es que la CAN, que hoy defienden con tanta energía, en sus inicios fue duramente censurada por esos mismos defensores. Basta recordar que en 1971, unos pocos años después de creado el Pacto Andino, ellos afirmaban que

El Pacto Andino hace parte de la nueva política del imperialismo yanqui para consolidar su dominación neocolonial en el continente, mediante los acuerdos de integración subregional que permitan la ampliación del mercado para los productos norteamericanos, y condiciones más favorables para que los monopolios imperialistas aumenten la inversión en América Latina y la explotación de sus recursos naturales; todo esto con la doble ventaja de una mayor colaboración financiera y jurídica de los respectivos gobiernos títeres y de una aparente defensa de los intereses nacionales latinoamericanos (Tribuna Roja, 1971, párr. 17).

Es interesante la contradicción que refleja la opinión de estos críticos con el correr del tiempo. Mientras en su apreciación original el Pacto Andino fue un engendro del imperialismo norteamericano para saquear a América Latina, y por lo tanto, había que censurarlo; ahora pretenden posar de paladines de la CAN al interpretar que la firma de un TLC con ese mismo “imperio” es la sentencia a muerte de este proceso de integración.

La crítica reciente desconoce que la CAN, en consonancia con la evolución de los procesos de integración en el mundo, dio un paso desde el “regionalismo cerrado” hacia el “regionalismo abierto” a comienzos de los años noventa. El primero postulaba

que los miembros de un acuerdo se integraban a un nivel determinado, pero cerraban las posibilidades de brindar acceso preferencial amplio a otros países. El segundo, postula que la integración en un bloque no excluye la posibilidad de que sus miembros se integren con otros bloques o países mediante negociaciones individuales o en conjunto.

Esa modernización de la CAN se dio en dos etapas. La primera tuvo lugar mediante la Decisión 322 de 1992, que autorizó a los miembros de la CAN para negociar, de forma individual o en bloque, acuerdos comerciales con otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con base en ella se firmaron múltiples acuerdos, como el del G3 (Colombia, Venezuela y México) en 1994 y el de Bolivia con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1996.

La segunda, con la Decisión Andina 598 de 2004, en la que se extiende la posibilidad de negociar acuerdos comerciales de forma individual o en bloque con terceros países de cualquier región del mundo y no solo con los miembros de la ALADI.

Esta fue la respuesta de la CAN a lo que estaba ocurriendo en un mundo crecientemente globalizado, en el que cada vez más países vieron en los acuerdos comerciales la vía para mejorar su presencia en los mercados internacionales. Hasta comienzos de los noventa, la mayor parte de las exportaciones de los miembros de la CAN, de forma similar al resto de América Latina, no tenía acceso preferencial permanente a los mercados de destino.

Kuwayama, Durán y Silva (2005) demuestran que en 1991 los países de América Latina tenían muy bajo acceso de sus exportaciones a los mercados de destino con base en tratados comerciales (apenas el 6.1% del total) y ellos eran únicamente acuerdos entre países de la región (intrarregionales). En contraste, en 2004 el 62.4% de las exportaciones de las economías de la región se realizaron bajo acuerdos comerciales preferenciales.

¿Qué explica este notable avance? Fundamentalmente la realización de acuerdos comerciales extra regionales, esto es, con países diferentes a los de América Latina, y en especial, con naciones desarrolladas (conocidos como acuerdos norte-sur). Es creciente el número de países de la región que han negociado o buscan negociar acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea, los integrantes del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) y Japón. Los acuerdos extrarregionales también se han realizado con otros países en desarrollo como Corea, China, Brunei e India. Mientras que en 1991 no había exportaciones bajo condiciones preferenciales negociadas con países diferentes a los de América Latina (de la medición se excluyen las preferencias unilaterales), en 2004 ellas representaron el 50.5% del total.

No hay evidencia que demuestre que la integración entre economías en desarrollo se destruye con los acuerdos norte-sur. Por el contrario, diversos estudios señalan que son mayores las ganancias en este tipo de acuerdos. En opinión de Schiff y Winters (2004) “los ARI [Acuerdos Regionales de Integración] con países de altos ingresos tienden más a generar ganancias económicas significativas que los que se realizan con países más pobres” (p. 27). Por su parte, Sala-i-Martin (2006) sostiene que “los Acuerdos Regionales de Comercio que involucran naciones ricas y pobres (o norte y sur) tienden a ser creadoras de comercio” (p. 5).

Con relación al TLC de Colombia con los Estados Unidos, no hay nada en este que destruya la Comunidad Andina. Por el contrario, en el preámbulo del tratado se hace un reconocimiento explícito a la importancia de ese acuerdo y a la preservación de la legislación andina en las relaciones entre los países de la comunidad que firmen el Tratado:

RECONOCER que Colombia y Perú son miembros de la Comunidad Andina y que la Decisión 598 de la Comunidad Andina requiere que cuando los países andinos negocien acuerdos de comercio se preserve el Ordenamiento Jurídico Andino en las relaciones recíprocas entre los

países miembros del Acuerdo de Cartagena (Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, 2006, preámbulo).

Cabe recordar que esta decisión fue aprobada por unanimidad en julio de 2004. Para esa fecha habían transcurrido siete meses desde el anuncio oficial de la negociación de un TLC con los Estados Unidos, y ya se habían realizado las dos primeras rondas de la negociación, a las cuales asistieron Ecuador, Perú y Colombia para negociar y Bolivia en calidad de observador.

La Decisión 598 establece las siguientes obligaciones para los países miembro cuando realizan negociaciones con terceros países:

Artículo 2.

- a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial.
- c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad.

Artículo 5. Una vez concluida la negociación, se deberá dar aplicación al principio de la Nación Más Favorecida de conformidad con el ordenamiento jurídico andino.

Todas las obligaciones establecidas en el art. 2 fueron cumplidas a cabalidad por el Gobierno de Colombia. El preámbulo ratifica el cumplimiento del parágrafo (a). La información sobre el desarrollo de la negociación se suministró permanentemente a los demás miembros. Además, Ecuador y Bolivia tuvieron información privilegiada por su vinculación a la negociación; Bolivia asistió como observador a todas las rondas de negociación y a las reuniones previas de coordinación de los países andinos; y Ecuador formó parte de la negociación hasta cerca de las rondas finales.

Con relación al parágrafo (b), el Gobierno colombiano envió comunicaciones a los Gobiernos de Venezuela y Bolivia solici-

tando información sobre sus sensibilidades en relación con la negociación con Estados Unidos.

En el segundo semestre de 2004 el Gobierno colombiano recibió una comunicación del Gobierno venezolano en la que se informaba que la única sensibilidad que tenían era la de los licores. No obstante, durante la negociación el equipo de Colombia tuvo en cuenta otros sectores de ese país, con base en el conocimiento de los flujos de comercio y la integración empresarial entre los dos países. Por eso, en el caso de los sectores de petroquímica, siderurgia-metalmecánica y automotriz se negociaron plazos razonables y normas de origen que favorecen la complementación de la industria de los dos países tanto para la atención del mercado interno como para las exportaciones hacia Estados Unidos.

En relación con Bolivia, este Gobierno remitió una comunicación en julio de 2004 en la que señaló una lista de productos de los cuales Colombia sólo le compra soya. Las partidas arancelarias relacionadas con ese producto quedaron en diversas canastas de desgravación desde ese momento hasta diez años.

La Secretaría General de la CAN realizó en el primer semestre de 2006 una revisión minuciosa de cada uno de los capítulos del TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos a la luz de la legislación andina (CAN, 2006 A). En el documento encontró que lo acordado en este tratado es compatible con la CAN.

Respecto al Arancel Externo Común (AEC), la realidad es que al comienzo de la negociación del TLC con Estados Unidos los miembros de la CAN habían avanzado en su construcción, pero aún quedaba mucho camino por recorrer. El estado de avance del AEC en esa época lo describían Scandizzo y Arcos (2004) en los siguientes términos:

La Unión Aduanera Andina está funcionando desde 1995, con un arancel externo común adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela. Bolivia tiene un tratamiento preferencial y Perú no suscribió el acuerdo.

El sistema actual incluye muchas excepciones. Perú todavía está fuera de él y aplica otro de carácter nacional con una estructura escalonada de dos niveles que en 1997 fueron bajados a 12% y 20% (desde 15% y 25% respectivamente). Bolivia aplica sólo dos niveles: 5% y 10%. Ecuador tiene el derecho de apartarse en 5 puntos porcentuales respecto a la estructura básica para un grupo de 900 subpartidas. Existe una “Lista de Ceros” para eximir 34 subpartidas, en particular productos sanitarios y educativos (pp. 94-95).

En los años siguientes se adoptaron diversas decisiones aplazando la vigencia del AEC establecido en las Decisiones Andinas 370 de 1994 y 535 de 2002. Por esta razón, cuando inició la negociación bloque a bloque del Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea, la percepción de los europeos era que no había un AEC y en consecuencia solicitaron un compromiso entre los países de la CAN para establecer un punto inicial de desgravación. “La ausencia de un Arancel Externo Común obligó a la UE, a fin de poder iniciar la negociación, a acordar un Punto Inicial de Desgravación que, además, fue difícil consensuar” (Arenal Del, 2009, p. 28). Además, como lo indica Ayuso, (2009) “La CAN no cuenta con un Arancel Externo Común y es por ello que se acordó que la desgravación se haría a partir de un Punto Inicial de Desgravación (PID) que fue difícil consensuar” (p. 197).

Los críticos señalan que la negociación del TLC ocasiona la perforación del AEC, por lo cual se evidencia su pérdida de efectividad como política arancelaria única de los países de la CAN. A este respecto, se debe precisar que las perforaciones pueden provenir de diversas fuentes y que el TLC no fue la primera causa de ese problema. Según Taccone y Nogueira (2002):

Es importante resaltar que los países aplican diversos mecanismos aduaneros, como los regímenes suspensivos y de devolución de impuestos, que representan una perforación del AEC, ya que los importadores pagan tasas menores a las establecidas, pero pueden incorporar los productos en los bienes que luego circulan en el mercado interno ampliado. Otro caso similar se presenta cuando existen zonas francas que cuentan con regímenes aduaneros especiales y que pueden dar lugar a comercio a través de la subregión.

Es importante tener presente que el AEC andino ha sido definido después que los países han negociado acuerdos comerciales con terceros países, por lo cual otorgan concesiones que perforan el AEC (p. 13).

Por lo tanto, es evidente que el AEC estaba a medio camino de su construcción cuando inició la negociación del TLC con Estados Unidos y que desde años anteriores los miembros de la CAN habían adoptado decisiones que ocasionaban su perforación. En ese contexto, carece de sentido atribuir al TLC toda la “culpa” de los problemas que ha tenido el AEC para su diseño y puesta en marcha.

Además de los argumentos comentados, los críticos de la negociación insisten en que habrá efectos devastadores sobre la Comunidad Andina por las vías de la triangulación y desviación de comercio.

Sobre lo primero, Solarte, Martínez y Burgos (2006) afirman:

No debe descartarse el riesgo de triangulación puesto que los Estados Unidos podrían comprar leche subsidiada procedente de varios países de Europa y Nueva Zelanda, a costos irrisorios y luego introducirla a Colombia. Frente a esta práctica será absolutamente imposible competir (p. 119).

Y sobre la desviación de comercio, Robledo (2007b) señala:

Porque si se aplica el Tratado de Libre Comercio en Ecuador y Venezuela, como quieren los gringos y como quiere el gobierno nacional, vamos a tener una pérdida grande por desviación de comercio en las exportaciones de Colombia a esos países (párr. 13).

Sobre el primer aspecto, los acuerdos prevén unas condiciones específicas que deben cumplir los productos comercializados para beneficiarse del acceso preferencial, justamente con el propósito de impedir la triangulación; esas normas quedan consignadas en el capítulo de reglas de origen. Sin ellas sería imposible la existencia de los acuerdos comerciales. Resultaría sencillo para un empresario de Colombia importar mercancías desde China para luego ingresarlas al mercado norteamericano con arancel cero. Sin ir más lejos, lo mismo podría hacer hoy en

día cualquier país miembro de la CAN para exportarle a otro de los miembros. Pero la experiencia muestra que ese no es el comportamiento dominante, aun cuando a lo largo de la historia se han presentado discusiones sobre algunos casos particulares. Si la triangulación no ha prosperado en la CAN porque lo han impedido las normas de origen vigentes, ¿qué hace temer que la existencia de este proceso de integración está en riesgo por el TLC con Estados Unidos o con la Unión Europea que también establecen unas reglas de origen? No aportan explicaciones quienes difunden esa argumentación.

En relación con el segundo aspecto, es natural que los procesos de integración ocasionen algún grado de “desviación de comercio”, lo que presume la sustitución por proveedores más eficientes, y por ende, un beneficio para los consumidores finales. Lo absurdo es pensar que “todo” el comercio intracomunitario será desviado, no hay fundamento ni teórico ni empírico para ello.

Además de criticar los acuerdos comerciales, porque ocasionan desviación de comercio, los críticos olvidan que hay otro efecto paralelo, que es conocido como “creación de comercio”; esto es, el incremento en la producción de sectores eficientes que aprovechan la ampliación del mercado y las ventajas del acceso preferencial.

Un documento de la Secretaría General de la CAN realizó una medición de los dos efectos en acuerdos realizados bajo la Decisión 322 comparando los periodos 1995-1997 y 2002-2004 (CAN, 2006b). Los cálculos señalan que los diferentes acuerdos ocasionaron desviación de comercio por un monto de US\$ 436 millones, tomando el efecto conjunto para los cinco miembros. Pero el comercio andino no desviado (aproximación a la creación de comercio) aumentó en US\$ 805 millones. Esto significa que la integración de algunos miembros de la CAN con otros países generó un comercio intracomunitario que duplicó el que se perdió por el efecto de desviación. El balance neto fue, por lo tanto, un incremento del comercio, necesariamente

vinculado a aumentos en producción, y posiblemente, en empleo e inversión.

No hay razones para suponer que el TLC sea una excepción en la que solo se generen efectos de desviación de comercio y se anulen los de creación de comercio.

Es más, las condiciones quedaron dadas para que los otros países de la CAN aprovechen el capítulo de normas de origen, de forma que su producción agrícola e industrial pueda crecer a partir del fortalecimiento del comercio intraindustrial con Colombia; se aprovecharía así el potencial de producción de mercancías comunitarias para exportación con acceso preferencial a los Estados Unidos.

De lo anterior se puede concluir que nada en el TLC con Estados Unidos apunta a la destrucción de la Comunidad Andina. La perforación del AEC es una consecuencia esperada del modelo de regionalismo abierto y, en ese contexto, adquiere más importancia el cumplimiento de las reglas de origen de la CAN para evitar impactos negativos en las economías que no hacen parte de ese acuerdo.

Propiedad intelectual y medicamentos

Uno de los temas que más debate genera en las negociaciones de tratados de libre comercio es el de la propiedad intelectual. La protección que esta brinda no ha sido cabalmente comprendida por los críticos, que tienden a mirar únicamente los impactos del poder de mercado que se otorga a quienes acuden a la misma, pero no se tienen en cuenta los beneficios sociales.

Una adecuada evaluación debería partir de entender que es un tema complejo y que no necesariamente lo más relevante es su impacto en los precios al consumidor. Como lo resalta la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI (2004), o WIPO, por su sigla en inglés:

En un sentido amplio, la propiedad intelectual se refiere a los derechos legales que resultan de la actividad intelectual en los campos de la

industria, la ciencia, la literatura y las artes. Los países tienen leyes para proteger la propiedad intelectual por dos razones principales. Una es dar expresión legal tanto a los derechos económicos y morales de los innovadores y de sus creaciones, como a los derechos del público a acceder a esas creaciones. La segunda es promover, como un acto deliberado de la política gubernamental, la creatividad y la diseminación y aplicación de los resultados, y fomentar el comercio justo, que puede contribuir al desarrollo económico y social (2004, p. 3).

El capítulo de propiedad intelectual de los TLC con Estados Unidos, la Unión Europea y EFTA contiene diversos mecanismos de protección de los productos de la mente humana⁵. Aun cuando las polémicas abarcan varios de ellos, las críticas tienden a concentrarse en las patentes y particularmente en las relacionadas con medicamentos⁶.

En la discusión reciente sobre el TLC con Estados Unidos se han satanizado las patentes sobre medicamentos, mediante argumentos que no se ciñen a la realidad y han transmitido a

⁵ Según la OMC, “los derechos de propiedad intelectual son aquellos que se confieren a las personas sobre las creaciones de su mente. Suelen dar al creador derechos exclusivos sobre la utilización de su obra por un plazo determinado” (ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/intell_s.htm).

En términos generales, la propiedad intelectual abarca temas relacionados con 1) La propiedad industrial: invenciones, patentes, marcas, dibujos y modelos industriales, e indicaciones geográficas de origen; 2) Los derechos de autor sobre obras literarias y artísticas: novelas, poemas y obras de teatro, películas, obras musicales, obras de arte como dibujos, pinturas, fotografías y esculturas, y diseños arquitectónicos; 3) los derechos relacionados con los derechos de autor: los de artistas intérpretes o ejecutantes sobre sus interpretaciones o ejecuciones, los de productores de fonogramas sobre sus grabaciones y los de los organismos de radiodifusión sobre sus programas de radio y televisión.

⁶ Los sistemas de patentes surgieron en el mundo hace varios siglos, con el objetivo de incentivar las invenciones que contribuyen al bienestar de la humanidad. Muchos autores señalan el Statute of Monopolies de 1624 como el primer antecedente de las regulaciones sobre patentes. Mediante esta norma aprobada por el Parlamento inglés, se ofrecieron patentes (“Letters Patent”) por 14 años a aquellos primeros inventores de nuevas manufacturas (Dutfield 2002, p. 13; Khan 2002, p. 11); su objetivo inicial no solo apuntaba a fomentar la innovación, sino también la difusión de inventos: “El ‘primer y verdadero inventor’ incluía a los importadores de invenciones creadas en el extranjero... Así, el énfasis primario de este aspecto de las patentes estaba en la difusión más que en la creatividad” (Khan 2002, p. 11).

la población mensajes apocalípticos como el de la cantidad de personas que van a morir en Colombia por la aplicación del capítulo de propiedad intelectual, la desaparición de los medicamentos genéricos y el exorbitante aumento de los precios de estos vitales productos.

En el marco del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el incentivo de las patentes consiste en un derecho de exclusividad, mediante el cual solo el innovador puede ceder o fabricar y comerciar su invención durante un periodo mínimo de veinte años.

Como lo señala Avendaño (2007^a), “en términos escuetos, aun cuando no precisos, el Estado otorga un poder de monopolio a los innovadores” (párr. 2); y este es el aspecto que más reacciones genera entre los críticos en contra de las patentes. El problema es que no se hacen propuestas alternativas que sean viables y que puedan sustituir los efectos positivos sobre la innovación que se han registrado en los últimos siglos con el esquema vigente.

El planteamiento de alternativas debe tener en cuenta que el derecho de exclusividad se brinda a cambio de la entrega simultánea de los conocimientos que permitieron a los innovadores llegar a la innovación, y del restablecimiento de la competencia al vencimiento de la patente, mediante la libertad de fabricación por parte de cualquier empresa.

En palabras de Avendaño (2007^a):

Si alguien recibe por ley el privilegio de ser el oferente único en un mercado, es apenas obvio que su poder tienda a reflejarse en precios superiores a los de un mercado de competencia perfecta. En ese contexto es simplista, por decir lo menos, la posición de aquellos críticos que “descubren” que las patentes acarrearán costos sociales vía mayores precios. Ese “descubrimiento” conduce a visiones parcializadas del impacto de las patentes en la sociedad (párr. 3).

No obstante, tienen razón al pensar que es necesario contar con estudios que contrasten los efectos teóricos de ceder esos derechos de exclusividad con los que se observan en la realidad (párr. 4).

Teóricamente se reconoce que las patentes generan al menos cuatro impactos en la sociedad: incentivo a las labores de investigación y desarrollo; sobrecosto en precios al consumidor; difusión de conocimientos; y mejora del bienestar de la población (párr. 5).

Hay estudios que verifican su influencia en la investigación, condicionada a la existencia de un sistema nacional de innovación. En Jordania y Brasil, por ejemplo, la investigación biomédica, que era nula, se desarrolló con la reforma al sistema de patentes. Michael Ryan y Ghafele (2006) destacan que “después de las reformas, al menos tres firmas brasileñas y al menos cinco jordanas establecieron actividades de investigación y desarrollo, estrategias gerenciales de propiedad intelectual y el crecimiento de portafolios de patentes con sus propios esfuerzos de innovación” (párr. 6).

Además, los derechos de patentes facilitaron acuerdos de comercialización de tecnología cuando las empresas adelantaron labores de investigación y desarrollo mediante cooperación entre universidades y sus investigadores.

También hay estudios sobre la mejora en el bienestar de la población. Frank Lichtenberg (2005) encontró, en una muestra de 52 países, que “entre 1986 y 2000, la expectativa de vida promedio de la población aumentó en cerca de dos años (1.96). Las estimaciones implican que las NEQ [nuevas entidades químicas] aportan 0.79 años (el 40%) de ese incremento de la longevidad” (párr. 7).

Según un estudio conjunto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Comercio -OMC (2002), hay investigaciones que comprueban que en los sectores farmacéutico y químico las patentes explican las labores de investigación y desarrollo así como la innovación en productos:

Es probable que haya tres razones que explican la importancia especial de las patentes en la innovación farmacéutica. En primer lugar, a diferencia de lo que pasa con los productos nuevos en otros muchos sectores industriales, las patentes sobre los productos farmacéuticos nuevos dan

una protección eficaz porque la cobertura de la patente se puede definir con más precisión cuando se trata de moléculas químicas, con lo cual es relativamente más fácil demostrar la existencia de infracciones.

En segundo término, los costos de investigación y desarrollo en el sector farmacéutico son especialmente altos, por lo que la protección jurídica que ofrecen las patentes es particularmente importante para asegurar beneficios comerciales.

Tercero, sin protección mediante patentes, el costo de las imitaciones sería bajo, porque los conocimientos creados por las empresas inventoras acerca del valor terapéutico, la seguridad y la eficacia de la molécula pueden ser aprovechados por otros a un costo muy bajo. Otro factor que parece diferenciar a la industria farmacéutica de otros muchos es la esperanza de vida relativamente larga de las invenciones y la consiguiente menor importancia del tiempo de ejecución como condicionante de las utilidades (pp. 103-104).

En relación con el sobre costo en precios al consumidor, como ya se señaló, es muy probable que el derecho de exclusividad se refleje en altos precios de los productos protegidos con patentes. Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que son múltiples los factores que inciden en la formación de precios, como son los canales de distribución, los impuestos, la cobertura de los sistemas de salud, la tasa de cambio, los costos de producción, y las formas de presentación, entre otros aspectos. Por eso, el estudio de la OMS y la OMC (2002) señala que “es metodológicamente difícil distinguir los efectos que sobre los precios tiene la introducción reciente de medidas de protección mediante patentes” (p. 107).

De igual forma, las dificultades de acceso a los medicamentos tampoco pueden relacionarse exclusivamente con la protección mediante patentes. Aun cuando la gran mayoría de los medicamentos comercializados en el mundo no tiene esa protección (son medicamentos genéricos), es sabido que millones de personas no tienen acceso efectivo a ellos por factores de ingresos, escasos recursos de los sistemas de seguridad, problemas de fabricación, etc., (OMS & OMC 2002, p. 108). Según Attaran (2004), la principal restricción de acceso a medicamentos en el

mundo en desarrollo es la pobreza, independientemente del régimen de propiedad intelectual.

Hay un último aspecto que desde el punto de vista teórico debería incorporarse a los análisis sobre el tema y es lo que se podría llamar el costo de oportunidad de no tener una patente. Una discusión sobre si los costos de una patente son X o Y dólares es irrelevante, si no se tienen en cuenta los costos de largo plazo de no tener dicho régimen de patente. Por lo anterior, un estudio que estima el costo de una patente no cuantifica los beneficios de largo plazo del régimen.

Medicamentos y salud pública en el TLC

Partiendo de una mezcla de elementos de la problemática de la salud en el país con temas de la negociación del TLC, Restrepo (2008) concluye que está en riesgo el acceso a los medicamentos y la protección de la salud pública:

Con la vigencia del “TLC con Estados Unidos, Colombia tendrá que implementar una serie de medidas que ampliarán el número de productos que es posible proteger mediante patentes, posibilitarán el alargamiento de las mismas más allá de los 20 años pactados en el seno de la Organización Mundial del Comercio y reducirán la capacidad del Estado para utilizar medidas que permitan limitar estos derechos, así como los conferidos por las marcas, con el fin de proteger la salud pública. También obstruirán la capacidad del Gobierno para mantener un sistema de control de precios efectivo, dado que desde la perspectiva de las industrias multinacionales, estos sistemas constituyen una forma de expropiación indirecta, susceptible de ser demandada como una forma de anulación y menoscabo de los beneficios esperados de la aplicación del tratado (pp. 104-105).

Restrepo (2008) presenta su visión de la historia reciente en materia de políticas sobre medicamentos. Curiosamente evita mencionar que desde el 1° de enero de 1994 se permitieron las patentes de productos farmacéuticos, mediante la Decisión Andina 344 de 1993. Adicionalmente, mediante la Ley 170 de 1994, el Congreso aprobó el Acuerdo de Marrakech, mediante el cual se estableció la OMC; esto significó la incorporación de

los acuerdos de la OMC a la legislación colombiana, incluyendo los ADPIC.

Aun cuando en la OMC se otorgó para los países en desarrollo un plazo hasta el 1° de enero de 2005 para implementar las obligaciones de este acuerdo, queda claro que la Decisión Andina 344 rige desde comienzos de 1994.

Con la incorporación de los ADPIC en la legislación colombiana, que posteriormente fue reafirmada con la Decisión 486 de la Comunidad Andina en el año 2000, se adoptaron los estándares internacionales en materia de propiedad intelectual. En lo relacionado con patentes, y específicamente sobre productos farmacéuticos, los principales estándares son los siguientes: una definición de lo que se considera materia patentable, plazo mínimo de veinte años para las patentes, protección de datos de prueba, posibilidades de que el Gobierno autorice licencias obligatorias o importaciones paralelas. Además, la Decisión 486 incluyó la no asignación de patentes de segundos usos para los países de la CAN:

Los productos o procedimientos ya patentados, comprendidos en el estado de la técnica, de conformidad con el artículo 16 de la presente Decisión, no serán objeto de nueva patente, por el simple hecho de atribuirse un uso distinto al originalmente comprendido por la patente inicial (art. 21).

Lo anterior significa que la legislación de patentes sobre medicamentos en Colombia data de 1994. Si la teoría de Restrepo (2008) –relacionada con los nefastos impactos de las patentes sobre el acceso a los medicamentos y la producción de genéricos– fuera cierta, la experiencia colombiana la habría demostrado de sobra. Lamentablemente para él, pero no para el país, la realidad derrumba sus argumentos. Una investigación adelantada por Archila, Carrasquilla, Meléndez y Uribe (2005) demostró que hasta el año 2004 se habían solicitado en Colombia 621 patentes relacionadas con productos farmacéuticos; pero –como consecuencia de la alta tasa de fracaso que caracteriza el desarrollo de medicamentos– de ellas solo 17 se encuentran

como productos comercializados, esto equivale apenas al 1.3% de los principios activos comercializados en el país en ese año.

Si lo anterior demuestra, sin lugar a dudas, que las normas de propiedad intelectual no han generado una catástrofe en el mercado de medicamentos, ¿tiene razón Restrepo al señalar que los daños provendrán de los compromisos asumidos por Colombia en la negociación del TLC con Estados Unidos?

Esa percepción es falsa. Colombia mantuvo todos los estándares que están vigentes desde 1994, con la única excepción del compromiso de realizar esfuerzos razonables en materia de protección de invenciones relacionadas con plantas.

Restrepo (2008) señala equivocadamente que los compromisos de Colombia sobre patentes “posibilitarán el alargamiento de las mismas más allá de los 20 años pactados en el seno de la Organización Mundial del Comercio” (p. 104). En primer lugar, como ya se mencionó, la OMC establece como estándar un *mínimo* de 20 años para las patentes; así reza en la Ley 170 de 1994 y no hay compromisos en el TLC ni intenciones del Gobierno de cambiar esa norma. En segundo lugar, la referencia de Restrepo implica una particular interpretación del mecanismo de compensación por demora injustificada en la aprobación de las patentes.

El mecanismo de compensación es nuevo en nuestra legislación y se traduce en la realización de esfuerzos para mejorar la eficiencia de la autoridad de patentes, de forma que solo excepcionalmente se demore más de cinco años en la aprobación de las patentes. Si se aprovechan debidamente los dos años de plazo para adoptar los correctivos necesarios, la probabilidad de extender una patente por compensación debe tender a cero⁷. Hay un elemento adicional que era desconocido para la época en que Restrepo escribió su artículo y es el Protocolo Modificato-

⁷ El plazo en la práctica fue más extenso por la demora en la aprobación del TLC por parte del Congreso de Estados Unidos; aun así, hay dos años a partir de la entrada en vigencia el 15 de mayo de 2012.

rio. En este, para el caso de los productos farmacéuticos, se dejó como opcional el mecanismo de compensación por demoras injustificadas⁸. Por lo tanto, no es razonable crear la expectativa entre los ciudadanos de que todas las patentes serán a más de veinte años como consecuencia del TLC.

Señala Restrepo (2008) que el TLC le impone restricciones al Gobierno para controlar los precios de los medicamentos, porque ello sería considerado una expropiación indirecta y por lo tanto demandable por parte de las empresas multinacionales.

Hay en esa afirmación una incompreensión del texto del TLC con relación a las decisiones del Gobierno y la expropiación. En primer lugar, por principio no es deseable realizar expropiaciones ni nacionalizaciones directa o indirectamente. Esta es una regla de juego que garantiza estabilidad a los inversionistas. Imaginémonos un Gobierno en el que arbitrariamente las autoridades puedan decidir de la noche a la mañana nacionalizar ciertas empresas o ciertos sectores sin esgrimir razones distintas a su voluntad. Es claro que ni los inversionistas nacionales ni los extranjeros estarían dispuestos a asumir los riesgos, con las consecuencias negativas que ello implica para el crecimiento de la economía.

En segundo lugar, en el tratado no hay una prohibición absoluta a la expropiación, pues se contemplan excepciones. Así, por ejemplo, el artículo 10.7 del TLC las exceptúa “por motivos de propósito público”; y este concepto se puede asimilar a “necesidad pública”, “interés público” o “utilidad pública” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2006).

⁸ El Protocolo modificó el inciso b) del párrafo 6 del artículo 16.9, que quedó en los siguientes términos: “Cada Parte proporcionará los medios para compensar y deberá hacerlo, a solicitud del titular de la patente, por retrasos irrazonables en la emisión de una patente, con excepción de una patente para un producto farmacéutico, restaurando el término de la patente o los derechos de patente. Cada Parte podrá suministrar los medios y podrá, a solicitud del titular de la patente, compensar por retrasos irrazonables en la emisión de una patente para un producto farmacéutico restaurando el término de la patente o los derechos de la misma”.

En tercer lugar, el Anexo 10-B de la Ley 143 de 2007 establece casos que no deben entenderse como expropiación indirecta, entre ellos señala que, “salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medioambiente”.

Por último, se afirma que el TLC quita capacidad al Estado para proteger la salud pública. Nada más alejado de la realidad. Uno, ni la salud pública, ni la autonomía del Estado para diseñar y ejecutar políticas fue tema de negociación y por lo tanto se preservan. Dos, hay un reconocimiento específico a los límites de los compromisos asumidos en materia de propiedad intelectual en relación con la salud pública. En el “Entendimiento respecto de ciertas medidas de salud pública” queda expreso que

Las obligaciones del Capítulo Dieciséis del Acuerdo no afectan la capacidad de una Parte de adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública, promoviendo el acceso universal a las medicinas, en particular en relación con casos tales como HIV/SIDA, tuberculosis, malaria y otras epidemias, así como circunstancias de extrema urgencia o emergencia nacional (Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, 2006).

De esta forma se reconoce lo establecido en la Declaración de Doha (2001) sobre la relación ADPIC–salud pública.

Finalmente, el tratado contiene una reserva específica sobre los servicios de salud y el sistema de seguridad social, que incluye el sistema general de seguridad social en salud. Esa reserva permite la adopción de políticas específicas relacionadas con esos sectores, afectando algunas disciplinas del acuerdo, siempre y cuando no se trate de medidas discriminatorias. De igual forma, hay una reserva específica que preserva la facultad de Colombia de imponer limitaciones sobre acceso a mercados y prestación transfronteriza en los servicios sociales y de salud así como los servicios profesionales relacionados con la salud.

Quedan identificadas y desvirtuadas varias de las apreciaciones equivocadas del artículo de Restrepo (2008). Y queda clara la necesidad de un mayor debate sobre el TLC y sobre la salud pública, pero manteniendo bien definidos los límites de cada tema y bien establecidas sus conexiones.

Costos de la propiedad intelectual

En opinión del senador Robledo (2006c), “este capítulo [...] provocará enfermedad y muerte entre los colombianos, pues encarecerá los medicamentos en cerca de 900 millones de dólares al año, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS)” (parr. 3).

Esa cifra no tiene ningún fundamento y refleja la poca rigurosidad de muchas de las críticas que se hacen al TLC. El estudio de Zerda, Cortés, Hoz De la, Durán y Sarmiento (2005) para Bogotá, señala que el tamaño del mercado farmacéutico de Colombia en 2004 fue de US\$ 1.235 millones. Siendo así, ¿cómo pueden crecer los precios de un año en una cifra que equivale a más del 70% del tamaño del mercado en 2004? Ningún crítico aporta las pruebas.

Se menciona como fuente la Organización Panamericana de la Salud, luego hacen referencia al estudio de Cortés, Zerda, Sarmiento y Hoz De la (2004), titulado “Modelo prospectivo del impacto de la protección a la propiedad intelectual sobre el acceso a medicamentos en Colombia”. Este es un estudio que tiene graves problemas metodológicos, como el de considerar que el tiempo efectivo de comercialización de una patente es de veinte años.

En el caso de los medicamentos, cuando se solicita la patente se hace sobre una molécula (principio activo) y no sobre un medicamento listo para ser comercializado. En la realidad, después de solicitarse la patente hay que desarrollar el medicamento, lo que implica un proceso extenso y con altas probabilidades de fracaso. Se estima que, en promedio, el desarrollo de un medicamento puede tomar entre 8 y 12 años, por lo que el tiempo

efectivo de estas patentes se reduce en ese número de años⁹. Por lo tanto, cuando en el estudio mencionado se usa una cifra de veinte años se sobrestiman los resultados. Los propios autores reconocen implícitamente este error en el estudio que ellos mismos realizaron para la Alcaldía Mayor de Bogotá, pocos meses después del de la OPS; en el cual utilizaban diez años como el tiempo efectivo de comercialización de una patente.

¿Cuáles son las cifras que se presentan en el estudio de la OPS y cuál es su utilidad actual? El estudio simula un escenario básico, que representa el costo presumible de la actual legislación sobre propiedad intelectual. Luego diseña escenarios hipotéticos para medir los incrementos en los costos para la sociedad que se podrían derivar de la negociación del TLC.

Los resultados del estudio de la OPS indican que las medidas actuales implican un costo de US\$ 109 millones en año 2005 para el conjunto de la sociedad colombiana. Esta cifra, además de ser muy diferente a los US\$ 900 millones mencionados en la crítica, incorpora los errores metodológicos anotados. El autor de este capítulo realizó para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo un cálculo utilizando diez años como el tiempo efectivo de comercialización de una patente, con lo cual el costo se reduce para el año 2005 a la suma de US\$ 19 millones¹⁰, esto es el 17% de la cifra estimada por el estudio de la OPS y el 2.1% de la citada en la crítica.

⁹ El desarrollo de un medicamento sigue varias etapas que son de obligatorio cumplimiento para poder obtener la aprobación final de la autoridad sanitaria para su comercialización. Hay una fase de ensayos con el principio activo y una fase preclínica en la que se hacen ensayos con animales; estas dos pueden tomar entre tres y seis años. Luego continúan las fases clínicas que son tres y en ellas se empiezan las pruebas en seres humanos; las fases en su conjunto tardan entre seis y siete años en promedio y se diferencian por el número de voluntarios con los que se hacen las pruebas: de 20 a 100 en la primera, de 100 a 500 en la segunda y de 1.000 a 5.000 en la tercera. Y por último está el periodo que se toma la autoridad sanitaria en conceder la licencia. (Pharmaceutical Research and Manufacturers of America, 2007).

¹⁰ Memorando interno no publicado.

Sea cual sea el monto de la cifra en discusión, esta solo mediría el impacto de la legislación de propiedad intelectual vigente en Colombia, pero no los efectos del TLC con Estados Unidos. Cabe preguntarse entonces si el estudio mide los impactos del TLC. La respuesta es negativa, por una sencilla razón; el estudio fue elaborado mucho antes del cierre de la negociación, por lo que los escenarios diseñados tomaron como referencia las solicitudes iniciales de los Estados Unidos. Puesto que ninguno de los escenarios hipotéticos refleja el resultado final de la negociación, la utilidad de ese estudio, como el de otros publicados posteriormente, es nula como referencia sobre los presuntos costos del tratado; por ende, la crítica que se basa en él también es nula.

La desaparición de los medicamentos genéricos

El senador Robledo (2006b) considera que

Con las normas de propiedad intelectual, diseñadas para entorpecer la producción de medicamentos genéricos, se fortalecerá el monopolio de las transnacionales y este incrementa los precios entre el 22 y el 80 por ciento, aunque hay casos en que los sube quince veces (párr. 1).

¿En qué se basa esta presunción? Posiblemente en hechos ya conocidos de las caídas de precios que ocasiona la aparición de competidores con la terminación del periodo de vigencia de una patente en otros países. Pero no aportan pruebas de la forma en que se “entorpecerá” la producción de genéricos. Y no lo hacen porque es evidente la poca precisión que tienen sobre la definición de este tipo de productos.

En un debate en el Congreso, durante el trámite de la ley del TLC, un congresista leyó una lista de medicamentos y mostró las enormes diferencias de precios que hay entre los productos de marca y los genéricos. “Estas alusiones en una discusión sobre el presunto impacto del TLC en el precio de los medicamentos insinúan al ciudadano que los impactos del tratado se sintieron desde antes de su entrada en vigencia” (Avendaño, 2007b, párr. 2).

En realidad ese tema específico no tiene nada que ver con el TLC ni con las normas de propiedad intelectual contenidas en la Ley 170 de 1994. El estudio de Archila et al., (2005) demostró que en 2004 solo poseía patente el 1.3% de los principios activos del mercado farmacéutico colombiano, y otro 1.6% tenía protección de datos de prueba. Esto significa, ni más ni menos, que en el 97.1% de los principios activos no hay restricciones para la competencia. Surge entonces una pregunta: ¿Si no hay protección por qué son tan diferentes los precios?

Para responderla, se debe partir de entender qué es un genérico. Un medicamento es un principio activo que previene o cura una enfermedad específica. Teóricamente, según la OMS, un medicamento genérico es aquel producto que puede ser fabricado libremente por cualquier laboratorio, porque contiene un principio activo cuya patente ya caducó o porque nunca fue patentado. En nuestra legislación no hay una definición expresa del concepto, y el que se usa cotidianamente no se ciñe al teórico, pues la mayoría de medicamentos que hay en el mercado tienen principios activos que nunca tuvieron patente en Colombia.

Los principios activos que contienen los medicamentos tienen un nombre oficial recomendado en la Denominación Común Internacional (DCI) que elabora la OMS, con el fin de identificar de forma homogénea cada sustancia farmacéutica a nivel mundial. No es claro por qué ese nombre oficial se ha equiparado en Colombia con el concepto de producto genérico.

Quizá ello obedezca a la mención de “nombre genérico” en algunas normas. En el artículo 162 de la Ley 100 de 1993 se establece el Plan de Salud Obligatorio “[...] incluyendo la provisión de medicamentos esenciales en su presentación genérica”. En el artículo 72 del Decreto 677 de 1995 se reglamenta el contenido de las etiquetas, rótulos y empaques de los medicamentos, estipulando que deben llevar “el nombre del producto o marca registrada, si es el caso, su denominación genérica”. Por su parte, el artículo 97 de la misma norma establece que “los medica-

mentos esenciales podrán fabricarse y venderse bajo su nombre genérico”.

Siendo rigurosos, desde el punto de vista teórico, en Colombia no habría genéricos pues, usando el lenguaje de la OMS, no se han vencido las patentes del 1.3% de los principios activos que tienen protección; y, desde el punto de vista de la DCI, todos los productos son genéricos, ya que incluso los protegidos por patente tienen un nombre oficial.

Queda claro que la normatividad colombiana obliga a los fabricantes o comercializadores de medicamentos a etiquetar los productos con el nombre genérico (entendido como la DCI) –y que a esos productos los llamamos “genéricos”–, pero tienen la libertad de adicionarle un nombre comercial (marca) si se quieren diferenciar en el mercado. Por lo tanto, lo que los críticos reseñan en sus ejemplos no es la diferencia de precios entre un producto con protección de patente y otros que no la tienen, sino la que existe entre los productos “genéricos” con marca y los “genéricos” sin marca.

Siendo así, las diferencias de precios pueden surgir por múltiples razones, entre las que cabe mencionar el prestigio del laboratorio, los mayores costos de mercadeo y publicidad, las diferencias en presentación, las estrategias de posicionamiento de los laboratorios, la demanda, la segmentación del mercado por tipo de comprador y las preferencias del consumidor; a este respecto, resulta fácil colegir que ninguna de ellas se relaciona con las normas de propiedad intelectual.

Hay una opinión ampliamente extendida que explica las diferencias de precios por presuntas diferencias en la calidad de los medicamentos. Este argumento no tiene una base real, pues las normas colombianas establecen que todos los productos farmacéuticos deben cumplir con los mismos estándares de seguridad y eficacia, y el Invima debe velar por que esos requisitos se cumplan.

La discusión anterior pone de manifiesto un problema que va más allá de la propiedad intelectual y de la diferenciación de productos por marca: el acceso a la información. Los consumidores no conocen plenamente la existencia de genéricos, de calidad similar a la del innovador, y tampoco conocen la vigilancia del Gobierno sobre el mercado. Así lo comprueba un estudio de Econometría Consultores (2005), que en una encuesta en cinco ciudades encontró que el 74% de los hogares sabe de la existencia de los genéricos, pero solo el 43% los compra.

En síntesis, para estar a tono con los términos usados internacionalmente, en el mercado de Colombia predominan los genéricos (principios activos con protección de patente ya vencida o que nunca fueron patentados), pero se diferencia entre los de marca y los que no son de marca. Pero eso no guarda relación alguna con las normas de propiedad intelectual y mucho menos con la probabilidad de que alguno de ellos pueda desaparecer del mercado.

La experiencia internacional muestra que la adopción de los estándares internacionales de propiedad intelectual no implica la desaparición de los genéricos. Un trabajo de Danzon y Furukawa (2003), investigadores de Wharton School, muestran para un grupo de siete economías desarrolladas y dos subdesarrolladas que la presencia de productores de genéricos es significativa. En tres de las economías desarrolladas (Canadá, Alemania y Estados Unidos) su participación supera el 50% de la oferta de medicamentos en volumen. De igual forma, se observa que en todos los mercados, los genéricos registran menores precios, lo que refleja su baja participación en las ventas (con la excepción de Chile) ¿Por qué Colombia habría de constituir una excepción?

Segundos usos

Aun después de terminada la negociación, los críticos siguieron afirmando cosas que ya podían comprobar que no quedaron en

el Tratado. Es el caso de Robledo, quien sostiene que “de acuerdo con el propio Ministerio de la Protección Social (2006b), el articulado del TLC permite las patentes de segundos y más usos, amplía el espectro de la materia patentable y ordena trabajar para que puedan patentarse plantas” (parr. 2).

El tema de las patentes de segundos usos surge cuando a un medicamento que ya no tiene protección, porque la patente se venció, se le descubre una nueva aplicación o uso. Hay países en los que se considera que ese nuevo uso tiene derecho a la protección de patentes y así lo han desarrollado en su legislación. Colombia no tiene esa figura en la legislación y es falso afirmar que el TLC aceptó patentes sobre segundos usos. Quienes afirman esto nunca mencionan en qué parte del tratado quedó ese compromiso.

Aun cuando los críticos aluden a un documento del Ministerio de la Protección Social, es posible que su fecha de elaboración corresponda a la fase inicial de la negociación y se refiera a las solicitudes presentadas por Estados Unidos. Cerrada la negociación, ese Ministerio fue enfático en su afirmación de que Colombia no aceptó la solicitud de otorgar patentes sobre segundos usos. El resaltado del boletín de prensa del Ministerio de la Protección Social (2006b) que anunció la terminación de las negociaciones indica: “No habrá patentes para segundos usos, ni para los métodos de diagnóstico, terapéuticos ni quirúrgicos”. Esto de paso muestra que tampoco se aceptó la ampliación de lo que se considera patentable (espectro).

La marrulla del *Linkage*

Otra perla que se siguió vendiendo como contenido del TLC: “En forma parecida actúa el llamado Linkage, que vincula patentes y registros sanitarios, marrulla que en Estados Unidos explica el 72 por ciento de los casos en los que el monopolio se alarga por más de 30 meses” (Robledo, 2006b, parr. 3).

Con el fin de comprender el tema de discusión, es necesario hacer algunas precisiones sobre alcance del Linkage en el TLC con EE. UU.

El *Linkage* consiste en un mecanismo que vincula el tema de propiedad intelectual con el del registro sanitario (aprobación para comercialización). La solicitud inicial de los Estados Unidos proponía que la autoridad sanitaria evaluara cada solicitud de registro sanitario y determinara si la molécula (principio activo) contenida en el medicamento tiene o no protección de patente; la autoridad sanitaria debería determinar si la solicitud viola los derechos del innovador y en ese caso negar la aprobación para comercialización.

El principio de hacer cumplir la legislación sobre patentes y salvaguardar, en los derechos de los innovadores no tiene ninguna discusión. El punto en el cual Colombia no compartía la solicitud de Estados Unidos era el de otorgar a la autoridad sanitaria (Invima) funciones que hoy corresponden a la autoridad de patentes (Superintendencia de Industria y Comercio); por eso como alternativa, Colombia planteó un mecanismo de transparencia.

La mejor forma de examinar el tema es revisando el texto del Tratado (MinCIT, 2006), capítulo 16, artículo 10, numeral 3:

3. Cuando una Parte permita, como condición para la aprobación de comercialización de un producto farmacéutico, que personas, diferentes a la que originalmente presentó la información de seguridad o eficacia, se apoyen en la evidencia de la información de seguridad o eficacia de un producto que fue previamente aprobado, tal como la evidencia de aprobación previa de comercialización en el territorio de la Parte o en otro territorio, esa Parte deberá:

(a) implementar medidas en su proceso de aprobación de comercialización a fin de impedir que tales otras personas comercialicen un producto amparado por una patente, reclamando el producto o su método de uso aprobado durante el término de esa patente, a menos que sea con el consentimiento o aquiescencia del titular de la patente; y

(b) establecer que el titular de la patente será informado acerca de la identidad de cualquier persona que solicite la aprobación de comercialización para ingresar al mercado durante el término de la patente identificada a la autoridad de aprobación como que ampara ese producto (art 10., subrayado fuera de texto).

Obsérvese que la redacción indica claramente el objetivo de impedir a terceros la comercialización de productos protegidos por patente si no cuentan con la aprobación del titular.

De forma complementaria, en una carta anexa al capítulo de propiedad intelectual se aclara que

Además, en el Protocolo Modificatorio se dejó como optativo el numeral 3 citado, al cambiar el término “deberá” por “podrá”, y adicionó una nota de pie de página en el que se aclara que “para mayor certeza, las Partes reconocen que esta disposición no implica que la autoridad encargada de aprobar la comercialización deba hacer validación de patente o determinaciones sobre infracciones”.

Con esta redacción se cumple la aspiración de Colombia de mantener la independencia de las autoridades sanitarias y de patentes. La propuesta colombiana de implementación es una regla de transparencia, consistente en la publicación de las solicitudes de registro sanitario en la página de Internet del Invima. Si alguien considera que le están violando sus derechos de patente debe hacer la respectiva reclamación ante la Superintendencia de Industria y Comercio; será esta última la que defina si una solicitud de registro sanitario viola los derechos de una patente.

La figura del *Linkage* no se puede analizar aisladamente de la “Excepción Bolar”. Esta disposición –que está permitida en el artículo 30 del acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)– permite hacer excepciones limitadas de los derechos del titular de una patente, siempre que no le causen perjuicios injustificados. En un documento de

divulgación sobre los ADPIC, la OMC explica las bondades de la “Excepción Bolar” en los siguientes términos:

Muchos países se acogen a esta disposición para conseguir avances científicos y tecnológicos. Permiten que los investigadores utilicen una invención patentada en sus investigaciones para comprenderla mejor.

Además, algunos países permiten que los fabricantes de medicamentos genéricos usen la invención patentada para obtener la autorización de comercialización de esos productos –por ejemplo, de las autoridades de salud pública– sin el permiso del titular de la patente y antes de que haya expirado el período de protección. Los productores de medicamentos genéricos pueden comercializar su versión de esos medicamentos en cuanto expira la patente (OMC, 2006, pp. 3-4).

La “Excepción Bolar”, o “Excepción reglamentaria”, como también se le conoce, quedó contenida en el TLC en el artículo 16.9.5:

Si una Parte permite que una tercera persona use la materia protegida por una patente vigente para generar la información necesaria para apoyar la solicitud de aprobación para comercializar un producto farmacéutico o químico agrícola, esa Parte dispondrá que cualquier producto producido en virtud de dicha autorización no será fabricado, utilizado, vendido, ofrecido para venta, o importado en el territorio de esa Parte con fines diferentes a los relacionados con la generación de información, para cumplir los requerimientos de aprobación de comercialización del producto una vez expire la patente, y si la Parte permite la exportación, el producto sólo será exportado fuera del territorio de esa Parte para propósitos de cumplir los requisitos de aprobación de comercialización de esa Parte (MinCIT, 2006).

Puestas en contexto las dos figuras –*Linkage* y *Excepción Bolar*–, se entiende que en el TLC no se acepta la extensión del periodo de vigencia de las patentes mediante el uso de ellas. El objetivo de la primera es establecer un nuevo mecanismo para hacer efectiva la protección de los derechos del titular de la patente durante los veinte años que están establecidos en la legislación. El objetivo de la segunda es facilitar el avance de la ciencia y permitir que los fabricantes de genéricos realicen todos los procedimientos y trámites necesarios para entrar al mercado tan

pronto como expire la patente. En el caso del *Linkage* se busca neutralizar a un fabricante que pretende obtener el registro sanitario para comercializar un medicamento, cuando por ejemplo aún restan cinco años para el vencimiento de la patente. En la *Excepción Bolar* se busca que, por ejemplo, una empresa pueda empezar la preparación de muestras, la realización de estudios de bioequivalencia y el alistamiento de los procesos de producción para salir al mercado lo más pronto después de la expiración de la patente.

Remate: problemas de lectura

Los temas repasados en este capítulo son apenas una selección de las innumerables críticas hechas a las negociaciones comerciales y especialmente al TLC de Colombia con Estados Unidos. Algunas de ellas fueron realizadas durante la negociación, y por lo tanto, al contrastarse con los textos de los TLC o del Protocolo Modificadorio quedaron desvirtuadas. Pero otras han pretendido mantenerlas a sabiendas de que no quedaron como parte de los tratados.

El peor caso es el de algunas pretensiones de “forzar” los textos haciendo lecturas fantasiosas. Nada mejor para cerrar este capítulo que un par de referencias: la primera, sobre el concepto de novedad en las patentes y la segunda, sobre el de nivel inventivo.

Sobre el concepto de novedad, el artículo 16.9.7 del TLC establece lo siguiente:

Cada Parte no tomará en cuenta la información contenida en las divulgaciones públicas utilizadas para determinar si una invención es nueva, o tiene actividad inventiva, si la divulgación pública (a) fue efectuada o autorizada por, o deriva del solicitante de la patente y si (subrayado fuera de texto) (b) ocurrió dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud en el territorio de la Parte (MinCIT, 2006).

La lectura que hace Cortés (2006) es la siguiente:

El texto del TLC incluye de manera vinculante las dos condiciones al establecer el conector “y si [...]”. Esta interpretación permite conservar el

actual estándar utilizado en Colombia. Sin embargo, si la interpretación o traducción de los textos se diera en el sentido de utilizar uno u otro de los condicionantes establecidos en los literales a) y b) del artículo citado, es posible afirmar que entonces se contradice el concepto actual de novedad [subrayado fuera de texto]

En esta segunda interpretación, el concepto de “novedad” se relaja y permite el planteamiento de mayor cantidad de productos o procedimientos (p. 35).

De esta forma, la creatividad los lleva a leer una “y”, como una “o” y cambiar totalmente el sentido del texto original.

Respecto al nivel inventivo, el artículo 16.9.1 del TLC dice:

Cada Parte permitirá la obtención de patentes para cualquier invención, sea de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. Para los efectos de este Artículo, una Parte podrá considerar las expresiones “actividad inventiva” y “susceptible de aplicación industrial” como sinónimos de las expresiones “no evidentes” y “útiles”, respectivamente (MinCIT, 2006).

Por su parte, la lectura de Cortés (2006) es la siguiente:

El artículo 16.9.1 ratifica lo contenido en ADPIC al expresar que cada parte “podrá” considerar esta expresión como sinónimo de “no evidente”. Por tanto, en principio no implica ningún cambio a los estándares actuales. Sin embargo, la homologación de los términos hacia el estándar norteamericano hace prever la adopción del término “no evidente” en la legislación colombiana [subrayado fuera de texto] y con ella la adopción de una interpretación similar a la contenida en la legislación de los Estados Unidos, con niveles de exigencia más relajados” (p. 36).

Lo más interesante de esa lectura creativa es que le “calculan” el costo que tendría para la sociedad colombiana: en este último caso, el monto sería de US\$ 241 millones en el año 2020.

En el capítulo se han mostrado elocuentes ejemplos de los principios que orientan a este tipo de críticos de la política comercial que adelanta Colombia: hay que criticar por criticar y el que no lo haga está con el Gobierno, como lo resalta el epígrafe. Quedan de lado los intereses de aquellos a quienes fingen re-

presentar; brilla por su ausencia el deseo de velar porque las cosas en el país marchen mejor, y no existe el ánimo de hacer una crítica constructiva que mejore la calidad de las decisiones públicas; eso explica por qué nunca proponen alternativas a las decisiones que con tanta pasión rebaten.

El problema es que sus críticas no son inocuas. Con la habilidad de los críticos para crear eslóganes impactantes, hay personas que terminan por creer que ellos tienen fundamentos rigurosos. El riesgo para el país es muy grande pues puede generar casos de profecías autorrealizadas: si un creciente número de empresarios cree por ejemplo que los TLC van a acabar con la agricultura, y, en consecuencia dejan de sembrar, mañana los críticos sacarán pecho para decir que tenían razón; con esto, Colombia habrá desperdiciado la oportunidad de desarrollar todo el potencial que tiene de producción de alimentos en un mundo que va camino a un creciente desabastecimiento de estos productos. Esta situación amerita la crítica a los críticos.

A este punto, resulta interesante concluir recordando una entrevista de Yamid Amat a Lucho Garzón, cuando era alcalde de Bogotá:

Amat: ¿El Lucho Garzón de izquierda ya está en el centro?

Garzón: Una cosa es hacer oposición y gritar que todo es malo y otra es gobernar. Yo fui oposición de protesta. Ahora soy Gobierno y eso cambia...

Amat: ¿El Gobierno lo cambió?

Garzón: El Gobierno me cambió, porque aprendí. Aprendí que uno no puede estar gritando abajo a todo. Si estoy gobernando, ¿a quién le echo la culpa? (Garzón, 9 de septiembre de 2006).

Referencias

- Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. (2006). Washington.
- Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles –[GATT]. (1974). *Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio*. Londres: Autor. Acuerdo

- sobre los Aspectos Generales de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio –[ADPIC]. Ronda de Uruguay. Marruecos, abril 15 de 1994. Recuperado de <http://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/es/agreement/pdf/trips.pdf>
- Archila, E., Carrasquilla, G., Meléndez, M., & Uribe, J.P. (2005). *Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Fundación Santa Fe de Bogotá.
- Arenal Del, C. (2009). Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista? (Documento de Trabajo 36/2009). Real Instituto Elcano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt36-2009.
- Attaran, A. (2004). How do Patents and Economic Policies Affect Access to Essential Medicines in Developing Countries?. *Health Affairs*, 23(3), 155-166. doi: 10.1377/hlthaff.23.3.155
- Avendaño, H. (15 de mayo de 2007a). Patentes, ¿solo monopolio?. *La República*. Recuperado de: <http://articulosohernanavendano.blogspot.com/2009/12/patentes-solo-monopolio.html>
- Avendaño, H. (18 de junio de 2007b). El TLC y el precio de los medicamentos. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de: <http://articulosohernanavendano.blogspot.com/2009/12/el-tlc-y-el-precio-de-los-medicamentos.html>
- Ayuso, A. (2009). Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: Equilibrios y asimetrías. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 85-86, 185-209. Recuperado de: http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/los_retos_de_america_latina_en_un_mundo_en_cambio
- Comunidad Andina de Naciones -[CAN]. (2005, marzo 22). *Impacto de las negociación hemisférica: implicaciones en dumping y subsidios*. Documentos informativos. SG/ di 716.
- Comunidad Andina de Naciones [CAN]. (2006a). Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, frente al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (Documento de Trabajo SG/dt 337). Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt337.pdf>.
- Comunidad Andina de Naciones -[CAN]. (2006b). Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países Andinos con terceros (Documento de Trabajo

- SG/dt 338/Rev. 1). Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt338.pdf>
- Cortés, M. (2006). *La propiedad intelectual en el TLC: impactos sobre el gasto farmacéutico y el acceso a medicamentos en Colombia*. Bogotá: Misión Salud, Fundación Ifarma. Recuperado de <http://ifarma.org/web/wp-content/uploads/2009/02/cortes-2006-impacto-de-ppi-sobre-medicmtos.pdf>
- Cortés, M., Zerda, A., Sarmiento, D., & Hoz De la, G. (2004). *Modelo prospectivo del impacto de la protección a la propiedad intelectual sobre el acceso a medicamentos en Colombia*. Bogotá: Organización Panamericana de la Salud, Fundación Ifarma.
- Danzon, P., & Furukawa, M. (2003). Prices and Availability of Pharmaceuticals: Evidence from Nine Countries. *Health Affairs*, 3, 521-536. doi: 10.1377/hlthaff.w3.521
- Decisión de 28 de noviembre de 1979. Cláusula Habilitante. Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles –[GATT].
- Decisión 322 de 1992. Relaciones comerciales con países de ALADI, Centroamérica y el Caribe. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/gace114.pdf>
- Decisión 344 de 1993. Régimen Común sobre Propiedad Industrial. Acuerdo de Cartagena. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec344s.asp>
- Decisión 370 de 1994. Arancel Externo Común –[AEC]. Comisión del Acuerdo de Cartagena. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec370s.asp>
- Decisión 486 de 2000. Régimen común sobre propiedad industrial. Comisión de La Comunidad Andina.
- Decisión 535 de 2002. Arancel Externo Común –[AEC]. Comisión de la Comunidad Andina. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec535s.asp>
- Decisión 598 de julio de 2004. Relaciones comerciales con terceros países. Comisión de la Comunidad Andina de Naciones.
- Decreto 677 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Régimen de Registros y Licencias, el Control de Calidad, así como el Régimen de Vigilancia Sanitaria de Medicamentos, Cosméticos, Preparaciones Farmacéuticas a base de Recursos Naturales, Productos de Aseo, Higiene y Limpieza y otros productos de uso doméstico y se dictan otras

- disposiciones sobre la materia. Presidencia de la República de Colombia, abril de 1995.
- Dutfield, G. (2002). Regulating acces and benefit sharing. *Biotechnology and Development Monitor*, 4, 2-17.
- Econometría Consultores. (2005). *Estudio de la política de precios de medicamentos en Colombia*. Recuperado de http://www.medinformatica.net/FMC_CMCB/Circular04de2006/EstudioPoliticaPreciosMedicamentos2005Econometria_20100504_121211.pdf
- Khan, Z. (2002). *Intellectual Property and Economic Development: Lessons from American and European History* (Informe de Commission on Intellectual Property Rights). Recuperado de <http://network.idlo.int/Publications/Khan%20Z.%20-%20Intellectual%20Property%20and%20Economic%20Development,%20Lessons%20from%20History.pdf>
- Kuwayama, M., Durán, J., & Silva, V. (2005). *Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the Primacy of Multilateralism, a Latin America and Caribbean Perspective* (Serie Comercio Internacional No. 58). Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para America Latina y el Caribe.[CEPAL].
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia, diciembre de 1993.
- Ley 170 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la “Organización Mundial de Comercio (OMC)”, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino. Congreso de la República, diciembre 1994.
- Ley 143 de 2007. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006. Diario oficial No.46.679. Congreso de la República de Colombia, julio de 2007.
- Ley 1166 de 2007. Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Modificatorio al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos”. Diario oficial No. 46.819. Congreso de la República de Colombia, noviembre 2007.
- Lichtenberg, F. (2005). The Impact of New Drug Launches on Longevity: Evidence from Longitudinal, Disease-Level Data from 52 Countries, 1982-2001. *International Journal of Health Care Finance and Economics*,

- 5(1), 47-73. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.: 10.1007/s10754-005-6601-7
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT]. (2006). *Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (20 de Febrero de 2006). *Se cerró mesa de propiedad intelectual en el TLC. Prevalece defensa de los intereses de la salud pública*. Boletín de Prensa No. 016.
- Organización Mundial de Comercio –[OMC]. (2001). *Declaraciones de Doha*. Doha: Autor. Recuperado de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/ddec_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio –[OMC]. (2003). Los textos jurídicos, Los resultados de la Ronda Uruguay y de negociaciones comerciales multilaterales. Ginebra: Autor.
- Organización Mundial del Comercio –[OMC]. (2006). *Los ADPIC y las patentes de productos farmacéuticos*. Hoja Informativa. Recuperado de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/tripsfactsheet_pharma_2006_s.pdf
- Organización Mundial de la Salud –[OMS], & Organización Mundial del Comercio –[OMC]. (2002). *Los acuerdos de la OMC y la salud pública. Un estudio conjunto de la OMS y la Secretaría de la OMC*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio; Organización Mundial de la Salud. Recuperado de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/who_wto_s.pdf.
- Pharmaceutical Research and Manufacturers of America. (2007). *Drug Discovery and Development, Understanding the R&D Process*. Recuperado de http://www.innovation.org/drug_discovery/objects/pdf/RD_Brochure.pdf
- Pulecio, J. R. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*, 61, 12-32. Recuperado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/449/21>.
- Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio [RECALCA]. (2008). *Los tratados de Libre Comercio destruyen la Comunidad Andina*. Recuperado de <http://www.moir.org.co/Los-tratados-de-Libre-Comercio.html>
- Restrepo, L. G. (2008). Reforma de la Salud, TLC y medicamentos. *Fármacos*, 11(2), 104-105. Recuperado de <http://www.saludyfarmacos.org/wp-content/files/apr08.pdf>

- Robledo, J. E. (2006^a). *La verdad también es víctima del TLC*. Recuperado de <http://www.moir.org.co/JORGE-ENRIQUE-ROBLEDO-LA-VERDAD.html>.
- Robledo, J. E. (2006b). *TLC, medicamentos y 'expropiación indirecta'*. Recuperado de <http://www.aporrea.org/tecno/a25125.html>
- Robledo, J. E. (13 de Noviembre de 2006c). *Carta abierta a los senadores y congresistas de los Estados Unidos de América sobre el TLC*. Recuperado de <http://tribunaroja.moir.org.co/CARTA-ABIERTA-A-LOS-SENADORES-Y.html>
- Robledo, J. E. (2007^a). *El TLC recoloniza a Colombia. Acusación a Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá, D.C.: TR Ediciones.
- Robledo, J. E. (14 de Marzo de 2007b). *La lesiva macroeconomía del TLC (Intervención en las comisiones segundas conjuntas de Senado y Cámara durante el debate sobre el Tratado de Libre Comercio)*. Recuperado de <http://www.moir.org.co/LA-LESIVA-MACROECONOMIA-DEL-TLC.html>
- Robledo, J. E. (12 de marzo de 2012). *El doctor Petro falta a la verdad gravemente*. *El Tiempo.com*. Recuperado de <http://m.eltiempo.com/colombia/bogota/el-doctor-petro-falta-a-la-verdad-gravemente-jorge-enrique-robledo/11328422/1>
- Ryan, M., & Ghafele, R. (2006). *Do Patent Reforms Stimulate Innovation in Developing Countries? Intellectual Property and Bio-medical R&D in Brazil and Jordan*. Working Paper. George Washington University.
- Sala-i-Martin, X. (2007). *Economic Integration, Growth, and Poverty*. Interamerican Development Bank.
- Scandizzo, S., & Arcos, X. (2004). *El arancel externo común en la Comunidad Andina*. *Desarrollo y Sociedad*, 53, 83-138. Recuperado de: http://economia.uniandes.edu.co/revistadys/53/03_Arancelexterno.pdf.
- Schiff, M., & Winters, A. (2004). *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial –[BM], Alfaomega Colombiana S. A.
- Sentencia C-751 de 2008. *Acción de inconstitucionalidad*. M.P. Manuel Cepeda Espinosa. Corte Constitucional.
- Solarte, C., Martínez, A., & Burgos, W. (2006). *El TLC con Estados Unidos: Efectos y retos para la cadena láctea de Nariño*. *Tendencias*, 7(1), 101-120. Recuperado de <http://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/680/821>
- Taccone, J., & Nogueira, U. (2002). *Informe Andino*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe –[INTAL], Banco

Interamericano de Desarrollo -[BID]. Recuperado de: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00703.pdf>

Tribuna Roja. (1971). Editorial: ¡Luchemos por una política proletaria!, *Tribuna Roja*, 1. Recuperado de <http://tribunaroja.moir.org.co/EDITORIAL-LUCHEMOS-POR-UNA.html>

World Intellectual Property Organization -[WIPO]. (2004). *Intellectual Property Handbook: Policy, Law and Use*. Geneva: Autor. Recuperado de http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/489/wipo_pub_489.pdf

Zerda, A., Cortés, M., Hoz De la, G., Durán, D., & Sarmiento, D. (2005). *Impactos del Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos en el sector salud del Distrito Capital*. Universidad Nacional de Colombia.

LA UNIÓN EUROPEA, LA HISTORIA INTERMINABLE: UNA VISIÓN DESDE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA¹

José Manuel García de la Cruz
Universidad Autónoma de Madrid

Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa, y solo de esta manera cientos de millones de trabajadores serán capaces de recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que valga la pena vivir la vida.

Winston Churchill, Universidad de Zúrich, 19 de septiembre de 1946

Nadie discute al político británico su portentosa contribución a la creación de un espacio de paz y cooperación entre los países europeos occidentales en los difíciles años de la posguerra, como tampoco la transcendental aportación de los Estados Unidos con el Plan Marshall a la recuperación de sus economías y, con ella, de las alegrías y esperanzas a las que hacía referencia Churchill.

No deben sorprender estas referencias al tratar de interpretar el proceso de integración que ha conducido hasta la actual Unión Europea, con las que se quiere refrescar la importancia del contexto histórico en el que enraizaron las viejas ideas paneuropeas que hunden sus raíces en el Renacimiento, las cuales fueron agitadas por la Ilustración y, sin embargo, solo fructificaron tras la cruenta guerra civil europea que es, en definitiva, lo que signi-

¹ Actualizado en octubre de 2014. Los gráficos incorporados sirven de ilustración general sobre la economía de la Unión Europea, sin referencias concretas en el texto.

ficó la Segunda Guerra Mundial para los pueblos y naciones de Europa.

Cualquier aproximación a la realidad de la Unión Europea debe superar la enorme distancia entre la épica, y a veces lírica, de los más entusiastas europeístas y la prosaica realidad de lo posible, porque: ¿qué es la Unión Europea? Pues bien, aparte de sus resultados en el terreno económico, esta pregunta no tiene una sola respuesta por varios motivos:

- Se trata de un proceso de integración que no tiene definido su horizonte final, si bien los objetivos fundacionales se han renovado en cada una de las reformas acometidas.
- Combina dimensiones económicas con otras, como las políticas o sociales, de manera que cada una va adquiriendo perfiles particulares, que no son plenamente coherentes entre sí.
- La personalidad de la Unión Europea es compatible con la de cada uno de sus miembros, mostrando dinámicas que no siempre son convergentes.
- Cada uno de los miembros de la Unión Europea trata de ver satisfechos sus intereses aun a costa de los objetivos estratégicos del conjunto.
- Además, las sucesivas ampliaciones de su número de miembros desdibuja la realidad compartida por todos y la de los miembros anteriores, entre sí y con el conjunto.

Ahora bien, teniendo presente estas dificultades, es posible identificar unas cuantas líneas de continuidad con suficiente consistencia como para evitar que lo logrado no se diluya, y más todavía, sirva de palanca para sostener e impulsar el proyecto colectivo. Este es el propósito de esta intervención en la que se abordan los componentes fundamentales de la integración europea, se ofrece una breve valoración de la experiencia española como aspirante y como miembro de pleno derecho de la Unión Europea y se concluye con una nota final sobre la proyección

exterior de la Unión Europea. En cada uno de los asuntos tratados se expone lo hecho y se apreciará su contribución a la integración, así como las deficiencias que, a tenor de lo señalado anteriormente, hacen compleja la definición del propio proceso de integración.

En cualquier caso, hay que insistir en que se está ante una experiencia absolutamente singular y en gran medida excepcional en la historia: pacífica, negociada, basada en el respeto a la ley y a los compromisos internacionales. Y sobre todo, que se trata de una experiencia exitosa.

Conviene recordar que el artículo 2 del Tratado CEE (1957) recoge el objetivo fundacional:

La Comunidad tiene por objetivo, mediante el establecimiento de un mercado común y progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida, y relaciones más estrechas entre los Estados que la constituyen.

En el reciente Tratado de Lisboa (2007), que renueva y profundiza el compromiso de integración y sus objetivos económicos e incorpora la creación de la “unión económica y monetaria cuya moneda será el euro” (art. 2, numeral 4). Se ha dicho que la Unión Europea es una experiencia exitosa, los motivos son fundamentalmente dos:

1. Económico: El crecimiento de las economías que forman parte de la Unión Europea desde los inicios de la integración hasta la actualidad, a pesar de las últimas dificultades. La gráfica 1 representa la variación en términos reales del PIB durante los últimos años, caracterizados por un moderado crecimiento hasta la más reciente crisis.
2. Político: Las sucesivas ampliaciones ponen de relieve el atractivo político del proyecto. En 1951 los seis iniciaban el proceso con la puesta en marcha de la Comunidad Eu-

ropea del Carbón y del Acero; en 1970 se unieron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca que abandonaron la EFTA; en 1980 lo hizo Grecia y después España y Portugal en 1986, en conjunto llamada segunda ampliación. En 1995 lo hicieron Austria, Finlandia y Suecia y a partir del comienzo de siglo se han adherido sucesivos países mediterráneos y de la Europa central hasta los actuales 27 (los últimos, Rumanía y Bulgaria en 2006, y Croacia en 2013).

Gráfica 1. Variación interanual del PIB en términos reales



Fuente: Eurostat.

Los elementos que explican estos resultados son fundamentalmente cuatro:

1. La respuesta común a las situaciones políticas y económicas de Europa
2. La institucionalidad
3. El mercado interior
4. El presupuesto común y las políticas comunes

Sobre esta configuración se abordó la unión monetaria, último peldaño de la integración económica europea.

Estos son los temas que se analizan a continuación antes de hacer una valoración de la experiencia española y explorar la posición de la Unión Europea en el actual contexto internacional.

1. La respuesta común a las situaciones políticas y económicas

Incluso en Europa se olvida con demasiada frecuencia la importancia del contexto histórico en el que se produce la integración y cómo la evolución del contexto también ha ido afectando al propio proceso. Esto vale tanto para la política como para la economía y son aspectos relevantes en el momento de evaluar la posibilidad de tomar la integración europea como referente de otros procesos en otros lugares, como América Latina.

Desde la perspectiva política, llegados ya al siglo XXI, las fronteras europeas parecen estabilizadas; sin embargo, hasta llegar a esta situación y remontándonos a los últimos setenta años, conviene recordar como fechas claves el final de la Segunda Guerra Mundial (SGM) en 1944 y la caída del Muro de Berlín en 1989. Entre estas fechas, la Guerra Fría marcó las relaciones políticas intraeuropeas, y después de la segunda (1989) es cuando más se ha ampliado la Unión Europea, hasta casi duplicar el número de sus miembros, de quince a veintisiete.

¿En qué radica la importancia de estos acontecimientos? Ambos comparten la necesidad de consolidar un bloque occidental, defensor de la economía mixta, la democracia liberal y el multilateralismo en las relaciones internacionales.

La firma del tratado de París, en 1951, se hizo en el contexto de creación de bloques político-militares, solamente transcurridos siete años después de finalizada la SGM, que dejó más de medio millón de muertos (entre militares y civiles) en Francia y otros tantos en Italia; cerca de ocho millones en Alemania; medio millón (sobre todo militares) en el Reino Unido; seis millones de polacos y más de veintiún millones en la URRS; aparte de la destrucción económica.

No puede sorprender que ante las ideas revolucionarias soviéticas y el golpe de Praga en 1947, se creara en 1948 la Unión Europea Occidental, que se integraría un año más tarde en la OTAN (1949). El Pacto de Varsovia se creó en 1955.

Hay pocas dudas de que el temor a los cambios políticos, por el retraso de la reconstrucción europea, motivó y aceleró el Plan Marshall en 1947 que facilitó la cooperación entre EE. UU. y los países beneficiarios. El Plan Marshall contribuyó a la rápida recuperación de la capacidad industrial europea (la producción industrial creció un 35% entre 1947 y 1952), así como la superación de las dificultades en la producción agraria, y con ello, la garantía alimentaria de los europeos.

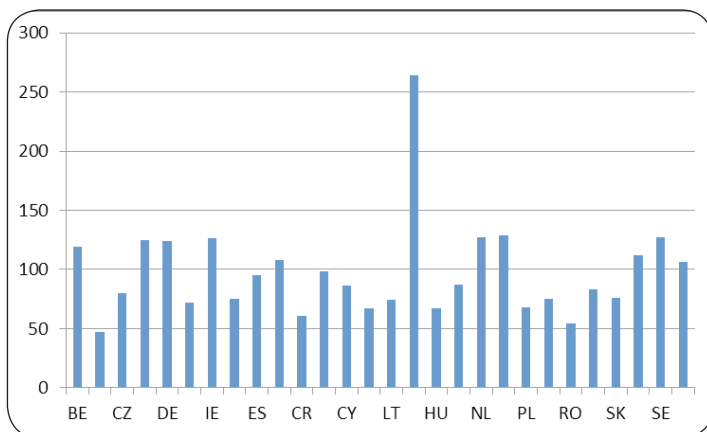
Pero los efectos fueron mayores. Por una parte, se consolidó la democracia liberal. Por otro lado, al incluir a la Alemania ocupada por las potencias occidentales se facilitó su acercamiento político y social a los países occidentales y, sobre todo, se pudieron superar las susceptibilidades que pudieran aparecer hacia estrategias de cooperación intraeuropeas más ambiciosas.

Años más tarde, la adhesión a las comunidades europeas fue un objetivo de las recuperadas democracias en Grecia, Portugal y España. Sin duda, la incorporación a la Unión Europea se añadió a los objetivos de las formaciones políticas democráticas en estos países, que vieron en la Unión Europea no solamente la mejor alternativa para acelerar el proceso de desarrollo nacional, sino también como la mejor garantía ante el riesgo político involucionista. Situación que se ha vuelto a producir tras la caída del Muro de Berlín y la posterior implosión del mundo soviético.

Para los demás miembros, como los previamente socios en la EFTA, o Irlanda y los pequeños países del Mediterráneo como Malta o Chipre seguramente la oportunidad económica de la pertenencia a la Unión Europea ha sido más relevante. Aunque tampoco se debe pasar por alto las dificultades de Malta en la confrontación este-oeste, de la que participaba Finlandia; o los

efectos de la división de la isla de Chipre en dos Estados, situación que aún permanece.

Gráfica 2. PIB per cápita, EU28=100, en PPA



Fuente: Eurostat.

Si los cambios en la situación geopolítica han facilitado la integración, no menos lo fue en sus primeros pasos y hasta bien entrado los años setenta, la concepción de la economía y el reconocimiento del papel del Estado. La economía europea es una economía mixta, en tanto que socialmente no se cuestiona la importancia de la contribución del Estado a la promoción y defensa de bienes públicos y tampoco su intervención en la producción y en la gestión de la demanda efectiva, mediante la fiscalidad y el gasto público.

En este sentido, se puede afirmar que el keynesianismo facilitó las negociaciones que derivaron en la fundación de las Comunidades Europeas. Sin admitir la positiva contribución de la intervención pública jamás se habría creado la CECA, más allá de los intereses de control del riesgo de rearme alemán, y tampoco se habrían firmado los Tratados de Roma y sus políticas de ordenación económica (CEE) y tecnológica (EURATOM).

En el sentido contrario, también se puede sostener que la marginación de las ideas keynesianas ha influido en la nueva orientación del proceso de integración, sobre todo desde la aprobación del Acta Única y la creación del gran mercado², también, particularmente, con las decisiones que han acompañado a la creación de la Unión Monetaria³ y las dificultades para alcanzar posturas comunes durante la crisis iniciada en 2007 y a las que cabe atribuir la extensa duración de ésta.

Adicionalmente, y a pesar de las deficiencias institucionales de la actual Unión Europea, la consolidación de sistemas políticos democráticos en cada uno de los Estados miembros no solamente ha sido y es una condición para la admisión (los criterios de Copenhague), sino que si los fundadores no hubieran sido democracias parlamentarias difícilmente se habría logrado la continuidad del proceso. La democracia se ha mostrado como un instrumento imprescindible para la legitimidad de la integración económica que conlleva, lógicamente, una gran cesión de soberanía a instancias externas, pero que solamente, desde la posibilidad de exigencias de participación, transparencia y control, pueden legitimarse. Esto no quiere decir que no haya habido y continúe habiendo tensiones y discrepancias entre los miembros y los diferentes sectores de opinión, que han justificado aplazamientos y reformulaciones sobre instituciones y políticas, pero sin llegar a paralizar por completo la dinámica integradora.

Un campo especialmente difícil ha sido la creación de una política exterior común. Desde el Tratado de Roma se tuvo en consideración la conservación de las relaciones económicas especiales mantenidas por Francia, Bélgica y Holanda con sus antiguas colonias y así se procedió tras la incorporación del Reino Unido y de Portugal, a través de acuerdos como Yaundé y Lomé, hasta el actual de Cotonou. Igualmente, la adopción del arancel común, en 1968, facilitó la representación colecti-

² En 1992.

³ Banco Central en 1998, y Euro en 2002.

va ante el GATT y hoy la OMC. En mayo de 2011 se anunció la presencia de la Unión Europea en las Naciones Unidas con estatus de miembro (lo tenía de observador) ante la Asamblea General. Son pasos paulatinos que tratan de ir concretando la respuesta a la pregunta que hace años formuló Henry Kissinger: ¿A qué teléfono debo llamar para hablar con el responsable de la Comunidad Europea?

Quizá se estén sobrevalorando estas contribuciones, pero seguramente sin ellas no sería fácil explicar por qué se inició y por qué se ha mantenido el impulso integrador hasta hoy.

1. La institucionalidad

Efectivamente, la pregunta de Kissinger todavía no tiene una respuesta clara. A pesar de que la Unión Europea nació con la CECA y a esta se le dotó de la fuerte capacidad regulatoria reconocida a la Alta Autoridad. En los tratados posteriores, particularmente los fundadores de la CEE y la Euratom organizaron un sistema institucional (inicialmente separado pero que el Tratado de Bruselas fusionó en 1965) que quiso compatibilizar los intereses específicos de la integración con los particulares de los Estados miembros. Es así por lo que el poder de iniciativa legislativa y ejecutiva recae en la Comisión (formalmente constituidos por comisarios independientes de los gobiernos nacionales), al tiempo que el Consejo de Ministros o de la Unión, que representa a los gobiernos nacionales, es el principal órgano legislativo de la Unión Europea, por medio del voto ponderado según capacidad económica y demográfica de los países. Simultáneamente se creó el Parlamento Europeo que ha visto cómo sus competencias se van incrementando hasta ser colegislador en muchas normas (sobre el presupuesto, en las relativas a la política de ciudadanos y de cooperación y relaciones exteriores, y recientemente en la aceptación de los candidatos a ocupar los cargos de Comisario). Hay, además, un Tribunal de Justicia que vela por la legalidad del proceso y la aplicación correcta de las normas, un Tribunal de Cuentas que inspecciona la gestión del

presupuesto por las instituciones comunes y un Defensor del Pueblo Europeo que vela por el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos de la Unión, además de órganos de representación social y territorial.

Es decir, hacia adentro, la Unión Europea cuenta con una institucionalidad fuerte, capaz de asumir y de impulsar cambios, de administrar correctamente la integración económica y de organizar la distribución del poder de decisión, por más complejo y, en ocasiones, tortuoso que sea el camino por el juego institucional entre Comisión, Consejo y Parlamento. Pero ¿quién se pone al teléfono?

Siempre ha habido dudas sobre si el presidente de la Comisión era o no el auténtico responsable de la representación internacional de la Unión Europea y en asuntos económicos relacionados con la integración era natural que así fuera. Se debe recordar que, por ejemplo, el comisario europeo de Comercio Exterior representa a los miembros en las Rondas de negociaciones multilaterales de liberalización comercial impulsadas por el sistema OMC/GATT pero sin capacidad política. Este vacío se cubrió con la organización de la llamada Troika, es decir, el grupo de países que se suceden en la presidencia de los Consejos de Ministros, y desde 1999 el Secretario General del mismo actuó como Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad (míster PESC). Con la entrada en vigor del tratado de Lisboa (2007), esta responsabilidad, junto con la decisión de poner en marcha un servicio exterior propio de la Unión Europea, ha recaído en una vicepresidencia de la Comisión Europea. Por otro lado, con la creación del cargo de presidente permanente del Consejo de Ministros y el nombramiento, desde 2014, como presidente de la Comisión al candidato de la lista más votada en las elecciones al Parlamento Europeo se ha reforzado, sin duda, la representación institucional de la Unión Europea.

Sin embargo, existen serias dudas de que se hayan logrado estos propósitos. En primer lugar, porque por el propio Tratado de Maastrich en 1992 se reconoce independencia al Banco Central

Europeo. Por otro lado, no todos los países de la Unión forman parte de la eurozona (solamente 18 de los 28, aunque sean muy significativos), lo que ha exigido la creación del denominado Eurogrupo, formado por los ministros de economía de los países del euro, y que actúa colectivamente dentro en el Consejo de Ministros sin tener una personalidad específica desde el punto de vista jurídico. Lo cual, si bien refleja la capacidad de adaptación institucional interna, no deja de ser una debilidad frente al exterior.

Adicionalmente y como la crisis más reciente ha puesto de manifiesto (los salvamentos financieros o las crisis migratorias), más allá del poder de voto regulado por los tratados, la capacidad de persuasión de cada Estado es muy diferente y Alemania y Francia, escoltados por Holanda u otros, según los temas a tratar, son los principales actores de la Unión. A este grupo se suma, en función de intereses menos claros, el Reino Unido. Así pues, estos países son los que realmente representan las opiniones que marcan las decisiones tomadas, o por tomar, en el seno de la Unión Europea.

Esta situación, sin embargo, no es motivo de polémica ciudadana. Quizá porque tanto Alemania como Francia siguen conservando su gran capacidad económica, por su contribución presupuestaria, por su desarrollo tecnológico, o porque en definitiva los costos de la discusión se estiman superiores a los logrados con el acuerdo, lo cierto es que los problemas son más para los de fuera de la Unión (identificar al actor) que para los de dentro. Más aun, la Unión Europea actúa como argumento legitimador de muchas decisiones que, sin su respaldo, jamás habrían sido adoptadas por gobiernos sometidos al escrutinio de las urnas. Las decisiones recientes sobre sueldos de empleados públicos, reformas en los sistemas de pensiones o sobre las modalidades de contratación laboral nunca se habrán aceptado sin fuerte contestación social. Otro tanto se podría decir sobre la liberalización de los movimientos de capitales y la libertad de establecimiento de bancos y entidades de crédito, consecuencia de la creación del mercado interior único en 1993.

2. El proceso de integración de los mercados

En la elección de la economía como el escenario en el que habría que avanzar, la integración europea significó, en su momento, una ruptura con los planteamientos políticos de integración, como el expuesto por Churchill. Así, frente a las ideas federalistas que trataban de crear un marco político a partir del cual cada Estado nacional europeo delimitara sus competencias dentro de la unión federal, se impuso el federalismo funcionalista de Schuman – Monnet.

Tanto Jean Monnet como Robert Schuman eran muy conscientes del rechazo político que a finales de los años cuarenta podría generar cualquier alianza con la hasta hace poco “ocupante Alemania”, mientras que la expectativa de beneficios económicos bien podría limar cualquier suspicacia. Así, junto con el poder de control sobre la rehabilitación alemana, fue posible la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) pero dejando clara la intención de los impulsores que no era otra que a medida que se hicieran palpables los resultados económicos de la integración de estos sectores estratégicos se fuera generalizando el proceso de integración a otros, incorporando nuevas áreas económicas y sectores a una dinámica virtuosa de integración, de suma y de cooperación; como así fue.

El Tratado de París, por el que se creó la CECA en 1951, se completó en 1957 por los Tratados de Roma que fundaron la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea, precursores de la actual Unión Europea, denominación consagrada por el Tratado de Maastricht de 1992.

Los sucesivos tratados y disposiciones han configurado el escenario de integración que combina las dos estrategias delimitadas por la literatura económica: la integración negativa y la integración positiva, hasta la actualidad.

Se interpreta la integración negativa como la llevada a cabo a partir de la supresión de los obstáculos que dificultan u obs-

taculizan las relaciones entre diferentes economías nacionales, por ejemplo, suprimir los aranceles entre países miembros. En la Unión Europea la supresión de obstáculos se extendió desde la libertad de circulación de mercancías a la de los capitales, los trabajadores y al derecho de establecimiento (las denominadas “cuatro libertades”).

La integración positiva, sin embargo, incorpora compromisos de armonización o incluso de cooperación en ámbitos hasta entonces ajenos a las relaciones bilaterales; como creación de instituciones o puesta en práctica de políticas comunes. En este apartado se deben incluir las políticas de redistribución de rentas y de fomento económico, reflejadas en el presupuesto comunitario.

Dejando para más adelante la valoración de las instituciones comunes y las relaciones políticas entre los miembros de la Unión Europea, los pasos dados en la integración económica han sido sobresalientes.

La Unión Europea logró ya en 1968 la creación de la unión aduanera recogida en el Tratado de Roma y en 1992 se relanzó el mercado interior con la supresión de los obstáculos no aduaneros (administrativos, técnicos y fiscales) introducidos durante los duros años setenta y ochenta por la reconversión industrial exigida por la crisis energética mundial.

Además, ha puesto en marcha una política de competencia que fija límites al poder de mercado de las empresas y limita el alcance de los acuerdos empresariales que puedan condicionar el buen funcionamiento del mercado. Por su parte, también se definen los motivos que pueden justificar las ayudas públicas a las empresas, o a las regiones, a fin de que bajo normas comunes los apoyos públicos sean compatibles con los principios de la competencia.

El resultado ha sido la intensificación del comercio intrarregional hasta el punto de que las relaciones comerciales entre los socios son las más importantes para cada uno de ellos. Es decir,

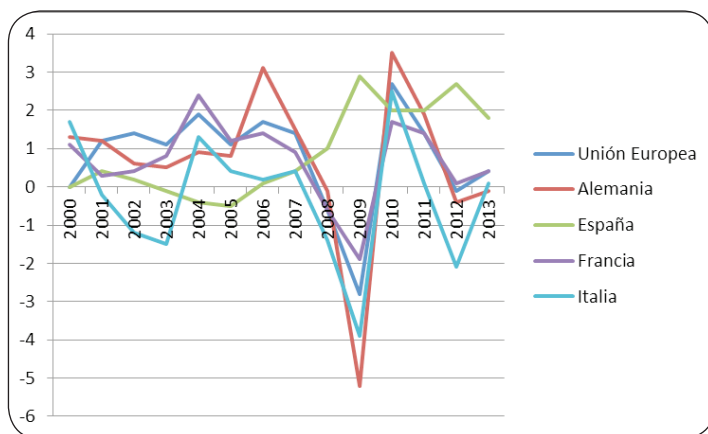
en términos de la teoría económica de las uniones aduaneras, se ha generado comercio sin duda. El comercio de mercancías en el interior de la UE equivale al 22% del PIB conjunto, mientras que el orientado hacia el exterior representa el 12% (datos de 2011). En los últimos años (datos de la OMC para 2007-2009), hasta el 68% de las exportaciones de los países miembros de la UE-27 se han dirigido a otros miembros de la Unión. El país más participativo en el comercio interregional es Alemania, con el 22% de las ventas y cerca del 20% de las compras intraeuropeas. A distancia le siguen Francia (en torno al 10%), Holanda y Bélgica con cifras ligeramente inferiores (hay que recordar el lugar estratégico de esos países), y el Reino Unido (7%).

Alemania es el principal actor, no solamente por la participación de sus ventas y compras en las del conjunto de las realizadas en el interior de la unión aduanera, sino sobre todo por el hecho de que para todas las demás economías es el principal proveedor o cliente.

Por su parte, el comercio extrarregional ha mantenido una constante evolución positiva, de forma tal que la expansión del comercio ha podido compensar la probable desviación del mismo. De hecho, la Unión Europea viene a ser el principal socio comercial del mundo, en tanto que, descontando el interno, realiza el 16,4% del comercio mundial de bienes y servicios⁴. Sus principales socios comerciales son EE. UU. (16,6% de las ventas y el 11,7% de las compras), y desde hace unos años, China (8,5% de las ventas y 16,6 de las compras) –cifras de 2013–. En cierto modo, esa situación no es sino reflejo de la evolución de la productividad de la economía alemana, que ha aprovechado la oportunidad del mercado interior para fortalecer su proyección en los mercados exteriores ¿Cabía esperar otro resultado? Ciertamente no, en la medida que el mercado tiende hacia la concentración económica en torno a los centros y actividades más dinámicos.

⁴ Fuente: Eurostat.

Gráfica 3. Productividad del trabajo (variación interanual)



Fuente: Eurostat.

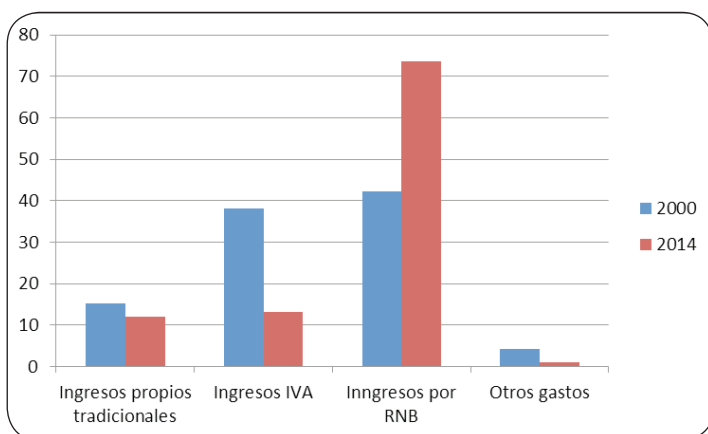
3. El presupuesto común

Como aproximación a la que se ha definido integración positiva, se va a analizar la importancia de la actividad presupuestaria de la Unión Europea. La justificación de esta elección responde al hecho de que es a través de la actividad presupuestaria como se manifiesta la atención que la Unión Europea presta a los objetivos de desarrollo equitativo y la preocupación por el bienestar de los ciudadanos.

El presupuesto de la Unión Europea registra los ingresos comunes aplicados a las políticas comunes. Respeta los criterios de anualidad, unidad de cuenta, universalidad, equilibrio o no afectación de ingresos, y por otro lado, comunes con los presupuestos nacionales, pero se diferencia de estos en su magnitud y en la instrumentalización por la política económica coyuntural. El volumen de recursos aplicados apenas significa el 1% del PIB de la Unión, y además su aplicación es ajena a las circunstancias coyunturales del crecimiento, la inflación o los déficits; su objetivo está sobre todo relacionado con los componentes estructurales de la integración.

Desde la perspectiva de los ingresos en la actualidad estos se componen, en orden de implantación, por: a) los denominados ingresos propios tradicionales, obtenidos por las propias políticas comunes que incluyen las tasa sobre el azúcar y los derechos de aduanas; b) de los obtenidos como consecuencia de la armonización del impuestos sobre valor agregado (IVA), y c) del denominado cuarto recurso, porcentaje uniforme de la renta nacional bruta de cada país. La incorporación de nuevos recursos ha tenido que ver con la disminución de la capacidad recaudatoria de las aduanas, consecuencia de la disminución de las tarifas exteriores desde 1957 hasta la fecha.

Gráfica 4. Composición de los ingresos presupuestarios para la Unión Europea. En porcentaje.



Fuente: Comisión Europea.

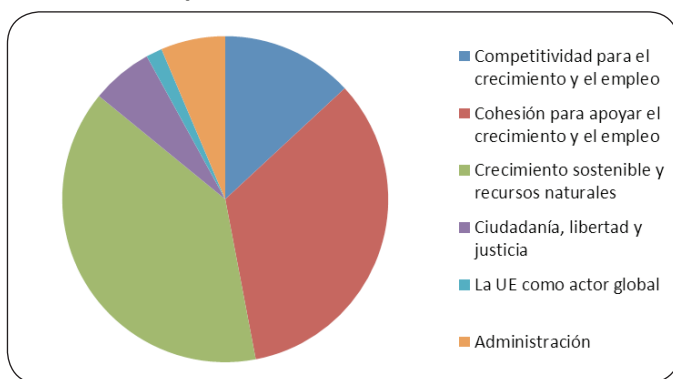
Además, la caída de los ingresos por IVA se explica en cierta medida por las correcciones realizadas a favor del Reino Unido (cheque británico por el que el RU obtiene una reducción del 66% de su saldo positivo), y en Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia, en la contribución del IVA.

Por otra parte, los gastos reflejan sobre todo la importancia de las políticas redistributivas de tipo sectorial como la PAC (pre-

servación y gestión de los recursos naturales), o el conjunto de políticas de cohesión económica; hacia personas desempleadas (política social), regiones (política de desarrollo regional) o derivadas de problemas ambientales o atraso tecnológico.

La importancia de los gastos orientados a la PAC han disminuido desde el 70% inicial al 40% como consecuencia de las presiones internacionales por un lado, pero también por la necesidad de reorientar sus objetivos iniciales desde el autoabastecimiento y el mantenimiento de rentas, hacia la eficacia y la competitividad.

Gráfica 5. Distribución de los gastos de la Unión Europea por finalidad, en Porcentajes de participación. Perspectivas financieras 2014-2020



Fuente: Comisión Europea.

Por su parte, las políticas de cohesión, que se iniciaron tímidamente con las políticas sociales para los grupos con dificultades para su inserción laboral (ya el Tratado de Roma recoge la creación del Fondo Social Europeo), fueron ampliadas con la asunción de los problemas derivados de la desigualdad económica territorial mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER– (1975) y finalmente con el Fondo de Cohesión (1992) que financia proyectos relativos al medioambiente y las infraestructuras. En mayor o menor medida, todo el territorio de la Unión Europea y sus habitantes se benefician de estas po-

líticas; aunque sobre todo por las sucesivas incorporaciones de economías con menores niveles de renta, permanecen las graves desigualdades entre los europeos.

Uno de los asuntos más discutidos es el relacionado con la contribución neta al presupuesto común. Sin duda alguna Alemania es el mayor contribuyente neto, aunque en términos relativos a su renta, otros como Holanda, Reino Unido o Luxemburgo aportan más. Por otro lado, los más beneficiados son España, Grecia, Portugal y Polonia, aunque en términos de su renta son los pequeños países de la última ampliación los más beneficiados.

La discusión se amplía a los beneficios de la integración y su distribución y así se viene aceptando que si los países contribuyentes pueden reclamar mejor trato presupuestario, también son ellos los que más beneficios obtienen de la profundización y ampliación de la integración (participación en el comercio intracomunitario; licitaciones públicas; capacidad de influencia en las decisiones, etc.), con obvias repercusiones sobre la renta de sus habitantes.

4. La unión monetaria

Se puede decir que lo expuesto constituye la estructura básica de la integración europea; ahora bien, hay que reconocer que hasta 1971 los países miembros se beneficiaron de las ventajas de la confianza de los compromisos de Bretton Woods sobre los tipos de cambio y de las facilidades del uso del dólar, como moneda de referencia común. Con las primeras tensiones la entonces Comisión Económica Europea (CEE) inició los pasos de la cooperación monetaria⁵ pero hasta que no se suspendió la convertibilidad del dólar en 1971 no se iniciaron con firmeza los pasos hasta la actual unión monetaria por etapas y con ingenio: primero con las serpientes, después con el sistema monetario (el ecu y los mecanismos de control de las divergencias cambiarias), y finalmente, con un programa de sustitución paulatina

⁵ Informe Werner en 1970 (véase Delgado, 1998).

de las monedas nacionales por el euro hasta su definitiva introducción en las economías nacionales⁶ que así lo decidieron y en las que posteriormente se han ido incorporando. Este proceso se acompañó de la transferencia de la soberanía nacional a una instancia común: el Banco Central Europeo.

Pero igualmente hay que resaltar que la incorporación a la unión monetaria no es obligatoria; primero porque hay que satisfacer determinados compromisos relacionados con la inflación, los tipos de interés, el déficit de las cuentas públicas, la deuda externa acumulada y la estabilidad del tipo de cambio de la moneda nacional; y, segundo, porque hay que solicitarlo pudiéndose estar en disconformidad con la unión monetaria, como así lo han expresado en repetidas ocasiones daneses y británicos.

Tabla 1. Fechas de introducción del euro en 17 Estados miembros

FECHA DE INGRESO	PAÍSES
1999	Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia
2001	Grecia
2007	Eslovenia
2008	Chipre y Malta
2009	Eslovaquia
2011	Estonia
2014	Letonia

Fuente: Comisión Europea.

¿Por qué se abordó la unión monetaria? Antes de responder hay que recordar que la integración europea se inició bajo el paraguas del dólar y el sistema de tipos de cambios fijos acordados en Bretton Woods en 1944; los compromisos cambiarios fueron hasta 1973 muy eficaces en la creación de la confianza en los intercambios entre los europeos. Sin embargo, ante la perspectiva de incertidumbre sobre la continuidad del sistema de cambios oro (Sistema monetario en torno al dólar creado en Bretton Woods, en 1944) la CEE abordó en el Plan Werner, de 1970,

⁶ En el año 2002.

la posibilidad de creación de una moneda común, propuesta que sirvió de referencia para que tras el definitivo abandono del sistema internacional, la Unión Europea pusiera en marcha, primero, las serpientes monetarias (1972-1979) y, después, el Sistema Monetario Europeo (1979-1999).

Los motivos de estas decisiones eran obvios, había que conservar lo conseguido: la PAC, las políticas de cohesión, la intensidad del comercio intracomunitario además, se vieron como pasos para acentuar la coordinación de las políticas macroeconómicas ante las sucesivas crisis que caracterizan a la economía internacional desde 1971, es decir, la unificación monetaria es resultado de la necesidad del propio proceso. Es cierto que la Unión Europea no responde a los criterios de la teoría de las uniones monetarias óptimas. No hay una regulación común de los mercados de trabajo y tampoco existe una armonía suficiente en las legislaciones financieras. Ambos hechos junto con la diversidad cultural, manifestada en el multilingüismo, hace que los movimientos de trabajadores y de capitales no sea tan intenso como los supuestos teóricos exigen, pero no es menos cierto que llevado a su extremo el análisis teórico exigiría una unión política altamente centralizada en la toma de decisiones. Habría que concluir que tras los doce años de experiencia de la unión monetaria, es hora de que la teoría incorpore supuestos más realistas.

La unión monetaria significa:

- a. una pérdida de soberanía para los países miembros
- b. la independencia del Banco Central Europeo
- c. la asunción de riesgos asimétricos ante políticas monetarias comunes

Estos se describen a continuación:

a. Pérdida de soberanía nacional

Con la consolidación de la globalización financiera puede pensarse legítimamente sobre la capacidad de los Estados nacio-

nales en defensa de la soberanía nacional. Se suele señalar esta capacidad como la posibilidad de manejar autónomamente los controles de capitales y la cotización de la moneda nacional para preservar la autonomía de la política monetaria y fiscal de un país⁷. Sin embargo, una vez liberalizada la cuenta de capitales y admitida la libre flotación de la divisa nacional (desde mediados de los años ochenta), ¿en qué consiste la soberanía nacional? Seguramente a economías de escasa relevancia en el contexto internacional, o al contrario, con una posición de ventaja en el comercio internacional o en determinados sectores (específicamente el financiero, ej. el Reino Unido) la globalización les ofrece un escenario de ampliación de su autonomía; pero no es el caso de economías altamente integradas comercialmente sin posición clara en los mercados de divisas como ocurre con las monedas europeas, incluyendo la libra esterlina (2% de las reservas mundiales declaradas) y a lo lejos, el antiguo marco alemán. Incluso actualmente, el euro no constituye más que el 15% de las reservas identificadas (22% en las economías desarrolladas).

Más serio es el problema de la necesidad de coordinación de las políticas fiscales nacionales. En este sentido, habría sido esperable que la unión monetaria y la autonomía del Banco Central Europeo se hubiera acompañado de una profunda reforma del presupuesto común, en dos direcciones: un incremento significativo de los recursos y su transformación en un instrumento de política económica en su sentido más tradicional: regular el ciclo económico. Pero no ha sido así, por lo que solo tras el estallido de la crisis en 2008 se ha comenzado a valorar la necesidad de un instrumento fiscal fuerte que complete a la unión monetaria.

Es decir, se vuelve a apreciar el sentido político de los fundadores: la cesión de soberanía nacional se debe hacer con el propósito de participar en la toma de decisiones, que lejos de debilitar

⁷ Trilema Mundell- Fleming.

a los miembros de la unión refuerce las capacidades colectivas y de cada uno de ellos.

¿Pero está siendo así? Sin salirnos de los aspectos políticos, la crisis de Grecia cuestiona la interpretación de la “soberanía compartida”. Hay que recordar que tras el reconocimiento griego de sus dificultades de solvencia, el FMI trató de intervenir con un paquete de ayuda financiera y un programa de ajuste. Pues bien, en respuesta la Unión Europea consideró que se trataba de un asunto interno, rechazando la intervención del FMI, considerada humillante. Después de múltiples maniobras políticas, la Unión tuvo que poner en marcha un paquete propio de ayudas con el apoyo del FMI.

De haber dejado actuar con rapidez al FMI quizá la situación de deterioro se hubiera evitado y los problemas se habrían al menos atendido a tiempo. Hoy todavía se está a la espera de un resultado positivo de la aplicación del ajuste promovido por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN).

En su momento, se quiso justificar la tardanza en la intervención en la escasa transparencia del anterior ejecutivo griego, pero lo cierto es que intereses cortoplacistas, relacionados con procesos electorales internos, especialmente en Alemania, han costado un sacrificio adicional a griegos, y también a otros como españoles, portugueses o irlandeses.

b. La independencia del Banco Central Europeo

Aunque formalmente sea una institución independiente y la participación institucional de los gobernadores de los bancos centrales de la eurozona así lo confirma, el hecho es que la autoridad de Alemania se impuso en dos sentidos. Uno institucional, al imponer la independencia del Banco Central de cualquier control por parte de otras administraciones comunes (Comisión o Consejo) y dos, en la fijación del objetivo de la política monetaria: el control de la inflación. Esto ha derivado en una política monetaria que no siempre ha beneficiado por igual a los países miembros.

Sobre este punto hay que recordar que la unión monetaria vino precedida de una estricta supervisión por parte de la Comisión Europea y del ECOFIN de los “Planes de convergencia” nacionales; es decir, de la adecuación de los índices de referencia establecidos como condición previa a la incorporación a la unión monetaria. Los citados Planes eran compromisos nacionales, no un compromiso común con el que, como en otras ocasiones, supusiera una estrategia colectiva, en este caso hacia la convergencia. En general, las políticas adoptadas fueron antiinflacionistas que permitieron bajadas de los tipos de interés, con resultados contradictorios en la revalorización de activos cotizados.

Así mismo, la capacidad política de Alemania se puso de relieve con el acuerdo sobre estabilidad de las cuentas públicas, el llamado Pacto por la Estabilidad y Crecimiento, en el que este quedaba supeditado a la solvencia de las cuentas públicas; lo que ha resultado imposible de cumplir en los actuales momentos de crisis financiera.

Tabla 2. Indicadores de convergencia

	Déficits públicos (% PIB)		Deuda pública (% PIB)	
	2010	2013	2010	2013
Unión Europea -27	-6,5	-3,3	80,2	87,4
Euro área (17 miembros)	-6,2	-3,1	85,6	92,7
Alemania	-4,2	0,0	85,2	78,4
Irlanda	-30,6	-7,2	91,2	123,7
Grecia	-10,9	-12,7	142,3	175,1
España	-9,6	-7,1	60,7	93,9
Francia	-7,0	-4,3	82,7	93,5
Italia	-4,5	-3,0	119,3	132,6
Criterio	-3,0	60,0		

Fuente: Eurostat.

La disparidad en los ritmos de crecimiento junto a la aparición de riesgos sobre la estabilidad de los precios, pone en cuestión la pertinencia de una política monetaria común, sin apoyos fiscales comunes, debido a que la adecuación a los ritmos de las

economías que comienzan a recuperarse puede significar una dificultad adicional para los países más rezagados como España.

c. Los choques asimétricos

Una de las conclusiones de la teoría de las áreas monetarias óptimas viene a decir que solo son viables en situaciones de elevada movilidad de capitales y trabajadores, además de un intenso comercio interno. De no ser así, las áreas monetarias ante situaciones de recesión exigirán que se proceda a la corrección de los precios internos de cada miembro, una deflación real, ante la imposibilidad de acudir a devaluaciones.

Gráfica 5. Variación interanual del PIB en términos reales



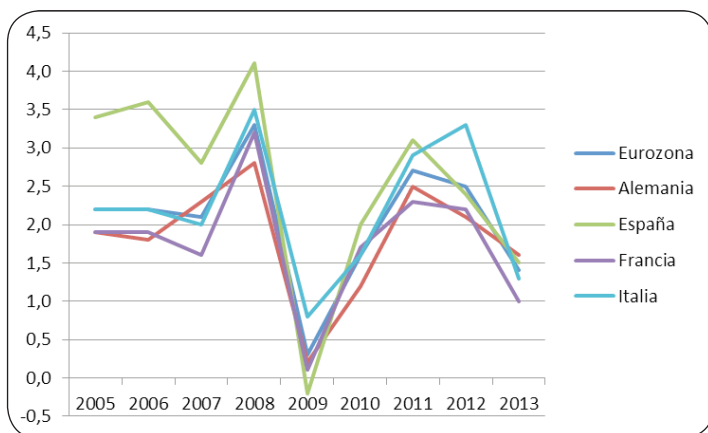
Fuente: Eurostat (2014).

De hecho, en las primeras propuestas para la creación de la unión monetaria se propuso introducir otros criterios como el empleo. Sin embargo, la clara conciencia de la alteración de las estructuras productivas, la superación de las diferencias en la capacidad de mejora, y la productividad, exigen políticas de largo plazo o la dificultad de introducir debates sobre los mercados de trabajo en el propio proceso de integración. Se apostó por la propia capacidad transformadora de los mercados com-

petitivos. Y en este sentido, las exigencias de los indicadores coyunturales se consideraron suficientes.

Por otro lado y dejando aparte el carácter tautológico del argumento teórico, hay que reconocer que la unión monetaria nació con carencias básicas. Se ha mencionado la inexistencia de un presupuesto que pudiera transferir rentas en el interior de la unión a fin de compensar posibles desajustes, pero sin llegar a este punto, también se dejaron de tomar decisiones que ante la recesión habrían sido indudablemente oportunas y correctas. Parece que el éxito del euro llegó a convencer a las autoridades de la eurozona de su no pertinencia.

Gráfica 6. Índice de Inflación anual armonizada



Fuente: Eurostat.

Pero lo cierto es que las diferentes estructuras productivas de los países del euro se han manifestado tanto sobre los ritmos de crecimiento, como sobre las tensiones inflacionistas, sin que la política económica común haya acertado en la prevención de la aparición de los desequilibrios y menos aún en concertar una acción colectiva que afrontara los efectos negativos colectivamente.

No es momento de entrar en el análisis de la crisis actual cuyo origen se sitúa en los EE. UU. y sus mecanismos de propagación, que han sido fundamentalmente financieros. Pero la reacción de la Unión Europea ha sido decepcionante. Tratando de evitar el contagio, la crisis se ha concentrado en las economías más débiles, especialmente en Grecia, Portugal e Irlanda; pero las exigencias de ajustes fiscales se han generalizado, al tiempo que propuestas para la incorporación al presupuesto de la Unión Europea de ingresos adicionales que permitieran ampliar la base fiscal de la integración han sido puestas.

La crisis ha puesto de manifiesto los fallos institucionales de la unión monetaria, principalmente:

- La inexistencia de mecanismos comunes de supervisión bancaria y financiera. De hecho, la unión monetaria se apoyó en los compromisos de Basilea, sin molestarse en adoptar disposiciones específicas para la unión. La cooperación intraeuropea no ha funcionado correctamente.
- La falta de un Tesoro europeo que pudiera emitir en nombre de la unión monetaria, por lo menos hasta el límite del 60% de la deuda pública acumulada. La creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera⁸ (EFSM) no colma este vacío, ya que actúa más como prestamista condicional (un FMI europeo) que como un tesoro público, y a tipos muy superiores a los de mercado (5,8% a cinco años, cuando los tipos de mercado eran del 1,9%).
- Este punto se pone de manifiesto en la prohibición inicial al EFSM de comprar bonos de países con problemas. Prohibición transitoriamente suspendida en marzo de 2011 y solo en el mercado primario.
- Se ha rechazado la creación de un mercado de eurobonos en el cual se habría podido negociar, al menos, el 60% de la deuda soberana y contribuido a atraer financiación externa a la eurozona, de esta forma se habría podido mitigar y

⁸ El 9 de mayo del 2010.

distribuido el riesgo entre los distintos actores del mercado financiero, aliviando la presión sobre las economías más débiles; cabe resaltar que el mercado financiero de deuda si existe en EE.UU. para los bonos en dólares.

La aprobación del EFSM como mecanismo permanente a partir de 2013, con capacidad de emisión de deuda con cláusulas de acción colectiva, se ha interpretado como un paso adelante en la mejora institucional, pero no se acaba de comprender la demora en intervenciones más agresivas en los mercados de deuda. Como tampoco se entiende bien la demora hasta noviembre de 2014 de la activación de la capacidad supervisora del Banco Central Europeo sobre el sistema bancario de la Eurozona, un año después de su aprobación⁹.

No obstante, han sido las crisis las que más han contribuido a impulsar la integración europea y la situación actual no debe de ser una excepción. Y así se debe interpretar el progresivo cambio de actitud del BCE a lo largo de la crisis hacia una posición más favorable a la intervención en el mercado de deuda, a pesar de la fuerte oposición alemana.

En este sentido, los éxitos electorales de las propuestas anti-Europa se deben de interpretar más como manifestaciones de disconformidad o insatisfacción por resultados concretos que con el proyecto común.

5. Una breve reflexión de la experiencia española

La adhesión a las Comunidades Europeas fue una de las aspiraciones que acompañaron la transición política española del régimen dictatorial a la democracia. Sin embargo, la adhesión no resultó fácil. Las dificultades fueron de diversos tipos: el tamaño de la economía española, el peso de su agricultura y de su actividad pesquera, el retraso relativo y el menor nivel de renta, junto a la importante cantidad de españoles residentes en países europeos fueron motivo de duras negociaciones que finalmente

⁹ El 15 de octubre de 2013.

se resolvieron con largos plazos de transición (de siete a doce años) con el compromiso español de aclarar las reformas necesarias para la incorporación plena del acervo comunitario.

Además, no hay que olvidar que en el año 1987 se aprobó el Acta Única Europea, que introdujo la creación del mercado interior como objetivo para 1992, lo que vino a acelerar las reformas necesarias en la economía española.

Vista desde fuera, la valoración de la experiencia española suele incidir en un hecho cierto: la importante recepción de fondos europeos (sobre todo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y en general del superávit presupuestario que desde el primer momento ha mantenido la economía española en sus relaciones presupuestarias con la Unión Europea). Los resultados son obvios si se tiene en cuenta la mejora de las infraestructuras y la ampliación de la base industrial en muchas de las regiones más favorecidas. Pero también ha habido que asumir costos en algunos sectores que habían actuado de palancas del crecimiento español en los años previos, como el siderúrgico, el naval, el textil, la ganadería, o el pesquero, por ejemplo.

Por otro lado, a España se le otorgó la categoría de país grande en el reparto de comisarios (dos) hasta la reforma derivada de las ampliaciones por las que todos quedaron con un solo comisario. Es decir, se le reconoció capacidad de decisión en los asuntos comunes.

Pero la mejor contribución se ha plasmado en los planos administrativos y sociológicos. La administración pública ha debido adaptarse a la exigencia de eficacia de la administración comunitaria, lo que ha redundado en una mejora de los procedimientos, del control de las cuentas públicas y de la mayor atención a los resultados. Y por su lado, la convivencia y la apetencia no solo han supuesto la superación del tradicional “complejo de inferioridad” frente a los europeos, sino que ha contribuido a la incorporación de los debates de la modernidad, sobre la democracia, la participación, la separación de poderes

en la sociedad española. Se puede sostener que la Unión Europea ha sido el gran escenario en el que se ha podido realizar, sin graves disputas internas, la modernización general de España.

España ha sido muy activa en los procesos de adhesión y en los próximos años España pasará a ser contribuyente neto sin que, hasta el momento, se haya producido ninguna disconformidad por reconocer, precisamente, el derecho de los más atrasados a beneficiarse de los mismos apoyos de los que todavía disfruta en la actualidad.

También, España fue firme defensor e impulsor de la unión monetaria con la consecuente cesión de soberanía en un campo, como el de la política monetaria y cambiaria, de tan larga tradición intervencionista y de sus dificultades estructurales en la mejora de su productividad y competitividad.

Es decir, España, desde el momento de su adhesión, se ha mantenido fiel a las pautas integracionistas de la UE. Los sucesivos gobiernos españoles han asumido los costes y afrontado las resistencias de grupos afectados, conscientes de las oportunidades y beneficios de la integración comunitaria europea para la sociedad española.

Nota final sobre la proyección exterior de la Unión Europea

La Unión Europea se presenta como un socio leal en las relaciones internacionales. Su peso en el producto (22,9% en 2012¹⁰) y el comercio mundial de bienes y servicios (16% en 2013¹¹), excluyendo el comercio intracomunitario), su presencia institucional y su capacidad de influir en la gobernación de los asuntos internacionales, es sobradamente conocida. Su peso en los órganos de decisión en las Naciones Unidas con dos miembros permanentes en el Consejo de Seguridad o el voto en el FMI, Banco Mundial (más del 40% para la Unión Europea, más de 30% para los de la Eurozona) u otros organismos hacen de la

¹⁰ Fuente: Eurostat.

¹¹ Fuente: Eurostat.

Unión Europea, un miembro muy relevante de la comunidad internacional. Por lo tanto, también es responsable de las dificultades encontradas en la superación de los problemas. Especialmente, en los relacionados con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, el desorden monetario (a pesar del euro), las dificultades para la plena incorporación de las economías en desarrollo y de forma positiva a la dinámica de la globalización, de las dificultades para avanzar en la estrategia de lucha contra el cambio climático o del estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha. Por no citar los obstáculos a la reforma del sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo, hay que reconocer que la Unión Europea y sus miembros son el primer donante de ayuda internacional al desarrollo y que trata de ordenar sus relaciones económicas mediante acuerdos comerciales a los que progresivamente se van incorporando junto a compromisos de asistencia técnica y otros de contenido económico, otros relacionados con el respeto a los derechos humanos, las libertades públicas, cláusulas, compromisos democráticos y ambientales.

En cualquier caso la irrupción de nuevos actores, como los BRIC, está suponiendo una profunda reflexión sobre el papel de la Unión en un escenario que cambia a elevada velocidad, lo que está cuestionando a las propias instituciones europeas que muestran, como se ha dicho, en su representación exterior una de sus mayores deficiencias.

Pero son los asuntos internos los que realmente limitan la proyección exterior. Así, Europa no ha sido capaz de definir unos objetivos estratégicos a largo plazo; primero, por la sumisión a los EE. UU., después por lo inesperado de la implosión de la URSS. Lo cierto es que no ha existido una política exterior común merecedora de tal nombre. Más aun, la crisis de Yugoslavia puso de relieve la incapacidad europea sin que el desarrollo de la PESC esté dando ningún resultado. A pesar de su contribución económica, la Unión Europea es un invitado de piedra en la crisis del norte de África y Oriente Próximo y no acaba de

establecer unas pautas compartidas en sus relaciones con Rusia, como ha puesto de relieve el conflicto en Ucrania.

Hay que reconocer que Kissinger todavía no tiene el número de teléfono al que llamar.

Bibliografía

Sobre teoría de la integración y sus efectos:

Perroux, F. (1967). “¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?” Revista de *Integración Económica*, nº 1. Reproducido en *Integración y Comercio*, INTAL, diciembre 2000.

Tinbergen, J. (1968). *Integración económica internacional*. Ed. Sagitario, Barcelona.

Sobre historia, instituciones y políticas de la Unión Europea:

Fernández Navarrete, D. (2010). *Historia de la Unión Europea*, Delta Publicaciones, Madrid.

Fontaine, P. (2013). Doce lecciones sobre Europa. Disponible en <http://bookshop.europa.eu/es/europe-in-12-lessons-pbNA3110652/>

García de la Cruz, J. M. y Ruesga Benito, S. M. (1998). *El euro*. Acento editorial, Madrid.

Jordán Galduf, J. M. (Coord.) (2013) *Economía de la Unión Europea* (7º Ed.) Ed. Civitas, Madrid.

Documentos:

Churchill, W. (septiembre 19, 1946). *Discurso de Winston Churchill en la Universidad de Zúrich*. Recuperado de www.historiasiglo20.org/TEXT/zurich-churchill.htm

Plan Marshall. Recuperado de <http://miscundaria.com/Main/ElPlanMarshall>

Tratado CEE. (1957). *Tratado constitutivo de la comunidad Económica Europea*. Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf

Tratado de Lisboa. (2007). *Por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Unión*. Recuperado de http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/tccee.html

Sitios web:

Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm

Parlamento Europeo: <http://www.europarl.es/>

Banco Central Europeo: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html>

Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

POLÍTICA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO GLOBAL

Germán Umaña Mendoza

Agradezco a las directivas de la Universidad Sergio Arboleda por esta amable invitación; gracias, en verdad, porque los temas del foro y los invitados permiten la pluralidad en los diferentes tópicos de exposición, y el respeto de los planteamientos e hipótesis que se presentan.

Hoy voy hablar de la integración latinoamericana y qué está pasando con el proceso de inserción internacional de Colombia. Primero, aquí hay que diferenciar ciertas cosas; hablemos de integración profunda, que significa entre otras cosas que se quiere superar las zonas de libre comercio e ir hacia el mercado común o el área monetaria óptima. En este sentido, hay apenas esbozos en América Latina de procesos interesantes por alcanzar la complementación económica de nuestros mercados, y cohesionar los acuerdos a las áreas político-sociales como se está pensando en la Unión de Naciones del Sur (UNASUR).

A pesar de que indudablemente se debe reconocer que se tiene un pasado prometedor en materia de integración en América Latina en los esquemas de ALADI, CAN, CARICOM, MERCOSUR, entre otros, no se ha avanzado lo suficiente para profundizar en las etapas de integración como sí lo ha hecho la Unión Europea (UE).

En verdad, en los esquemas de negociación latinoamericana, CAN y MERCOSUR, no hay nada de avances para superar las

zonas de libre comercio o la unión aduanera, y mucho menos la intención de lograr una verdadera política exterior común en los bloques regionales; es decir, que hoy en los foros económicos regionales no se está pensando en el desarrollo de una integración más profunda. Latinoamérica y especialmente Suramérica, tienen dificultades para complementarse, porque los acuerdos comerciales son apenas una serie de “acuerditos” que no son acuerdos de integración, y que no son tampoco tratados, realmente, porque no son libres, pero tampoco son de comercio. Entonces, ahí existen serias dificultades para avanzar en la pirámide de integración económica, porque a pesar de que son muy importantes políticamente, ya que han creado al interior instituciones con alta personería jurídica como la CAN, tienen muchos grados de libertad y preferencias entre países miembros que no hacen posible una política exterior común; mientras existan esos acuerdos de integración, será difícil la visión de Unidad en Latinoamérica.

El profesor García presentó el sistema de integración económico más avanzado de los esquemas regionales en el mundo, como es la Unión Europea (UE), que ha llegado a un área monetaria óptima. Eso es un verdadero ejemplo de integración.

Lo que no es integración sino exclusivamente un tratado de protección de inversiones, es lo negociado con los Estados Unidos. Solamente para hacer un resumen del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica; este que se dice que es un acuerdo de nueva generación es mucho más profundo de lo que se ha llegado en cualquier acuerdo regional en América Latina. Eso, simplemente no es verdad.

Colombia le ha otorgado a Estados Unidos muchos más beneficios de los que le ha entregado a sus países socios en los esquemas de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI o en la CAN que, desde el Acuerdo de Cartagena en 1969, apenas está transitando por una zona de libre comercio, sin el perfeccionamiento del arancel externo común. Colombia negoció con Estados Unidos, además de los aranceles y plazos de desgrava-

ción, compras gubernamentales, propiedad intelectual, cultura, y el mercado de capitales; las concesiones otorgadas al país del norte también superan a las que entrega Colombia en los Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP y CE) en ALADI. En la práctica, podría afirmarse que el TLC es un acuerdo para la protección y seguridad jurídica de las inversiones de Estados Unidos en Colombia.

Dentro de la lógica de los tratados de nueva generación o TLC, se viene desarrollando el regionalismo abierto en los países de América Latina, consistente en la firma de tratados con terceros mercados, antes que la posibilidad de avanzar en la integración regional. La entrada en vigencia del TLC Colombia-Estados Unidos, implica que nuestro país ya no tendrá nada para negociar con los países de la región, ya que en el TLC se negoció casi todo. Se está olvidando el legado que dejaron nuestros próceres: Bolívar, Miranda y San Martín, entre otros, en torno a lograr la unidad regional para el desarrollo de nuestros pueblos. Se están imponiendo en la región no solo los planteamientos del libre comercio, donde el mercado lo puede todo y genera virtudes como la perfecta asignación de los recursos entre naciones, sino que ahora, para estar a la moda o *in*, se debe vincular a las corrientes de comercio mundial por la vía de modelos de integración que hablen de acceso a mercados, crecimiento y equilibrios financieros; antes que en los temas de desarrollo como la pobreza, el empleo y el bienestar social.

En el contexto anterior, la búsqueda de nuevos mercados para América Latina justifica decenas de tratados bilaterales de la región y multilaterales con terceros mercados de mayor competitividad que los nuestros; el nuevo regionalismo abierto no solo no ha corregido las asimetrías que se presentan entre economías desarrolladas y subdesarrolladas, sino que ha deteriorado el desarrollo social. Los TLC de los Estados Unidos con los países latinoamericanos reproducen los fundamentos de la integración americana y de la doctrina Monroe, que plantea el lema de “América para los americanos”. En realidad, este princi-

pio integracionista lo hizo el señor James Monroe en 1823, pero con este principio se comenzó a cristalizar el modelo de dependencia de los latinos a Estados Unidos en el siglo XX.

Ahora en el siglo XXI, los tratados como el CAFTA, los TLC con Chile, Perú y Colombia, indican que los Estados Unidos impondrán de nuevo la doctrina Monroe, como es obvio: un tratado de Estados Unidos para los americanos; política que ha evolucionado y que los americanos impusieron en las cumbres de las Américas con el desarrollo de la agenda del proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde se integrarían las 34 naciones del hemisferio, desde Alaska hasta la Patagonia. Estos tratados no solo son desventajosos para nuestros países por las muchas preferencias que se le otorgan al país del norte, sino que los mismos están desintegrando la visión de unidad regional; solo basta recordar que la autorización de la CAN, Decisión 598 de 2004, que permitió negociar por separado los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos, terminó por comenzar a destruir la propia CAN, con la dimisión de Venezuela en 2006 a ese acuerdo regional.

En los últimos veinte años de procesos de apertura económica –basados en el principio del libre mercado y sobre la base de que este llevará a un crecimiento por igual a sus participantes–, no hubo espacio para la otra doctrina de pensadores latinoamericanos que hablaron de desarrollo regional, de superación de la pobreza, de mejorar la distribución del ingreso y generar empleo regional. A finales del siglo XX las tesis del desarrollo regional eran consideradas subversivas en la región, a pesar de que las mismas estaban fundamentadas en los próceres de la independencia como San Martín, Bolívar y Miranda, que nos dieron todas las bases para pensar en la región y la libertad de derecho para iniciar un verdadero proceso de integración en Latinoamérica. Bolívar ya lo planteaba claramente, desde su carta de Jamaica en 1815 –o cuando este conformó el Congreso Anfictionico de Panamá en 1826–, al afirmar que si no hay integración de los pueblos de Latinoamérica, los Estados

Unidos estarían llevados por la providencia a llenar de horror y de miseria a nuestras provincias latinoamericanas. Sin duda el Congreso Anfictiónico¹ era la doctrina opositora a la doctrina de Monroe.

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo en una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene su origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; [...] ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración (Simón Bolívar, Carta de Jamaica, Kingston, 6 de septiembre de 1815).

También el Congreso Anfictiónico de Panamá sienta las bases para el liderazgo de la región en los acuerdos internacionales. Bolívar planteaba una integración regional para el desarrollo del bloque no solo con respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, sino también, con las nuevas relaciones que tenían que construirse con Europa y con el mundo, es decir, era una propuesta de política exterior común, era una propuesta de la alianza entre los Estados de la nueva Latinoamérica que deberían permanecer unidos en el contexto mundial para consolidar posiciones de interés y propiciar un desarrollo interno suficientemente amplio que permitiera luego la integración mundial.

La integración cerrada que planteaban nuestros próceres se cifraba no solo en poder auto-determinarnos nuestro futuro, sino, mejor aún, consolidar una política exterior común. Pero hay que resaltar que esas dos vertientes de integración regional están siendo condenadas por los neoliberales que las señalan como pasadas de moda porque no defienden los principios del

¹ Asistieron al congreso: Nueva Granada, Venezuela, Ecuador, Guatemala, México, Perú, las Provincias Unidas de Centro América. Chile y Argentina no manifestaron interés; Bolivia no pudo llegar a tiempo y Gran Bretaña envió un observador.

libre cambio. Cabría preguntarse si la construcción de lo que hoy se denomina Unión Europea –UE–, no es otra cosa que el surgimiento de un proceso regional encausado en la defensa del mercado nacional y la consolidación de una política exterior común en la región.

Las ideas de la integración regional y la consolidación de un proyecto para el futuro de nuestros pueblos es el legado de la UE, proceso de integración que no solo desarrolló una amplia institucionalidad y legitimación de los tratados comerciales a la unión política y social, sino que, dentro de sus agendas económicas, fueron objetivos prioritarios la superación de la pobreza, la corrección de asimetrías y la consolidación de una política exterior regional en temas de seguridad territorial y medio ambiente, entre otros.

En esta medida las tesis del crecimiento y el desarrollo sostenible latinoamericano, antes de convertirse en dinosaurios en el “Jurassic Park”, están siendo revitalizadas en los diferentes foros, porque las mismas están poniendo de presente que el aparente libre mercado, plagado de fallas y sin un papel activo del Estado para corregirlas mediante una avanzada regulación, nuevamente está haciendo crisis en el mundo. Hoy en Europa y el propio Estados Unidos, están reclamando por el desarrollo de modelos más endógenos y economías con procesos de integración más selectos, donde los Estados asuman de nuevo funciones intervencionistas y benefactoras a favor de las causas sociales. Ahora se habla de regulación nuevamente, de planteamientos de pleno empleo. Se considera que la gran crisis económica que arrancó en 2008 es una crisis social, de desocupación, una crisis terminal de la temática financiera; entonces estamos recuperando aspectos que, después de la caída del Muro de Berlín, estaban vedados en la academia.

Los propios economistas estamos de nuevo hablando del desarrollo y, dentro de estos, de la distribución del ingreso y el bienestar social, temas que en los últimos veinte años no se estaban estudiando pero que por sus resultados tenían abrumadas

a nuestras economías. La hipótesis que manejamos no es otra que los TLC de los Estados Unidos hacen parte de la repetición de la doctrina Monroe. Los nuevos tratados comerciales han contribuido al aumento del desempleo y la pobreza en la región, están fundamentados en el libre comercio y en el crecimiento por la vía del mercado donde la mano invisible no solo ha sacudido la propia estructura de acumulación del capital, sino que ha disminuido los indicadores financieros, y deteriorado aún más los sociales.

La doctrina de San Martín, Bolívar y Miranda debe ser vista como la estrategia de un solo desarrollo regional para América Latina, una estrategia donde Latinoamérica sea para los latinoamericanos, una estrategia donde antes de premiar el crecimiento se propenda por el desarrollo y bienestar social de los pueblos. El TLC no es otra cosa que un tratado de protección de inversión para los Estados Unidos, basado en la seguridad jurídica que se manifestó en Colombia, afinando temas de confianza inversionista que fue la política exterior desarrollada por el presidente Uribe entre 2002 y 2010, a favor de la política norteamericana del presidente Bush (padre), cuando planteaba el área de libre comercio para las Américas “ALCA” (1993) solo que con una posición claramente intervencionista y de protección de sus inversiones que era fundamental para la posición de liderazgo y desarrollo de los Estados Unidos sobre los latinoamericanos.

El ALCA pretendía la negociación ventajosa en los temas de inversiones directas en sectores de telecomunicaciones, financieros y comerciales para lo cual los Estados Unidos solicitaron la seguridad jurídica para la libertad de inversión, la defensa de la propiedad intelectual, la solución de controversia y servicios, entre otros. Por supuesto que el ALCA fracasó por la defensa a ultranza de los Estados Unidos en los anteriores temas y sobre todo por los pocos avances en las negociaciones del sector agropecuario, donde los latinos solicitaron a los Estados Unidos acabar con los subsidios que otorga ese país a la producción lo-

cal; estos temas no estaban sobre la mesa, y si estuvieron nunca progresaron. Los intereses de los países latinoamericanos en materia de liberación, de prestación de servicios o de la biodiversidad, o los temas relativos de la propiedad intelectual en la cual se tienen conocimientos tradicionales, tampoco estuvieron jamás sobre la mesa y no se desarrollan a profundidad en los TLC que negocian los americanos.

El proyecto ALCA fue derrotado por Suramérica, en especial por la posición de Brasil, Venezuela y Argentina que consideran que es necesario revivir las tesis de la integración latinoamericana, antes que los tratados de libre comercio que promueven los americanos. Desde finales de los años noventa y comienzos del siglo XXI, tras la llegada al poder en estos países de gobiernos socialdemócratas como los mandatos de Lula, Chávez y los Kirchner, se comienzan a plantear de nuevo principios de integración regional, basados esta vez en desarrollar nuestras fortalezas o ventajas comparativas, y algo todavía más interesante que se entiende en UNASUR es que la integración económica debe cohesionarse a lo político y social. Si se quiere, UNASUR es una especie de proyecto regional donde la intención de unidad se fundamenta en lo económico, político, cultural y social; este proyecto, aunque puede ser una copia del proceso integrador de la UE, es novedoso porque del mismo tratado firmado en 2008 ya se derivan instituciones como el Consejo Suramericano de Defensa CSD, y el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas CSEF que hablan, entre otros temas, de seguridad territorial, corrección de asimetrías, fomento a cadenas productivas regionales, y defensa del medio ambiente.

UNASUR debe verse no solo como un proyecto de rechazo al ALCA, sino también como un acuerdo de cooperación entre los países suramericanos para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos. Son una esperanza, pero hay que reconocerlo, lejana y difícil de lograr, por las diferencias fundamentales que existen entre los diferentes países sobre lo que se entiende por democracia y justicia social.

Referencias

Comunidad Andina (2014), Decisión 598 de 2004. Relaciones comerciales con terceros países. Quito, Ecuador. Comunidad Andina de Naciones, julio 11 de 2004.

INTEGRACIÓN DE COLOMBIA EN ASIA PACÍFICO. UN ENFOQUE DESDE LA ECONOMÍA CHINA

Enrique Posada Cano
Luis Nelson Beltrán Mora

Agradecemos a las autoridades académicas de la Universidad Sergio Arboleda el honor de invitarnos a este conversatorio para disertar en torno al tema de los bloques regionales globales y sus implicaciones para la política exterior de Colombia.

Esta charla hablará acerca de la inserción de Colombia en Asia, pero en particular sobre la relación de nuestro país con China. Iniciaremos por examinar lo que es hoy la economía China, y luego realizaremos una aproximación a las estrategias de política comercial, el mundo de los negocios, la inversión y la cooperación con un continente tan distinto y una cultura milenaria.

La economía China

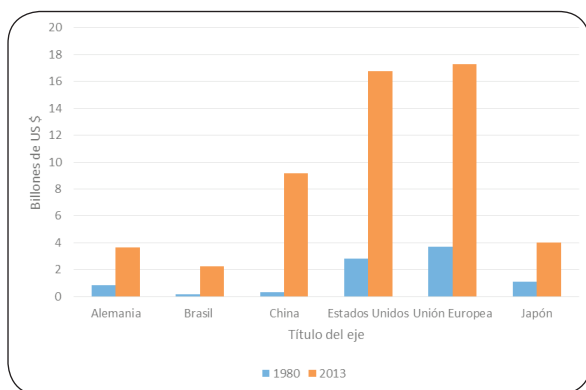
En los últimos 35 años, dentro de las economías emergentes, China fue la nación con los mayores resultados económicos; este país tuvo crecimientos del PIB superiores al 7% anual, en tanto que el ingreso per cápita pudo pasar de menos de US \$1.000 a US \$7.500; el crecimiento del PIB se dio en medio de una relativa estabilidad macroeconómica. Desde 1979, año del inicio de las reformas políticas y económicas y de prácticas comerciales de libre comercio e inversiones en su territorio¹. En la década de

¹ El líder chino Deng Ziaoping introdujo las reformas con cuatro propósitos: modernización de la agricultura; la industria; la ciencia y tecnología, y la defensa nacional.

los cincuenta el régimen político socialista de China hacía ver a esta nación como una economía de ingresos bajos sin capacidad de desarrollo. Sin embargo, en 2013 ocupó el segundo lugar en tamaño económico con un PIB cercano a los US \$ 9 billones.

El crecimiento económico coincide también con una entrada de cuantiosos recursos de inversión extranjera (US\$ 60.000 millones anuales en los últimos diez años), y también con mayor bienestar; si se tiene en cuenta que el per-cápita, pese al volumen de población, 1.350 millones, es veinte veces superior a 1980 (ver gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Tamaño del PIB por países 1980-2013

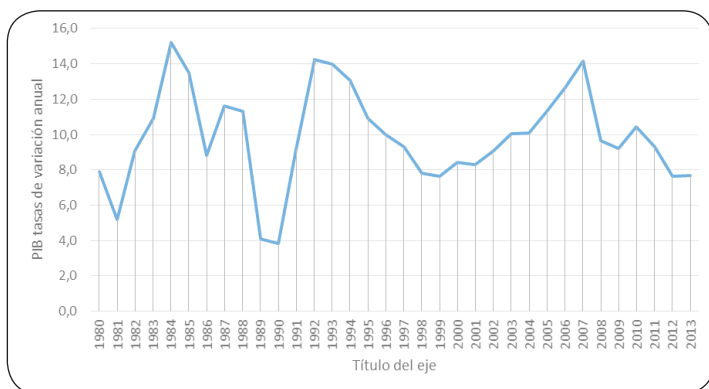


Fuente: Autor con base a CEI, Argentina.

Dentro de las economías emergentes, China también sustentó su crecimiento en el uso de la tecnología y la productividad de sus factores; en efecto, el país asiático en la última década redobló esfuerzos en inversiones para la investigación, desarrollo e innovación I&D&I; la política en esta vía ha sido la adopción de la tecnología de punta y el uso de las TIC en los procesos productivos, lo que unido a su abundante y barata mano de obra generó aumentos significativos de la productividad total de los factores: capital y trabajo. En tanto que en la década de los sesenta, China tenía incrementos en la Productividad Total de los

Factores negativos en los noventa y comienzos de los años dos mil alcanzaba tasas positivas de hasta 6,7% anual, resultado superior a los de Japón: 0,9% y EE. UU: 0,6%.

Gráfico 2. Crecimiento económico de China: 1980-2013



Fuente: Autores con base a Centro de Economía Internacional CEI, Argentina

Crecimiento con desarrollo

Algo que sorprende del crecimiento económico de China es que este ha estado acompañado de un mayor desarrollo social. La política de los líderes chinos definida por el Partido Comunista ha sido progresista en los últimos treinta cinco años. El presidente Hu Jintao², a la cabeza, promovió y reivindicó la “armonía” confuciana como un elemento clave en el terreno de la redistribución del ingreso. Las políticas fueron audaces para llevar desde las zonas económicas especiales de mercado y comercio de las costas del país, el progreso a las zonas rurales donde también se ha logrado disminuir la pobreza.

Los dirigentes chinos, como el actual primer ministro Wen Jia-bao, señalan que hace falta mucho para cerrar las brechas entre

² Hu Jintao fue el principal dirigente de la República Popular China; ocupó los cargos de Secretario General del Partido Comunista de China desde el año 2002 hasta 2012.

crecimiento y bienestar social: 1) el desarrollo desigual entre regiones, algunas como las del oeste chino, y otras las del nordeste, todavía bastante deprimidas; 2) la creciente desigualdad entre los ingresos de los campesinos comparados con los de los habitantes urbanos; 3) la falta de equidad en muchos aspectos, tales la existente entre los ingresos de la mujer y los del hombre, y 4) las fallas aún notorias en el cubrimiento universal de los servicios de educación y salud.

Los anteriores problemas, sumados al de dar empleo a varios cientos de millones de esa población flotante que quedó de las comunas populares cuando se disolvieron y que en la espléndida coyuntura de auge de la industria de la construcción, apalancada en la inversión extranjera, en metrópolis como Pekín y Shanghái, no fue absorbida por la industria, es el reto en materia social que tiene el gobierno chino, de igual manera que incorporar al grupo social de los campesinos del centro de China a los procesos de urbanización y modernidad debe es tarea prioritaria del actual gobierno.

El crecimiento económico y la disminución de la pobreza, según el reciente informe del Banco Mundial de 2014, son los indicadores que hacen que los organismos multilaterales vaticinen que China será la primera potencia mundial en el año 2030. La crisis que ha afectado a la mayoría de los países del mundo desde 2008 no ha tenido mayor incidencia en China; la misma se ha enfrentado con políticas de ajuste y mantenimiento cambiario, incluso de aumento del gasto público para fomentar la producción y el empleo local.

Aunque algunos analistas hablan de la incapacidad de crecimiento de largo plazo en China, el estimativo de los principales centros mundiales de información económica, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), calculan tasas de crecimiento del PIB superiores al 8% anual entre 2014 y 2016. A este respecto, China basará su crecimiento en la expansión de su sector externo: exportaciones e inversión extranjera. Solo en 2013, China exportó al mundo US\$ 2.5 billones, para una tasa

de apertura exportadora del 36%, que es una de las más altas del mundo, y recibió US\$ 120.000 millones en inversión extranjera directa, lo cual convierte al gigante asiático en el segundo país receptor de inversiones foráneas después de los Estados Unidos.

Integración y acuerdos con América Latina

El proceso de integración a los mercados internacionales de China inicia en 2000 cuando solicitó su adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aunque esto no ha significado verdaderos tratados de libre comercio, sí ha implicado convenios comerciales y de complementación económica con diferentes áreas del mundo. El proyecto de mayor interés para los chinos es el del Foro de Cooperación Económica de la Región Asia-Pacífico (APEC); este organismo fue fundado por 12 economías en 1989, y a 2014 hacían parte de él 21: Estados Unidos, Japón, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Indonesia, Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia, República Popular China, Hong Kong, Taipei, México, Papua Nueva Guinea, Perú, Rusia y Vietnam^{3,4}.

Después de APEC, que apareció como respuesta a la creciente interdependencia de la región Asia-Pacífico, en la primera década del año 2000, Jim O'Neill (Pérez, 2011), gracias a su extraordinario crecimiento colocó a China en los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) para referirse al potencial de desarrollo que experimentará la nación dentro de ese bloque emergente. Estos 5 países, que representan más del 42% del territorio y población mundial, aportaron alrededor del 65% del crecimiento mundial en 2013, y generaron el 25% del PIB mundial ese mismo año⁵.

³ Cabe destacar que los miembros de APEC son economías y no países o naciones.

⁴ El foro APEC es un mecanismo de diálogo y consulta enfocado al comercio libre y generalizado, sin distorsiones o discriminaciones y con beneficios para toda la comunidad del área con países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

⁵ Los precios están en dólares corrientes y provienen del CEI Argentina, 2015.

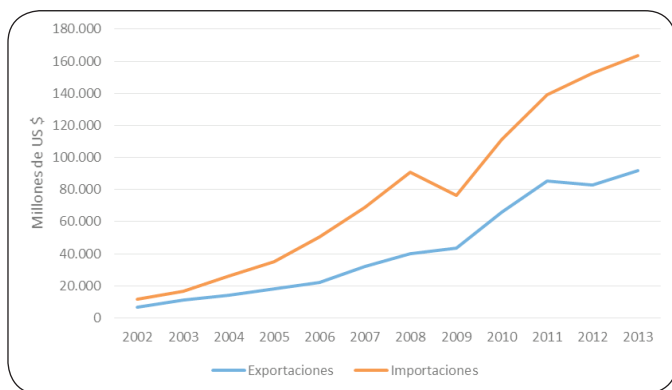
En el año 2011 se formalizó, por parte de los presidentes de Colombia, Perú, Chile y México, el Acuerdo de Integración Profunda que se denomina Alianza del Pacífico (AP), que tiene como objetivo llegar a APEC, pues todos estos países tienen costas sobre el océano Pacífico. El acuerdo es relevante, porque se quiere que Pekín sea el eje de las relaciones diplomáticas con APEC, y en general de los esquemas de integración de América y Asia Pacífico; la AP lograría una integración en bloque con China y Asia, en vez de los intentos de inserción de cada país por separado.

En fin, la pregunta es la siguiente: ¿cómo nos ven los asiáticos y en particular China? En primer lugar, China considera a América Latina como un todo homogéneo sin muchas diferencias; los asiáticos ven al subcontinente unificado en torno a una lengua, una cultura, credos y hábitos comunes; esto es relativamente cierto, pero no deja de tener sus riesgos. China le asigna a Brasil el papel de una especie de motor para la inserción en la región por la pujanza de la economía carioca, pero en especial por considerarlo el eje de las relaciones diplomáticas en América Latina, por eso en los últimos cinco años las agendas de China y Brasil coincidieron con la conformación de los BRICS. Las cifras e intercambio de Brasil con China crecieron de manera significativa entre 2007 y 2013; Brasil es el exportador a China de láminas de hierro, y en los últimos tres años los brasileños han realizado inversiones en ensambladoras de aviones en China, es decir, hay menos asimetría y más complementariedad de China con Brasil que con el resto de los países latinoamericanos.

China tiene un mercado de 1.350 millones de habitantes con necesidades que se podrían abastecer desde América Latina en lo relacionado con las materias primas para el desarrollo industrial de esa nación. En cuanto al comercio de América Latina con China, hay que señalar que este ha sido dinámico en la medida del rápido crecimiento de esa economía; sin embargo, dicho comercio es tremendamente deficitario para la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), US \$70.000 millones

en 2013), en especial porque somos importadores de manufacturas de China en tanto que nuestras ventas son materias primas y minerales (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Comercio de América Latina y China: 1992-2013



Fuente: Autores con base ALADI 2014.

El crecimiento del comercio de China con América Latina, que en 1995 sumaba escasamente US\$ 8.000 millones, para el 2013 llegó a US\$ 250.000 millones, lo cual muestra un crecimiento cercano a treinta veces. En 2013, las importaciones latinoamericanas (ALADI) desde China fueron de US\$ 163.000 millones, lo que significa que representaron el 20% del volumen total importado, siendo que en el 2000 tan solo representaron el 3.5% del total.

Cómo insertarse Colombia en China

Colombia, desde su proceso de apertura económica iniciado en los noventa, se ha venido acercando a China. En 1995 solicitó de manera formal su ingreso al APEC, y en 1997 reiteró la solicitud de acceso, pero ese año se declaró una moratoria de diez años para el ingreso de nuevos miembros. Frente a todas estas circunstancias, Colombia solicitó ser admitida con carácter de Observadora dentro del Grupo de Trabajo de Promoción Co-

mercial, grupo encargado de discutir, diseñar e implementar la agenda comercial conjunta de los miembros de APEC, organismo que el 17 de mayo de 2000 concedió a Colombia esta figura.

En 2013 el comercio Colombia-China fue deficitario en cerca de US\$ 5.000 millones para nuestro país. No obstante, los chinos han logrado importantes inversiones en Colombia, que ayudan a compensar dicho desbalance sobre todo porque las mismas generan empleo. Los chinos vienen multiplicado sus inversiones en áreas como la producción de motocicletas, hidrocarburos e industria liviana, se encuentran realizando convenios con la posibilidad de constituir fondos para el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias y siderurgia de Colombia. El incremento de las exportaciones de China a Colombia no solo coincide con la alta productividad de la economía asiática, sino que también puede explicarse por el fenómeno de crecimiento y revaluación del peso en la economía colombiana. En 2013 las compras de Colombia procedentes de China llegaron a US\$10.000 millones; siendo este país el segundo lugar de origen de las importaciones de Colombia, los productos chinos más exportados a Colombia son aparatos electrónicos, celulares, cerámicas y ropa.

Las exportaciones colombianas de productos primarios como el petróleo, la siderúrgica, el azúcar no alcanzan para compensar el desbalance comercial. Colombia debe imitar el modelo de inserción basado en la diversificación de sus ventas que han implementado Chile, Perú y Brasil con China, para lograr balanzas más equilibradas.

Tabla 1. Balance comercial Colombia-China: 2008-2013

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Exportaciones a China	442,953	949,608	1.783,349	1.989,061	3.343,081	5.069,813
Importaciones de China	4.529,203	3.704,277	5.459,634	8.153,741	9.540,178	10.340,169
Comercio total	4.972,156	4.653,885	7.242,983	10.142,802	12.883,259	15.409,982
Balance para Colombia	-4.086,250	-2.754,669	-3.676,285	-6.164,680	-6.197,097	-5.270,356

Fuente Autores con base a ALADI, 2014.

Las relaciones de Colombia y China se han venido desarrollando de manera activa desde 2005 cuando ese país fue aceptado definitivamente en la OMC. El Gobierno colombiano desde 2008 ha firmado tratados bilaterales que han implicado convenios de complementación económica, que involucran a empresas del Gobierno y mixtas en el área de los intercambios de bienes, servicios y capitales; ese año el Gobierno de la República Popular China y de Colombia cerraron negociaciones bilaterales, vinculando un listado de productos para los cuales la República Popular China otorga preferencias a Colombia.

Después de la aceptación definitiva de China en la OMC, lo que más genera incentivos para entrar al mercado chino son, entre otros, eliminación de las cuotas y licencias de importación; estas son las que países como Brasil y Chile han explotado para duplicar sus ventas a ese mercado. En inversiones, debemos citar el trato nacional que desde el convenio de 2008 el Gobierno chino da a las empresas colombianas en ese país (Aquino, s. f.), para realizar inversiones en China, existen también las siguientes ventajas: 1) existen canales de distribución, permitiéndose el establecimiento de empresas de capital 100% extranjero en los sectores de comercio, marítimo y de servicios; 2) Acceso preferencial a los mercados financieros gracias a la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera en los sectores bancario y de las telecomunicaciones; 3) Menor incertidumbre legal y mayor transparencia, China se ha comprometido a dar el

mismo tratamiento a empresas extranjeras y chinas; 4) Mayor uniformidad en la valoración aduanera, se aplicarán mecanismos propios de certificación de productos y habrá uniformidad en la aplicación del impuesto sobre el valor añadido (IVA); y 5) Existe protección de la propiedad intelectual e industrial, China viene adoptando nuevas normativas en esta área en la que hasta el momento, la falta de protección a la propiedad intelectual e industrial favorece a propiedades tangibles, derivadas de la actividad intelectual y de la investigación industrial⁶.

De igual forma, China sigue siendo una economía que podría ayudar en Colombia al crecimiento económico si se tiene en cuenta el alto potencial en la producción de bienes de capital y desarrollo tecnológico. Vale la pena tener en cuenta que las mayores compras de Colombia, procedentes de ese país, están concentradas en bienes de capital e intermedios, indispensables en el desarrollo industrial colombiano.

¿Cómo puede insertarse Colombia en un mercado de 1.350 millones de habitantes, como lo es China? Con respecto a esto, vale la pena examinar la experiencia de dos países: Chile y Perú, dos economías y dos modelos semejantes a los de Colombia. Chile lo hizo obligado por las circunstancias, en la época de Pinochet cuando, debido a violaciones de los derechos humanos, Estados Unidos sancionó a Chile drásticamente y el comercio de Chile se vio recortado, lo cual lo aprovechó el país austral para abrirse al mundo y diversificar sus socios comerciales. Así llegó, en el curso de dos décadas, a tener un comercio equilibrado con los grandes continentes, hasta el punto de que en 2013 un tercio de su comercio era con Estados Unidos, otro tercio con Europa, y el restante 30% con Asia. Chile muestra una apertura extraordinaria, pues ha suscrito 17 tratados de libre comercio con otros países, asiáticos en buena parte; un camino similar

⁶ El crecimiento de las importaciones de Colombia desde China crecieron en promedio 2 veces entre 2000 y 2013, las exportaciones de Colombia a China lo hicieron cerca de 25 veces en el mismo periodo, con un déficit promedio de US\$ 20.000 millones en ese periodo, lo cual es un incentivo para ampliar el comercio con China (DANE, 2013).

ha recorrido Perú, que ha suscrito acuerdos de ese tipo con 10 países asiáticos.

Una investigación y un libro

En una investigación contratada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con la Universidad Jorge Tadeo Lozano, se buscó información de las relaciones de Colombia con ese país; en cuarenta cajas de archivos de correspondencia de embajadores, agregados comerciales y culturales de Colombia con países del Asia Pacífico, se encontró que la integración con ese país data de apenas quince años atrás. Gracias a un análisis basado en dichos archivos, se publicó un libro titulado “La inserción de Colombia en el Asia Pacífico” (Barbosa, Posada, & Serrano, 2011), cuyas conclusiones resuelven preguntas como las siguientes: ¿por qué el país no ha podido lograr ese propósito?, ¿por qué Colombia no ha tenido ni un solo tratado de libre comercio con un país asiático, con excepción del que en los actuales momentos se negocia con Corea del Sur?

Estas preguntas hacían memoria de todo lo que se ha escrito sobre la apertura económica del país y de todo cuanto se criticó el esquema aperturista de César Gaviria durante su administración. Colombia sigue definiéndose como un país en lo fundamental proteccionista, como lo eran hasta hace dos o tres décadas Chile y Perú. Sin embargo, mientras que estos despegaron en unos procesos de apertura audaces, Colombia se quedó atrás, anclada en un modelo de desarrollo que siempre ha sido 4.000 kilómetros hacia el norte, es decir de relaciones exclusivas con los Estados Unidos, cuando sus industrias se encuentran en las partes central y suroccidental, a 800 kilómetros de distancia del mayor puerto sobre el Pacífico, Buenaventura, y a otros tantos kilómetros de los puertos del Caribe.

¿Cuál es el problema de la inserción de Colombia en Asia? A este respecto, suele decirse que el idioma chino es muy difícil de aprender, es cierto, pero el hecho contundente es que dimos de

frente con una potencia que va a ser la primera, y no hay otra opción que empezar a aprender el mandarín.

Existen argumentos para oponerse a un tratado de libre comercio con China tales como que Colombia carece de una oferta exportable atractiva para ese país, como no ocurre con Chile y el cobre como producto estrella y con Perú, y su caso, la harina de pescado. Se argumenta que la composición de las exportaciones colombianas a China está representada en gran parte por petróleo, cuando se afirma que a 2011 China se ha convertido ya en el segundo comprador de productos manufactureros colombianos.

Un inconveniente más para llegar al propósito de integración bilateral es el que se le escuchó al presidente de la ANDI, Luis Carlos Villegas, en una entrevista concedida a un noticiero televisado, de que no le conviene a Colombia firmar un acuerdo comercial con China porque, según lo vaticinan algunos analistas internacionales, se divisa en el horizonte una crisis económica severa en ese país. Este planteamiento, mirado el comportamiento de la economía mundial en estos últimos cuatro años, es de una debilidad protuberante; si es necesario referirse a crisis económicas actuales hay que ver que son los mercados de Estados Unidos y Europa los que están generando incertidumbre financiera en el contexto internacional, sin embargo ese factor no fue obstáculo para la suscripción del TLC con Estados Unidos. China ha dado muestras de ser, más que una parte del problema, un factor de la solución a dos ciclos de crisis: una, la del Asia Pacífico de 1997 a 1999, y la otra es la que viene soportando el mundo desde el año 2008.

El argumento final, cuando todos los anteriores han sido desvirtuados, es que el país no cuenta con suficientes negociadores y que, tal como afirmó la canciller en su última visita a Pekín, hay una serie de TLC en turno para Colombia como el de Israel y Turquía que hacen esperar el de China; este último es el que menos fuerza tiene.

¿Cuál es la otra opción si no se hace un tratado de libre comercio con China? Se afirma que dicho tratado es necesario, pues el Acuerdo de Protección Recíproca a la Inversión suscrito entre los dos países no es suficiente, es un acuerdo puntual y los demás que tenemos con China son de tipo cultural o educacional. Modelos a este respecto existen muchos y con variaciones importantes, démosle un nombre distinto a TLC, pero se entiende que acuerdos como el que se propone con China: económico, comercial, de inversión y cooperación es absolutamente necesario.

Sostienen algunos que ahora, cuando se cuenta ya con el TLC con Estados Unidos, más se aleja la probabilidad de concretar un acuerdo parecido con China. Opinamos que es todo lo contrario, justamente ese tratado abre todavía más las posibilidades de atraer la inversión y todo tipo de asociación con China, pues deja establecido que productos que contengan hasta un 30% de insumos de origen extranjero serán considerados como de origen colombiano y podrán ingresar al mercado de Estados Unidos con cero aranceles.

Si Colombia no se atreve a emprender el camino del TLC con China, quedará sencillamente por fuera del juego para emprender con éxito la integración con Asia. Hay muchas oportunidades, si abundamos un poco sobre el argumento de la carencia de un producto estrella, dado que los consumidores chinos de café no representan más de 300 o 500 toneladas al año. A esto respondemos que tenemos que buscar sumar productos a fin de fortalecer nuestras debilidades en la oferta exportable. Evidentemente, no vamos a ser competitivos frente a China en uno o dos siglos, o quizá nunca en productos como textiles o cueros de consumo popular, pero sí se pueden producir esos mismos productos con diseños y manufactura de altos estándares, apuntando al consumidor chino de altos ingresos, tal como ha sido posible posicionar los productos de la marca Leonisa en Japón.

Buscar, tal como propone ahora la Cámara Colombo-China de Inversión y Comercio, algunos productos de la agroindus-

tria colombiana, pero bajo un modelo de asociación de capitales con industrias de ese país; además, pensar en las medidas de comercio exterior chino, que son de tipo político y que van enderezadas a corregir las asimetrías del gigante asiático con economías pequeñas, como la de Colombia, cuyo comercio con China, de doble vía, representa apenas el 0,28% del total del comercio chino. Los chinos conceden a ese tipo de acuerdos fondos de desarrollo productivo y social.

¿Cuál es el otro escenario que se presenta, sino no se realiza un TLC con China? No es muy positivo el futuro, por las corrientes de contrabando existentes y crecientes a futuro. Siempre que se ha querido cerrar las fronteras a la entrada de manufacturas chinas, como se hizo hace cinco años, cuando el Ministerio de Comercio de Colombia decidió que no podían entrar más por Buenaventura, la única consecuencia es el aumento del contrabando; además de que las medidas de protección al comercio, enderezadas de modo particular al procedente de Panamá, fueron sancionadas por la OMC en favor del Istmo, porque consideró que violaban el libre comercio y eran discriminatorias.

Si se quiere que China nos compre más y nos demande artículos diferentes al petróleo, se tienen que examinar los rubros con altos estándares de competitividad internacional, siguiendo los lineamientos del programa de reingeniería de la estructura productiva colombiana, es importante estudiar sectores favorables para la oferta exportadora a China como el de servicios, donde se destaca el talento colombiano; y en este tenor vale la pena recordar lo que Tony Blair le formuló a Juan Manuel Santos cuando este lo visitó como reciente presidente electo; le dijo, en pocas palabras, que Colombia debía buscar plantarse en la arena internacional con la biodiversidad como su emblema internacional. El país cuenta, además, con unos servicios muy vendibles a otros países, como son los relacionados con la seguridad; por los logros de nuestro país de varias décadas en la lucha contra el narcotráfico. Hoy Colombia exporta, con

bastante éxito, servicios de seguridad a Centroamérica, México e incluso a Afganistán.

Los colombianos desestimamos un poco la idea de exportar conocimiento en áreas en torno a las cuales la nación ha sufrido experiencias tan dolorosas como el desplazamiento forzado, pero es cierto que estos servicios hoy los demanda China, que también, como Colombia, tiene el desafío de resolver los problemas de esa llamada “población flotante”, compuesta por doscientos millones de personas que quedaron cesantes como consecuencia de la disolución de la comuna popular y del proceso de urbanización. Descontadas las diferencias entre esos dos procesos, pues sus raíces son por supuesto diferentes, la manera como Colombia ha enfrentado ese éxodo y el manejo de su implantación en las ciudades es un conocimiento digno de ofrecer al gigante asiático.

Como parte del sector servicios, se podría ofrecer a China el diseño arquitectónico, el diseño de modas y el turismo, aspectos en los cuales los colombianos nos estamos desatacando a nivel internacional. Sobre este último, vale la pena afirmar que los chinos están empezando a elevar su estándar de vida como lo hicieron los japoneses viajando al resto mundo. Los chinos son una clase media en ascenso, exigen más salir al mundo; dentro de este mismo renglón, se encuentra el turismo de salud en el cual los colombianos tenemos algunas ventajas.

Se debe reconocer que, en asuntos de mentalidad comercial, nuestro horizonte sigue apegado a ver todo lo transable como el esquema único de lo exportable, la fuerza de la costumbre no nos deja apreciar en su real dimensión la potencialidad de lo no transable como signo monetario.

En el libro *Inserción de Colombia en el Asia Pacífico* (Barbosa et al., 2011), se planteó la creación de los “Institutos Colombia”. Una de las misiones más importantes de dicho ente fuera del país, pero de modo particular en Asia, sería la enseñanza del castellano, dado que el que se habla y escribe en Colombia goza

de reconocimiento internacional como un idioma bien hablado, neutro, casi desprovisto de acentos. De este modo, nos convertiríamos en maestros del español para los países asiáticos, a semejanza de Australia, que se ha convertido en la profesora de inglés del mundo; Colombia tiene vocación y capacidades para ello.

Finalmente, quisiera referirme de manera breve a un documento que la República Popular China (2008) dio a conocer en la reunión de APEC en Lima en el año 2008, y que se titula “Política de China para América Latina y el Caribe”. Es un documento fundamental en el cual el gigante asiático convoca a una cooperación integral con los 31 países y economías que conforman la región, cooperación en todos los terrenos del conocimiento: transferencia de tecnologías de punta y desarrollos científicos en energías verdes, ingeniería de la construcción, de infraestructura, de ferrocarriles y de recuperación de los ríos, entre otros aspectos.

Los chinos proponen, como un gran proyecto, la recuperación del río Magdalena, materia en la cual son expertos desde hace siglos. La contrapartida colombiana a estos aportes de los chinos habrá que buscarla en temas emblemáticos de nuestro país relacionados con la biodiversidad, porque somos el segundo país del planeta en riqueza natural; esto se lo podemos ofrecer a los chinos, les podemos brindar conocimiento en el manejo de las ciudades y del campo, en el cual Colombia tiene experiencia. Podemos ofrecerle nuestro conocimiento en el tratamiento de la niñez y de la mujer y de todo el tejido institucional que estos problemas envuelven y en los cuales China presenta debilidades reconocidas por ellos mismos.

Hablemos un poco de la inversión, problema en torno al cual a los chinos les falta experiencia, pues, como en toda la agenda de las reformas, su recorrido es de apenas cuatro décadas. La inversión china en los últimos años vino con un empuje extraordinario a Colombia y retrocedió. ¿Por qué?, fundamentalmente por el desconocimiento del entorno político y cultural y

del ordenamiento legal y de las normas existentes sobre ingreso de capitales, retorno de la ganancia y porcentajes de la mano de obra extranjera admitida en cada proyecto de inversión, entre otros temas. Los chinos que vinieron en estos últimos años con un empuje extraordinario para invertir, de pronto descubrieron diferencias políticas esenciales de los países latinoamericanos respecto de África, donde lo que manda no es la institucionalidad jurídica sino la palabra del mandatario. Se hicieron conscientes de que en Colombia deberían aprender a licitar, que es diferente a licitar en Perú o en Chile. Es en torno a estos puntos también donde se presenta una amplia gama de intercambio de conocimientos.

Concluimos esta intervención afirmando que el temor es el peor consejero cuando se trata de abordar el problema de acuerdos económicos y comerciales con una potencia como China. A lo que invitamos nosotros es a despojarnos del temor a la llamada “invasión amarilla” que no ha ocurrido en Chile, en Perú ni en Costa Rica, donde dichos procesos han culminado en TLC sin que las economías se hayan desmoronado. Allí hubo unas discusiones abiertas, incluso con los gremios de la producción que se podrían ver afectados por los tratados, como fue el caso de Costa Rica. Pero, ¡ah! exclaman ciertos “abogados del diablo”: “Es que el TLC que firmaron los costarricenses con los chinos es en realidad un tratado de China con la IBM de Costa Rica”. Esta interpretación no es más que un reduccionismo del asunto, debemos atrevernos a estudiar con juicio los documentos de los países latinoamericanos que se han atrevido a dar ese paso fundamental.

Referencias

- Aquino, C. (s. f.). *Acuerdos de integración económica en la región Asia-Pacífico*. Recuperado de http://www.academia.edu/4116928/Integracion_Economica_y_Cultural_en_la_region_Asia_Pacifico
- Asociación Latinoamericana de Integración –[ALADI]. (s. f.). Gráfico Comercio de América Latina y China 1992-2003. Recuperado de

- http://consultaweb.aladi.org/sicoex/jsf/totales_comercio_exterior.seam?cid=16030
- Barbosa, F., Posada, E., & Serrano, E. (2011). *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores – [MRE], Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Centro de Economía Internacional – [CEI]. (s. f.). Gráfico PIB 2010. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/es/nivel-de-actividad>
- Centro de Economía Internacional – [CEI]. (s. f.). Gráfico Crecimiento económico de China 1980-2011. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/es/nivel-de-actividad>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – [DANE]. (s. f.). Tabla Balance comercial Colombia-China 2008-2010. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-exterior/balanza-comercial>
- El Economista. (26 de junio de 2006). BPI considera que efectos política cambiaria China son escasos. Recuperado de <http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/34934/06/06/BPI-considera-que-efectos-politica-cambiaria-China-son-escasos.html>
- Embajada de la República Popular China en la República de Colombia. (2005). *Acceso al mercado de China*. Recuperado de <http://co.china-embassy.org/esp/sghd/t226272.htm>
- La Vanguardia. (11 de noviembre de 2001). China entra en la OMC tras quince años de negociaciones. Escasos avances en las conversaciones que mantienen los 142 países. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/economia/20011111/51262876622/china-entra-en-la-omc-tras-quince-anos-de-negociaciones.html>
- Pastor, A., & Gosset, D. (2006). *Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI (ARI)*. Recuperado de <http://www.ceibs.edu/ase/Documents/eu-china.relationship.es.htm>
- Pérez, G. (4 de julio de 2011). BRICS en Latinoamérica. *El Heraldo*. Recuperado de <http://blogs.elheraldo.hn/expediente/2011/07/04/brics-en-latinoamerica/>
- Proexport Colombia. (s. f.). *Oportunidades de negocio en China*. Recuperado de <http://www.colombiatriade.com.co/es/oportunidades/paises/asia/china>
- Rein, A. (2006). *La política cambiaria China y los desequilibrios globales*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=503>

- República Popular de China. (2008). *Política de China para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.fmprc.gov.cn/esp/>
- Uribe, J.D. (2010). El comercio exterior de Colombia con China. *Revista del Banco de la República*, 83(995), 1-13. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/septiembre.pdf>
- Vacca, A.M. (s. f.). ¡A equilibrar la balanza!. *Altus en Línea*. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/altus/economia_colombia_china.htm

CAN Y MERCOSUR EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA Y LA CREACIÓN DE UNASUR

Luis Nelson Beltrán Mora

Introducción

La Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son entidades que promueven la integración en Suramérica y sobre las cuales se construye los cimientos de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR); bloque que el 28 de mayo de 2013 cumplió los primeros cinco años de existencia, y cuyo objetivo primordial del tratado fundacional es la unión económica, política y social de los doce países miembros: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Guyana y Surinam.

La CAN y el MERCOSUR son bloques que si bien han incentivado el libre comercio regional, todavía no han podido consolidar la una unión aduanera; avanzar hacia la misma requiere, entre otros aspectos, de la voluntad política de estos dos bloques, foros para establecer una política externa común en materia de aranceles contra terceros que permita en el mediano plazo la evolución de los flujos comerciales intrarregionales.

Este capítulo pone de manifiesto y sustenta la hipótesis de que el nuevo regionalismo abierto de los años dos mil en Suramérica, consistente en la firma de acuerdos de nueva generación con otros países y bloques regionales mundiales, no solo im-

pide avanzar en la pirámide de integración económica dentro de cada bloque comercial, sino que desincentiva el interés por la integración suramericana; con lo cual UNASUR debe ser el bloque que ayude a las tradiciones de CAN y MERCOSUR a superar los estadios de integración vigentes.

El trabajo se presenta en cinco grandes temas; en el primero se muestra la evolución de los tratados de la CAN y MERCOSUR tomando como referencia al tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI (1980), para señalar que las bases jurídicas del mismo, si bien incentivaron a más Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP y CE) entre países de la región, también hicieron legal el nuevo regionalismo abierto. En el segundo tema se presentan las ejecutorias de la CAN donde se señala que si bien el tratado ha evolucionado por su alta supranacionalidad jurídica de las instituciones creadas, los incumplimientos a los compromisos firmados y las malas decisiones en torno a facilitar la firma de acuerdos de nueva generación a sus integrantes, ha impedido a la región avanzar en la pirámide de integración, lo mismo que perder interés por la integración andina.

El tercer tema examina el tratado de MERCOSUR para señalar que, pese a que el mismo tenía desde su creación la premisa del “Mercado Común”, hasta bien entrados los años dos mil es apenas una aduana común imperfecta. Esta situación se da a pesar de que el grupo también había avanzado en la integración regional creando un derecho jurídico propio y unos órganos económicos que garantizan el financiamiento de grandes proyectos regionales de desarrollo para el impulso del mercado común. La falta de una política externa común y el nuevo regionalismo abierto, al igual que en la CAN, hacen perder interés por la integración en MERCOSUR.

El cuarto tema presenta los nuevos esquemas y modelos de integración regional como la alternativa bolivariana de las Américas (ALBA) y la Alianza del Pacífico; foros que si bien apuestan por una visión más Latinoamericana de la integración son ex-

cluyentes en dos elementos de la filosofía de los tratados comerciales: 1) en la ALBA, si bien hay intención de elaborar cadenas productivas regionales en sectores de ventajas comparativas, niega el desarrollo de estos mercados a la iniciativa privada; y en la Alianza del Pacífico, no obstante del principio del libre comercio, nace el acuerdo sin proyectos de cohesión política y social que permitan la legitimación del tratado.

Finalmente, el último tema a manera de conclusiones y recomendaciones de política comercial se plantea el futuro de los dos bloques comerciales en la iniciativa de UNASUR.

1. Globalización, Integración y regionalismo abierto en Suramérica

En Suramérica, al igual que en América Latina, siempre ha existido la visión y el espíritu de avanzar en una integración más plena en el área económica; pero los esquemas creados como ALADI, CAN, MERCOSUR, no han logrado cumplir con las etapas de integración objetivo, tampoco han podido cohesionar lo comercial a los temas de desarrollo político y social de la región.

Con la idea de establecer zonas de libre comercio entre vecinos, en los años sesenta, el proceso de globalización incentivó a la conformación de varios sistemas de integración, en lo que algunos economistas (Garay, 1997) consideran como el primer regionalismo. Luego en los noventa, con la implementación de procesos de apertura económica, de pertenencia a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y dejando de lado el viejo modelo de sustitución de importaciones, se impuso en la región un segundo regionalismo, esta vez, basado en perfeccionar las zonas de libre comercio y en comprometerse con el establecimiento de aduanas comunes y mercados comunes regionales (Kuwayama, 1999). En el siglo XXI, y con la intención de los países miembros de CAN y MERCOSUR de tener acuerdos con los Estados Unidos, Unión Europea, China y otros países asiáticos, se firmaron tratados de “Nueva Generación”; esta vez

basados en temas como el acceso a mercados, intercambio de servicios, compras gubernamentales, creación de sistemas de solución de controversias, propiedad intelectual, entre otros; con países por fuera de los bloques que le quitan oportunidades para avanzar en una mayor etapa de integración (Cepal, 2009).

1.1 Acuerdos comerciales en la ALADI

Dentro de los fundamentos de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL (1948), en febrero de 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Cambio (ALALC), que inicialmente agrupó a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La ALALC se conoce como el “Primer Tratado de Montevideo”, y pretendía el establecimiento de una zona de libre comercio antes de 1973 entre todos los participantes. En algunos de sus artículos la ALALC desarrolló pautas para incentivar el comercio regional mediante la eliminación de los aranceles, abolición de restricciones aduaneras y mecanismos arancelarios para productos regionales.

Desde la ALALC, la integración suramericana se realizó con instrumentos proteccionistas, toda vez que se establecieron mecanismos para que los “Países Miembros” pudieran solicitar el retiro de las concesiones hechas a otros Estados Miembros en tratados anteriores en las denominadas cláusulas de escape para los productos agrícolas.

De los foros anteriores surgió la ALADI en 1980, bloque conformado por 12 Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Son muchas las críticas a la ALADI por su poco interés para hacer cumplir la misión y visión del tratado de Montevideo (1980); se le achaca la no utilización del Derecho Internacional (DI) y el Derecho Comunitario (DC) para hacer cumplir los tratados y los derechos y deberes de los países miembros. También se le critica el poco interés por el perfeccio-

namiento y avance en las etapas de integración económica en Suramérica.

La ALADI fue creada por los países de la región sin pretensiones de sumarle órganos jurídicos que ayudarán con la supranacionalidad y la generación de una política externa común; en este bloque las decisiones del grupo son de tipo intergubernamental y descuidan el derecho internacional y la supranacionalidad. Así, la conformación de esta entidad tiene una estructura institucional limitada, basada en la creación de órganos más políticos que económicos:

- a. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de todos los países miembros es el que adopta sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países¹.
- b. Otro órgano es la Conferencia de Evaluación y Convergencia que se compone por un plenipotenciario por cada país miembro, que se reúne de manera ordinaria cada tres años.
- c. El Comité de Representantes, con uno permanente de cada país miembro, y
- d. La Secretaría General de ALADI (SGA) que está ubicada en Uruguay y adopta decisiones y resoluciones sin carácter vinculante para sus miembros; en esta medida se arguye que la ALADI es solo una notaría que registra los acuerdos comerciales de los países miembros.

No obstante la falta de apoyo institucional, y el poco presupuesto para financiar a la ALADI, Este foro, así como la CEPAL, realiza estudios y entrega recomendaciones a los países sobre la integración regional. Además, el tratado fundacional de 1980, a través de la creación de los AAP y CE, es la base de los nuevos acuerdos regionales suramericanos.

Tampoco es cierto que la ALADI no haya innovado en instrumentos para incentivar el comercio regional. Anexo al tratado

¹ La legislación y las referencias a las cuestiones legales de la ALALC están recogidas en el artículo 43 del tratado de Montevideo.

fundacional de Montevideo, esta entidad creó el Sistema de Pagos Recíproco de la ALADI, con el cual los países miembros pueden realizar comercio a través de las operaciones financieras entre los bancos centrales de los mismos países (ALADI, 2012), por ejemplo, este último mecanismo lo vienen aplicando los países de Colombia, México, Brasil, Argentina y Chile, entre otros, para la realización del comercio de bienes con Venezuela que desde 2003, dentro su política exterior de control cambios, creó la Comisión de Administración de Divisas CADIVI², entidad que no solo controla las importaciones de todo el mundo, sino que evita la salida de divisas de esa nación.

Entre 2004 y 2011, el uso del acuerdo de pagos no solo flexibilizó el comercio de los países de la ALADI con Venezuela, sino que incentivó el comercio de los 11 países hacia esa nación, toda vez que el instrumento es un mecanismo de trueque entre países que permite utilizar las monedas locales entre los bancos centrales para las operaciones de bienes en dólares entre países miembros. No es nada gratuito que el pronunciamiento del recién creado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas CSEF de UNASUR, ante la caída del comercio regional por la crisis internacional haya conminado, en agosto de 2011, a los 12 países que componen a UNASUR a revivir y hacer permanente el convenio de pagos de la ALADI.

1.2 Acuerdos de alcance parcial y complementación económica

La ALADI fue más allá de los planteamientos multilaterales del ALALC, toda vez que el tratado fundacional de Montevideo (1980), al igual que la OMC, permitieron legalmente la realización de los AAP y de CE entre los países del grupo y extenderlos a terceros mercados; acuerdos comerciales que no abarcan la totalidad del universo arancelario ni todas las normas y disciplinas comerciales y que, por lo general, se refieren a un número reducido de países dentro de una agrupación comercial deter-

² El Cadivi, para algunos analistas, es el sistema con el que el presidente Chávez hace política internacional, porque él mismo entrega divisas para comercio a voluntad del Ejecutivo nacional.

minada. Los AAP operan de manera bilateral, aunque pueden tener nóminas de productos comunes con un respectivo grupo (ALADI, 2012).

Interpretando los AAP de la ALADI y comparándolos con la cláusula de la nación más favorecida –CNMF– de la OMC, se puede concluir que el foro suramericano también permite realizar acuerdos comerciales con otros grupos de países miembros de la ALADI, sin reconocer las preferencias de los nuevos acuerdos a los países miembros de la organización.

Según los artículos 2, 3 y 27 del tratado de la ALADI:

Los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial”; y No. 3 permite a los países la capacidad para la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración.

Y en el artículo 27 se afirma que:

los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica fuera de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del Tratado en referencia, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias (ALADI, 1980).

La posibilidad de realizar los AAP y CE, que otorgaron en su momento mayores preferencias a los países suramericanos abrió el regionalismo abierto suramericano; por ejemplo en 1995 Colombia, Venezuela y México conformaron el denominado Grupo de los Tres (G-3) que, bajo el patrón ALADI, pretendía en un período de 15 años rebajar los aranceles para el 90% de las exportaciones de bienes del comercio recíproco de los tres países. En abril de 2006, con el retiro de Venezuela del G-3 el grupo pasó a denominarse G-2; de igual manera, tomando como base a los APP, Chile y Bolivia se adhirieron a MERCOSUR en 1997 y según la ALADI entre 1990 y 2010 este mecanismo registró más de 34 nuevos AAP entre sus países miembros.

Solo basta recordar que el AAP 059 dio origen a la zona de libre comercio entre CAN y MERCOSUR en 2004 dentro del proyecto de Comunidad Suramericana, el mismo APP fue ratificado en el tratado fundacional de UNASUR en 2008. Más recientemente (marzo de 2012), con la base de los AAP de ALADI, Colombia y Perú terminaron negociaciones de los nuevos acuerdos de libre comercio bilateral con Venezuela, donde se establecieron preferencias y reanudaron las relaciones comerciales legalmente entre los tres países andinos toda vez que desde el retiro de Venezuela a la CAN en 2006 y hasta abril de 2011, habían acabado las preferencias de Venezuela a los países andinos³.

Tabla 1. Algunos acuerdos de alcance parcial y complementación económica de ALADI

Acuerdo	Países	Acuerdo	Países
AAP.CE Nº 2 (1982)	Brasil Uruguay	AAP.CE Nº 47	Bolivia, Cuba
AAP.CE Nº 6	Argentina México	AAP.CE Nº 49	Colombia, Cuba
AAP.CE Nº 8	México Perú	AAP.CE Nº 50	Cuba, Perú
AAP.CE Nº 13	Argentina Paraguay	AAP.CE Nº 51	Cuba, México
AAP.CE Nº 14	Argentina Brasil	AAP.CE Nº 53	Brasil, México
AAP.CE Nº 16	Argentina Chile	AAP.CE Nº 54	Argentina, Brasil, México, Paraguay Uruguay
AAP.CE Nº 18	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	AAP.CE Nº 55	Argentina, Brasil, México Paraguay, Uruguay
AAP.CE Nº 22	Bolivia Chile	AAP.CE Nº 57	Argentina, Uruguay
AAP.CE Nº 23	Chile Venezuela	AAP.CE Nº 58	Argentina, Brasil, Paraguay, Perú Uruguay
AAP.CE Nº 24	Chile Colombia	AAP.CE Nº 59 (2004)	Argentina Brasil Colombia Ecuador Paraguay Uruguay Venezuela
AAP.CE Nº 33 (1995)	Colombia México Venezuela	AAP.CE Nº 60	México Uruguay
AAP.CE Nº 35	Argentina Brasil Chile Paraguay Uruguay	AAP.CE Nº 62	Argentina Brasil Cuba Paraguay Uruguay

³ Después de la dimisión de Venezuela de la CAN, el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena establecía por cinco años más preferencias de Venezuela a los andinos.

Acuerdo	Países	Acuerdo	Países
AAP.CE N° 36	Argentina Bolivia Brasil Paraguay Uruguay	AAP.CE N° 63	Uruguay Venezuela
AAP.CE N° 38	Chile Perú	AAP.CE N° 64	Paraguay Venezuela
AAP.CE N° 40	Cuba Venezuela	AAP.CE N° 65	Chile Ecuador
AAP.CE N° 41	Chile México	AAP.CE N° 66	Bolivia México
AAP.CE N° 42	Chile Cuba	AAP.CE N° 67	México Perú
AAP.CE N° 46	Cuba Ecuador	A.A.P (21 de abril de 2005)	Brasil Surinam
		A.A.P 27 de junio de 2001	Brasil-Guayana

Fuente: Autor con base a ALADI 2012.

1.3 Acuerdos de nueva generación

Dentro de las estrategias de globalización y del regionalismo abierto autorizado en la ALADI, en la primera década de los años dos mil, los países de la región empiezan a realizar nuevas negociaciones de comercio con terceros países no miembros de la alianza dando lugar a los tratados denominados de nueva, primera, segunda, tercera, cuarta y quinta generación que, como se afirmó anteriormente, permiten negociaciones por productos, por capítulos y hasta por materias como servicios, capitales, propiedad intelectual y hasta sistemas de solución de controversias⁴. Dentro de este contexto se establecieron los Tratados de Libre Comercio (TLC) de México, Chile, Perú y Colombia con los Estados Unidos; los de Perú y Colombia con la Unión Europea (UE); y también de Mercosur con Egipto, India, los países árabes y la UE; y de Chile con países de Asia, como Japón y China, entre otros⁵.

⁴ El regionalismo también se incentivó con la creación de la OMC en 1995, porque la misma como vimos, legitimó todas las formas de tratados y acuerdos para promocionar las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras regionales.

⁵ Cabe señalar que en 2008 el Congreso de Estados Unidos ratificó el tratado con el Perú, en cambio hasta 2010 el Congreso de ese país no había ratificado el TLC con

Sin discutir que estos nuevos tratados implican más y mejores preferencias arancelarias de CAN y MERCOSUR con terceros mercados que las otorgadas por la propia ALADI, hay que acotar que los nuevos acuerdos son los que han impedido seguir avanzando en la pirámide de integración suramericana. En opinión de analistas tanto del derecho como la economía internacional las obligaciones de nuestros Estados en los nuevos convenios comprometen las preferencias y la competitividad de los países suramericanos. Los nuevos tratados, por ejemplo los TLC con los Estados Unidos, no solo disminuyen los aranceles más allá de los negociados en la ALADI sino que los mismos, al implicar otras materias como los servicios, las compras gubernamentales y hasta la solución de controversias, obligan a nuestras naciones a recomponer los tratados regionales históricos para darle viabilidad a los nuevos tratados (Bauzas & Fanelli, 2002).

2. CAN sin cumplimiento de la zona de libre comercio

Otro bloque comercial que nació como producto de las conversaciones adelantadas entre los países de menor desarrollo de la ALALC fue el Grupo Andino (GRAN) en 1969. El GRAN desde el principio se fundamentó en el impulso y reglamentación del libre comercio de bienes y capitales, solo basta citar el preámbulo del mismo **donde afirma que** “

Los propósitos del GRAN fueron, entre otros, fomentar una política de libre comercio y desarrollar las industrias locales⁶. El primer objetivo estaba previsto lograrlo mediante un programa de liberación recíproco de aranceles, con reducciones anuales del 10%, estableciendo también un Arancel Externo Común para 1975 y uno Mínimo Común para fines de 1980. Las prefe-

Colombia; desde 2007 cuando asumió el presidente Correa en Ecuador, ese país desistió de las negociaciones del TLC con el país del norte.

⁶ El GRAN promovió el desarrollo industrial local y sus objetivos eran diseñar y aplicar conjuntamente unos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), para las industrias metalmecánica (1972); petroquímica (1975) y la industria automotriz (1977); se estimaba para 1980 un programa de complementación siderúrgica, que no llegó a implementarse (Garay, 1985).

rencias otorgadas a Perú, Ecuador y Bolivia hicieron que hasta bien entrados los años dos mil los cinco países tuvieran aranceles diferentes con terceros, en una clara facilitación de la triangulación del comercio en el área integrada⁷.

En la CAN, como se llamó al GRAN desde 1996 con la creación del Sistema Andino de Integración (SAI)⁸, en muchas oportunidades se retrasó la agenda del mercado común. Las decisiones de 1998 de la CAN aplazaron para el 2000 el perfeccionamiento del arancel externo común, y para el 2005 la entrada en vigencia del Mercado Común; lo más peligroso de las agendas comerciales de los años 1991 y 2010 de la CAN es que dejaron consignada la posibilidad legal de que cada país del bloque pueda negociar nuevos tratados comerciales con países miembros de la OMC.

La CAN que desde los setenta venía creando los organismos de financiamiento de la integración regional con el establecimiento de la Corporación Andina de Fomento - CAF - (1973); y que en 1979 ya había fusionado al Acuerdo de Cartagena el tratado del Tribunal de Justicia Andino (TJCA), máximo órgano arbitral y derecho comunitario de la región, incluso superior a los tribunales del MERCOSUR por su objetivo supranacional para el arbitraje y la defensa del derecho comunitario, y que dentro del SAI había permitido la participación de más actores al proceso de integración, como los consejos empresariales y laborales. Comenzando la década de los dos mil abrió la posibilidad a sus miembros de comenzar a negociar por separado acuerdos con terceros mercados; en noviembre de 2004 la CAN autoriza mediante decisión 598 a Perú, Ecuador y Colombia para iniciar

⁷ En 2005 en tanto que Colombia y Venezuela tenían un arancel promedio contra terceros armonizado en andinas del 10%, en Ecuador; Bolivia era de 20%, esto facilitaba comprar por estos países más barato del exterior y vender a los dos primeros sin aranceles por el tratado de la CAN.

⁸ El SAI está conformado por organismos e instituciones de carácter intergubernamental y comunitario, con funciones ejecutiva, legislativa, jurisdiccional, deliberante y fiscalizadora en materia de política económica, imitada en su gran mayoría de la UE.

las negociaciones de los tratados de libre comercio con Estados Unidos.

El regionalismo abierto se extendió a la Corporación Andina de Fomento (CAF), y al mismo Fondo de Reservas (FLAR), que habían nacido en los setenta con la intención de financiar los convenios productivos de la región; en los noventa estos organismos cambiaron el “Convenio Constitutivo” y permitieron la adhesión de terceros países por fuera de la CAN. Este nuevo Convenio fue suscrito en Lima, Perú, el 10 de junio de 1988 y entró en vigencia el 12 de marzo de 1991. El organismo que financiaba proyectos productivos, sociales y ambientales exclusivos y de tasas de interés preferentes para la CAN, se convirtió en un organismo multilateral al permitir su capitalización de países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad & Tobago, Uruguay y quince bancos privados del hemisferio. Ahora las políticas financieras de estos organismos están cifradas en proyectos de co-financiación y sostenibilidad crediticia, antes que en el respaldo a cadenas productivas competitivas y sociales de la CAN.

2.1 Retiro de Venezuela de la CAN

El 11 de julio de 2004 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Andino (CAMRE) y la Comisión de la Comunidad Andina (CCA) emitieron la Decisión 598, que autorizaba a Ecuador, Colombia y Perú a firmar tratados de nueva generación. Para varios analistas (Beltrán & Posada, 2008), esta generación no solo fue la causa para avanzar en una política externa común en el grupo, sino que provocó la desintegración de la CAN por la denuncia y dimisión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena o CAN.

Las negociaciones comerciales con terceros países, que en la actualidad adelantan los Países Miembros, generan oportunidades y desafíos para la integración andina decidiendo:

Artículo 1.- Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual.

Artículo 2.- De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con terceros países. En este caso, los Países Miembros participantes deberán:

- a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial.
- c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad.

Artículo 3.- El País Miembro que se disponga a emprender negociaciones comerciales en el marco de esta Decisión o que ya las hubiere iniciado al momento de su entrada en vigencia, las notificará sin demora a la Comisión de la Comunidad Andina y la mantendrá permanentemente informada acerca de la evolución y progreso de las mismas (Decisión 598 de 2004).

Sin duda, esta decisión no solo minó la posibilidad de avanzar en más etapas de integración, sino que propició la ruptura de la política exterior de la CAN. Esta misma decisión para analistas de la integración andina (Posada, 2008) demostró la falta de voluntad política en la CAN para avanzar en la integración regional, como perder la oportunidad de ir unidos a otros mercados de interés y también disminuyó la supranacionalidad del bloque; toda vez que en las negociaciones no solo afectaron la competitividad regional, sino que en el mediano plazo disminuyó el peso normativo andino frente a la legislación de terceros.

En efecto, la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) de países andinos: Perú y Colombia con Estados Unidos, si bien ofrece ventajas a los países de la CAN, por tener

acceso preferencial a un mercado con un poder de compra superior al regional, y adicionalmente esa economía ser el principal destino de las exportaciones de las dos naciones; generará desplazamientos de los mercados andinos por altas asimetrías en competitividad del país del norte frente a los mercados de la CAN, debido la reducción de los aranceles a ese país.

El estudio de la Cámara Colombo-Venezolana sobre los efectos del TLC en los mercados andinos señala que una vez entre en vigencia el TLC con Estados Unidos, y ese país no pague impuestos por sus exportaciones en Colombia fácilmente haría que Venezuela perdiera cerca del 50% del mercado en Colombia, especialmente en productos como aluminio, cigarrillos y químicos, los cuales representan más del 40% de las ventas venezolanas a Colombia. Debido a la alta competitividad de las ventas de Estados Unidos en Colombia (Cámara Colombo Venezolana, Revista Integración, 2004).

El TLC también implica la ardua tarea de establecer cambios en la normativa de la CAN a favor de otros esquemas en temas de arbitraje, toda vez que los compromisos del TLC se contraponen a la normativa del derecho comunitario. Aunque en principio los Estados Unidos concedieron a los países andinos el respeto por el patrimonio histórico, es decir que en caso de incompatibilidad de los tratados primará el régimen jurídico de la CAN; también deja la posibilidad de consultar otros foros para el arreglo de controversias, incluidas las normas americanas. Para la relación entre los andinos se optaría por la CAN para no desconocer el artículo 42 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA). El proyecto de tratado de TLC es compatible con el Derecho Comunitario Andino para continuar con prelación en relación con el Derecho Interno, excepto sobre el bloque constitucional: Constitución política, leyes orgánicas y estatutarias, y los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo OIT y límites.

Pero también en el capítulo No. 21.3 del proyecto del TLC Colombia y Estados Unidos, se afirma sobre la solución de controversias y su ámbito de aplicación que:

Para mayor certeza, este capítulo no es aplicable a disputas entre miembros de la Comunidad Andina con respecto a una violación a la legislación de la Comunidad Andina, de otro lado en el numeral 2 afirma que “en caso de cualquier controversia que surja bajo este acuerdo y otro tratado de libre comercio al que las partes Contendientes pertenezcan o al acuerdo de la OMC, la parte reclamada podrá elegir el foro para resolver la controversia” (Ministerio de Industria y Comercio, 2007).

No obstante lo anterior, también el TLC establece que en las materias aún no reglamentadas por la CAN, como los derechos de propiedad, marcas y patentes, entre otros, se resolverán por la vía de la reglamentación del TLC con Estados Unidos y los países andinos, con lo cual los andinos se verían afectados negativamente⁹.

Los temas de pérdida de competitividad y sobretodo de adopción de otros esquemas políticos de integración son los que en la práctica provocaron la denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena, y por lo tanto su dimisión de la CAN. Aunque también hay que decir que desde 1997 Venezuela venía insistiendo en tener relaciones formales con el MERCOSUR, esto es que en el gobierno de Rafael Caldera, formalmente esa nación había solicitado la adhesión a Mercosur. Chávez a finales del 2005 y después de la dimisión a la CAN, solicitó nuevamente al bloque del sur su adhesión.

2.2 ¿A dónde va la CAN?

Después del retiro de Venezuela de la CAN, si bien esta institución aceptó a Chile como país observador en 2006, no solo congeló todas las agendas para perfeccionar la zona de libre comercio dentro del bloque, sino que al interior del mismo no se

⁹ La biodiversidad y propiedad intelectual es otro campo de divergencias con Estados Unidos. Ese país se ha negado a reconocer que patentes basadas en material genético extranjero tengan como requisito el consentimiento previo e informado del país de origen del material.

volvió a hablar de la Aduana o Mercado Común; desde mayo de 2006, por ejemplo, los Jefes de Estado de la CAN se lanzaron a una negociación de un tratado de libre comercio con la UE; entablar un proceso conducente a la negociación de un Acuerdo de Asociación que incluía, entre otros, un diálogo político, programas de cooperación, y un acuerdo comercial bloque a bloque (CAN, 2007).

Perú, al que le fue aprobado el TLC por los Estados Unidos en 2008, arrancó con la instrumentalización del mismo por la vía de revisión de sus normas y aduanas para la entrada de los productos de Estados Unidos; y se lanzó a negociaciones con los países de la Asociación Europea del Libre Cambio (EFTA): Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein; y otros acuerdos con Tailandia y Japón, entre otros. El cierre del mercado de Venezuela hizo que Colombia se lanzara a la conquista de más acuerdos de nueva generación con países como Canadá, Corea del Sur, el G-2 con México (CAF, 2005) y la EFTA en 2010. Finalmente, en 2010 Colombia y Perú terminaron las negociaciones de un tratado de libre comercio con la UE que deberá ser ratificado por el parlamento europeo y los congresos de los países andinos¹⁰. Bolivia, Ecuador desde el 2005 comenzaron las negociaciones para promover el ALBA.

3. Mercosur no es mercado común

Los antecedentes más próximos a la creación del MERCOSUR fueron los acuerdos comerciales de Brasil y Argentina que en 1986, cuando al amparo de los convenios de los APP sectoriales de ALADI, estos dos países firmaron el Programa de Integra-

¹⁰ El 19 de mayo, los presidentes de Colombia, Perú, España, de la Comisión de la Unión Europea y del Consejo de la Unión Europea asistieron a la formalizaron de este cierre satisfactorio con la rúbrica, por determinados funcionarios, de los textos finales correspondientes a ambos ordenamientos. Las Partes deben ahora proceder a la revisión legal de dichos textos y a sus traducciones a los idiomas oficiales de la Unión Europea, para estar en condiciones de firmarlos y someterlos ulteriormente a los trámites legislativos de aprobación requeridos por los distintos sistemas jurídicos nacionales y también, en el caso de la Unión Europea, por el Parlamento Europeo.

ción y Cooperación Económica (PICE)¹¹, en esa oportunidad los presidentes de Argentina, Alfonsín, y de Brasil, Sarney, establecieron algunas concepciones para flexibilizar y generar mecanismos promocionales de emprendimientos conjuntos, y armonización de aranceles (Argerich, 1998).

El liderazgo de Brasil y Argentina, y la idea de tener un Mercado Común sedujo a Paraguay y Uruguay para entrar al Mercado Común del Sur (Mercosur) que fue creado oficialmente el 26 de marzo de 1991 con la firma del “Tratado de Asunción”; en este, se firmó una unión aduanera integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El tratado de Asunción establece en su artículo No. 1 que, el propósito de un mercado común implica:

La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente (Mercosur, 2014)¹².

Pese a los órganos creados en el MERCOSUR: Consejo del Mercado Común (CMC) órgano superior en decisión de política exterior; el Grupo del Mercado Común (GMC) -que es el órgano ejecutivo y la propia creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPRM) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) que es el órgano comercial del Mercosur, encargado de seguir el proceso de constitución y los tratados con terce-

¹¹ El PICE se basaba en convenios sectoriales o instrumentos de alcance y concepción diversos, en los que se negociaban distintas fórmulas de liberalización comercial. Ver en detalle la Nueva integración regional en el SELA Fondo de Cultura Económica, México 1992.

¹² El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

ros; este foro también es preferente de los tratados de nueva generación con terceros. Para algunos analistas como Lopestri (2007) tanto los pronunciamientos, resoluciones y fallos son de carácter intergubernamental, respectivamente; es decir, que en MERCOSUR¹³ las instituciones tienen menos supranacionalidad que las de la CAN, esto es, por ejemplo que los fallos de TPRM –que tiene funciones judiciales y arbitrales en muchas oportunidades–, no tienen en cuenta el derecho comunitario. Predominando el arreglo directo y las leyes nacionales, es tan baja la supranacionalidad en MERCOSUR que muchas de sus controversias se resuelven en otros foros (Granillo, 2003).

Finalmente sobre institucionalidad hay que decir que el MERCOSUR creó en 2004 el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), mediante la aprobación de la Decisión CMC N° 45, destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración; es importante el FOCEM porque es la primera vez que los portes y la distribución de los recursos se hace de acuerdo a las asimetrías y necesidades sociales de los países¹⁴.

¹³ El fin último del proceso de integración económica convenida en el Tratado de Asunción, es “promover el desarrollo con justicia”, mediante: el aprovechamiento de los recursos disponibles; la preservación del medio ambiente; las interconexiones físicas; la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los distintos sectores de la economía; Es preciso destacar que tanto los objetivos primordiales como el fin último del Tratado deberán conseguirse teniendo como idea básica los principios de: gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

¹⁴ FOCEM que integra fondos con aportes anuales de los Estados Partes que ascienden a los US \$100 millones. Los aportes de los Estados Partes han sido establecidos de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%; la distribución de los recursos se realiza de modo inversamente proporcional al monto de los aportes realizados: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%. La Decisión CMC N° 18 de 2005 prevé los siguientes programas: 1) Programa de Convergencia Estructural, 2) Programa de Desarrollo de la Competitividad, 3) Programa de Cohesión Social y 4) Programa Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

3.1 Incumplimientos a la aduana común

El cumplimiento del MERCOSUR sobre la meta del arancel externo común se desvaneció en el tiempo. Desde el Protocolo de “OuroPetro” O. P. realizado en 1994 (Mercosur, 2012) que entró en vigor en 1995, se reversaron y aplazaron los objetivos inmediatos; el O. P. estableció dentro de la zona de libre comercio una excepción para el azúcar y el sector automotriz y aplazó para el 2000 la agenda para los propósitos de la Unión aduanera.

Luego las decisiones 31 y 69 de 2000, y la 16 de 2001, dictadas por el Consejo del Mercado Común, deciden crear los famosos regímenes aduaneros especiales de importación, puntualizándose que hasta el vencimiento de la prórroga, fijado para el 1° de enero del año 2006, los Estados partes podrán requerir el cumplimiento del régimen de origen MERCOSUR para todo el comercio intrazona¹⁵.

A la decisión 27 de 2000 de MERCOSUR, sobre el régimen de adecuación final a la unión aduanera que tuvo grandes diferencias en progresividad en los sectores de bienes de capital, informático y de telecomunicaciones, se sumaron las decisiones 68 de 2000 y 16 de 2001 acerca del arancel externo común (AEC), las cuales, fijaron un régimen de renovación de las listas de excepción a dicho AEC, admitiéndose hasta el 31 de diciembre de 2002 cien ítems de la nomenclatura común del MERCOSUR por cada Estado Parte, previa comunicación a la presidencia *pro tempore*. En oportunidad de la XXV Reunión del CMC (15 y 16 de diciembre de 2003), la Decisión 31 de 2003 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la referida lista de 100 excepciones nacionales y otorgó ítems adicionales a Paraguay (150) y a Uruguay (125) hasta el año 2010. Adicionalmente, prorrogó hasta

¹⁵ La etapa de “relanzamiento” caracterizada esencialmente por las Decisiones indicadas más arriba, se extendió con nuevas prórrogas acordadas en la XX Reunión del Consejo de Ministros, celebrada en Asunción el 22 de junio de 2001, en especial mediante la Decisión 7/01 que extendió los plazos para resolver cuestiones tan relevantes como las previstas por: la Decisión 22/00 sobre medidas limitantes de acceso a los mercados y la Decisión 31/00 sobre incentivos con efecto distorsivo sobre el comercio subregional.

el mismo año 2010 las 399 excepciones vigentes para Paraguay, que habían sido originariamente previstas en el año 1994 y cuyo vencimiento debía operar en el año 2006.

En su Reunión Ordinaria del 7 de diciembre de 2009, el Consejo del Mercado Común volvió a extender los plazos. Esta vez mediante la decisión 28 de 2009, que fijó el número máximo de ítems arancelarios que los Estados partes podrán mantener como excepciones al arancel externo común, hasta el 31 de diciembre de 2011. Por lo cual Argentina y Brasil dispondrán de hasta cien ítems arancelarios. Para Paraguay las excepciones podrán llegar hasta ciento cincuenta y para Uruguay hasta ciento veinticinco ítems adicionales.

3.2 Regionalismo abierto de MERCOSUR

La negociación de nuevos acuerdos con terceros países y bloques se ha desarrollado con gran intensidad desde la propia construcción del MERCOSUR, en la tabla 2, se presenta un resumen de los acuerdos comerciales que el MERCOSUR realizó a partir de 1991.

En lo que refiere a los acuerdos comunes preferenciales (AAP), se firmaron los acuerdos ACE No. 35 con Chile en 1996 y ACE No. 36 con Bolivia en 1997. El acuerdo con México se concretó en un acuerdo comercial común de desgravación arancelaria en el sector automotriz, pero bajo un formato de características bilaterales (en realidad, constituyen cuatro acuerdos bajo un marco común)¹⁶.

La negociación con la CAN fue mucho más compleja en relación con la negociación con Chile. Los acuerdos comerciales comunes con los países miembros de la CAN fueron concluidos en el año 2004, luego de casi diez años de intensas negociaciones. Los anteriores acuerdos tienen un formato básicamente común y lograron que el patrimonio histórico se armonizara de

¹⁶ Existen dos nuevos acuerdos bilaterales con México, uno de Brasil (ACE-53) y otro de Uruguay (ACE-60), solamente el segundo implicó la construcción de una nueva ZLC restringida (bilateral).

forma tal que el acuerdo siempre mantenga una trayectoria hacia un nivel mayor de convergencia hacia una política comercial común.

Los acuerdos de nueva generación no solo han sido negociaciones de MERCOSUR, que han aparecido de afinidades políticas, sino que los mismos no han requerido mayor tiempo para su ejecución a pesar de su complejidad; que implicó no solo acomodar las aduanas con aranceles más bajos que ALADI, sino que en muchos de ellos hay verdaderos tratados comerciales sobre los temas de servicios, inversiones, compras gubernamentales, capitales y hasta sistemas de solución de controversias¹⁷. Bajo este esquema se negociaron los tratados con India, Israel, Egipto, la Unión Aduanera de África Austral (SACU) y los países de la Cooperación del Golfo, entre otros. El tratado que más se ha demorado en su negociación es con la propia Unión Europea, precisamente porque el mismo tiene varias disciplinas que lo hacen incompatible con los ya vigentes; sin embargo, varios analistas han señalado que en el mismo, el MERCOSUR ha cedido toda vez que la UE es su principal socio comercial, mercado en donde se está perdiendo competitividad debido a los tratados que ese bloque ya ha firmado con terceros (Lopresti, 2007).

Tabla 2. Acuerdos de MERCOSUR

País	Fecha	Tratado
Bolivia	17 de diciembre de 2006	Dentro de ALADI incorpora un programa de liberalización comercial, en sustitución, unificando las preferencias preexistentes.
Chile	13 de Octubre de 1998	Este Protocolo incorpora al acuerdo con el MERCOSUR, el resultado suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá.

¹⁷ El MERCOSUR al igual que la CAN, por cada acuerdo bilateral y para cada Estado participante, hay listas del cronograma general (en total, veintiocho listas de este tipo), listas correspondientes al patrimonio histórico (trece conjuntos de listas de este tipo), listas de productos sensibles (veintiséis listas de productos), listas de desgravación inmediata (diecisiete listas de este tipo) y listas de desgravación semiinmediata (dos listas de este tipo) (Dalla, 2002).

País	Fecha	Tratado
Colombia, Ecuador y Venezuela	18 de Octubre de 2004	A pesar que las negociaciones demoraron más de diez años se firmó el tratado de libre comercio entre CAN-MERCOSUR.
Cuba	21 de julio de 2006	Cuba consigue preferencias de ALADI, las preferencias arancelarias. Todas las partes signatarias convienen en no mantener ni introducir nuevas restricciones no arancelarias
India	1 de junio de 2009	La estructura del Acuerdo del programa de liberalización comercial es muy modesta pero implica algunas normas de política comercial de alta envergadura que podrían aplicarse a un marco de concesiones más ambicioso.
Israel	23 de diciembre de 2009	Constituye el primer acuerdo extra-regional de Libre Comercio que ha concretado el bloque. Al haberlo ratificado también la República Oriental del Uruguay, corresponde su entrada en vigor entre ambos países.
Perú	25 de agosto de 2003	Liberación tanto de las listas de productos como de los consiguientes requisitos específicos de origen, con libre comercio en zonas francas.
Egipto	2 de agosto de 2010	Temas negociados: valoración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, derechos antidumping y compensatorios y salvaguardias por motivos de balanza de pagos.
SACU	15 de diciembre de 2008	Tratado de libre comercio que colocó a los Estados Partes del MERCOSUR en situación de poder activar sus respectivos procedimientos constitucionales para la aprobación y posterior intercambio de instrumentos de ratificación.
Países del Consejo de Cooperación del Golfo: Arabia Saudita, Oman, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait	10 de Octubre de 2006	Lista de ofertas de bienes, y tratativas para comercio libre.
Comunidad Europea	Negociación 2001-2011	La UE presentó al MERCOSUR una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales, con el objetivo de alcanzar una progresiva y recíproca liberalización de lo sustancial del comercio sin exclusión de ningún sector durante un período de diez años.

País	Fecha	Tratado
México	2 mayo de 2003 y APP CE 053 Brasil-México y el 1 de enero de 2007 APP CE 6 Argentina- México	Establece el Régimen de Solución de Controversias aplicable al Acuerdo. Por lo demás, son incorporadas al Programa de Liberación nuevas preferencias arancelarias de una y otra Parte, como nuevos requisitos específicos de origen.

Fuente. Autor, con base al Centro de Documentación del Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 2012.

MERCOSUR también se ha dejado seducir por la política exterior de Estados Unidos para América Latina. En 2006, Uruguay comenzó conversaciones para la firma de un tratado de libre comercio con el país del norte; particularmente el gobierno de Tabaré Vázquez se reunió con el presidente George Bush en Washington a comienzos de mayo de ese año y le expresó su aspiración de impulsar una forma de negociación entre ambos gobiernos similar a la que Uruguay mantuvo con México y que culminó con la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC)¹⁸.

Finalmente, si la UNASUR integra a Chile en el MERCOSUR por su adhesión AAP, y considera que este país podría cohesionar a una verdadera política exterior en el grupo; la verdad hay que decir que el país austral es el que más ha practicado el regionalismo abierto en América Latina. Este país negoció el TLC con Estados Unidos en 2003 y, pensando en lo que podría llegar a ser el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), adelantó negociaciones con China en 2006 y Japón en 2007, siendo el primer país de América con tratados con esos dos países. Estos acuerdos comerciales abarcan una diversidad de materias: intercambio de bienes, servicios, inversión, comercio transfronterizo de servicios, contratación pública y propiedad intelectual, entre otros.

¹⁸ El TLC entre Uruguay y Estados Unidos no se impuso porque, la fuerza política del gobierno actual, el Frente Amplio, Mujica a quien amplias mayorías del país le confiaron impulsar el cambio, en su último Plenario Nacional no adoptó, por mayoría la propuesta del tratado.

4. Política y nuevos tratados comerciales: ALBA y Alianza del Pacífico

El 4 de julio de 2006¹⁹, se realizó el Protocolo de Adhesión de Venezuela a MERCOSUR, el cual tiene ribetes de ser un acuerdo que concede el bloque del Sur a la política de Venezuela por haber coincidido en la política anti “Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”, proyecto que pretendía lograr una zona de libre comercio regional de los 34 países del “Continente hemisférico” y que terminó en 2005 siendo eliminado de las agendas comerciales en las cumbres de las Américas y de Suramérica, en particular, por la posición asumida por Brasil y el propio Venezuela en temas como los subsidios agrícolas de Estados Unidos y la cláusula democrática que quería imponer ese país en la región (Venegas, 2006).

Tan política es la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, que a 2012 los parlamentos de Brasil y Paraguay no habían ratificado el acuerdo. Las posiciones del presidente Chávez en torno a los modelos de desarrollo del socialismo del siglo XXI, como también de las políticas de nacionalización de la propiedad privada en Venezuela, han provocado varias manifestaciones de la sociedad civil en ambos países para aplazar la discusión en los respectivos congresos.

El seguimiento de modelos diferentes de política exterior de Venezuela y Chile han creado dos nuevos tratados que generan interés en la integración suramericana y regional de UNASUR. El primero, se denomina la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) firmado en 2004 y conformado por Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Cuba,

¹⁹ Este Protocolo fija los términos básicos para concretar dicha incorporación. El proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR incluye los siguientes aspectos fundamentales: (a) la adopción del acervo normativo a más tardar al cuarto año; (b) la adopción de la Nomenclatura Común (NCM) y del Arancel Externo Común (AEC) dentro del mismo plazo máximo; (c) y el libre comercio en plazos que varían, según los compromisos asumidos.

Honduras, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda. El segundo se denomina la Alianza del Pacífico, firmada en marzo de 2012, de la cual hacen parte Colombia, México, Perú y Chile. Los anteriores tratados son esquemas que dentro su modelo de desarrollo de izquierda y derecha, respectivamente, son excluyentes el uno del otro, pero conciliados por la mediación de Brasil, Argentina, y Colombia para cohesionar el esquema de negociación que se está imponiendo en UNASUR.

El enfoque de comercio de la ALBA tiene ideas de desarrollo regional con un claro intervencionismo estatal; pero también de aprovechamiento y desarrollo de las ventajas comparativas de sus integrantes, con una alta cohesión política y social de los resultados comerciales. Así el tratado ya viene trabajando la creación del “Proyecto Gran-nacional” para explotar conjuntamente con empresas regionales la alta ventaja que se tiene en la región en el sector energético: petróleo, gas y electricidad, con compromisos para la ejecución de proyectos en materia del uso racional y el desarrollo de fuentes de energía alternativas en cada uno de los países integrantes; el proyecto se extiende a los consumidores de la región y los hace partícipes por la vía del suministro del combustible con tarifas subsidiadas a los hogares pobres.

La proyección de la ALBA es poder llevar el proyecto de integración energética a toda América Latina, en lo que podría ser la conformación de PETROCARIBE, empresa que se tiene pensado crear a partir de alianzas entre las empresas petroleras de la región: PDVSA; PETROBRAS, ECOPETROL; PETROZUATA, entre otras. La alianza permitiría la creación de empresas binacionales de los Estados Miembros²⁰ que se preocuparía por la generación, transporte y comercialización de los recursos energéticos. Esta defenderá los principios de la

²⁰ El Tratado indica que el esquema organizacional y administrativo de la empresa será acordado entre las Partes, y se construirá sobre la base de potenciar sus capacidades técnicas, financieras y disposición de recursos, de tal manera que permita desarrollar en cada una de las Partes los proyectos requeridos para la utilización de los recursos energéticos disponibles en sus respectivos países.

solidaridad y la complementariedad, más que los principios de la competencia y el libre mercado²¹.

La ALBA también ha creado el “Banco del ALBA”, para dar soporte a distintos proyectos conjuntos en materia económica y social. El mismo tendría funciones de “autosostenibilidad”, según la cual se gobernará de conformidad con las mejores prácticas internacionales de eficiencia financiera que aseguren la generación de nuevos recursos para ser reinvertidos en los países miembros de ese bloque²².

El 5 de marzo del 2012 en la tercera cumbre presidencial, realizada esta vez por videoconferencia; los Presidentes de los países miembros Perú Chile, México y Colombia y por los países observadores Panamá y Costa Rica, aprobaron el texto del acuerdo marco que da vida a la Alianza del Pacífico. Este acuerdo es de corte capitalista que se basa en el mercado y la competitividad de las naciones y las empresas, antes que en mecanismos de desarrollo endógeno y estatal como los que propone la ALBA. La Alianza del Pacífico arrancó con convenios para la fusión de las bolsas de valores, y el propósito prioritario es definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia Pacífico en el proyecto mundial APEC. El acuerdo establece como requisito esencial, para participar en el bloque, la vigencia del Estado de derecho, de la democracia y del orden constitucional.

²¹ Así desde 2007 por acuerdo celebrado el 29 de abril entre los presidentes de Venezuela y Nicaragua, y el 30 de abril entre los presidentes de Venezuela y Bolivia, se pone en ejecución el Acuerdo Energético del ALBA, a través de compromisos de suministro de crudos, productos refinados y GLP, fijándose además la adopción de un esquema financiero para los pagos que se devenguen como consecuencia de dichas operaciones.

²² Desde el punto de vista institucional, el Acta estableció que “los órganos de conducción tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático”. Por último. Con vistas a la facilitación de los pagos y cobros correspondientes a transacciones comerciales y financieras entre los países signatarios, el Acuerdo expresa que “se acuerda la concertación de Convenios de Crédito Recíproco entre las instituciones bancarias designadas a estos efectos por los gobiernos”; y al regular la cooperación comunicacional, denominado sistema SUCRE.

La intención de Alianza del Pacífico es alentar la integración regional, avanzando progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. El proyecto le hace contrapeso al bloque de la ALBA; los cuatro países, y en un futuro Panamá y Costa Rica, representan 200 millones de habitantes y el 55% de las exportaciones latinoamericanas.

Conclusión

Si se analizan detalladamente las propuestas de integración en la región, hay que concluir que UNASUR es un tratado que origina varios principios de la ALBA y la ALIANZA PACÍFICO, lo que hace a este foro diferente a los esquemas de la ALADI, o SELA. La UNASUR es un foro con principios liberales pero de objetivos latinoamericanos, es un foro que cohesiona el acuerdo económico a lo político y social. Este foro creó en 2009 el Consejo Suramericano de Defensa (CSD) y fusionó a su tratado la Cláusula Democrática en 2010; estos factores le generan una alta institucionalidad y supranacionalidad en los foros internacionales. Por otro lado, creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) en 2010 (UNASUR, 2012), que pretende la creación de fondos comunes como la ALBA para el desarrollo de las ventajas comparativas en la exploración y explotación de recursos naturales e infraestructura regional. Por otra parte, plantea la unión monetaria y financiera como lo hace la ALIANZA PACÍFICO y propende por la creación definitiva de un Banco Suramericano Central que ayude con la financiación del comercio y política monetaria de estabilidad económica que requiere la región, para que la zona de libre comercio pueda ser promovida a una aduana y mercado común, e incluso a un área monetaria óptima.

Brasil y Argentina, en febrero de 2012, han propuesto que el CSEF adopte los mecanismos de pagos recíprocos de la ALAD, sobre la concertación de Convenios de Crédito Recíprocos entre las instituciones bancarias de la región, para apaliar con-

juntamente la crisis internacional y promocionar el comercio intrarregional que presentó una caída de 25% en 2012.

Referencias

- Argerich, M. (1998). ¿Cómo funciona hoy el arbitraje internacional en el Mercosur? *Revista de Derecho del Mercosur*, 2(5).
- Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI]. (2012). *Qué es el convenio de pagos recíproco de ALADI*. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/cuaderno.nsf/vcuadernosweb/Convenio>.
- Banco Mundial. (2002). *Globalización, Crecimiento y Pobreza*. Bogotá: Alfaomega.
- Bauzas R, & Fanelli, J. (2002). *Mercosur Integración y Crecimiento*. Buenos Aires: Altamira.
- Bouzas, R., & Soltz, H. (2001). La formación de instituciones regionales en el Mercosur. En D. Chudnovsky, & J.M. Fanelli (Eds.), *El Desafío de integrarse para crecer*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Beltrán, L. (2003). El Nafta; México una Experiencia para tener en cuenta. *Revista Escuela de Administración de Negocios, EAN*, (49), 34-61.
- Beltrán, L., & Posada, V. (2008). Colombia y Venezuela en los nuevos ejes de integración Hemisférica. Bogotá: Unisalle.
- Cámara Colombo-Venezolana. (2004). *La Integración continental y el Mercado Andino*, [Editorial].
- Cárdenas, M. (2005). *El Futuro de la Integración Andina*. Bogotá: Fescol, 2005.
- Centro de Economía Internacional [CEI]. (2008). *Los Antecedentes y el Contexto de la Integración Hemisférica*., Argentina: CEI.
- Comisión económica para América latina y el Caribe [CEPAL]. (1948). Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/12327/lcmexl410e.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2009). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comunidad Andina de Naciones [CAN]. (2007). 35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico. En *Futuro de la integración andina*, Fescol 2007.

- Corporación Andina de Fomento [CAF]. (2005). Hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global. En M. Cárdenas (Ed.) *El futuro de la integración andina* (pp.1-28). Bogotá: Fescol.
- Dalla, A. (2002). El primer laudo arbitral del Mercosur (Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional). Buenos Aires: Editorial la Ley.
- Decisión 598 de 2004. Relaciones comerciales con terceros países. Quito, Ecuador. Comunidad Andina de Naciones, julio 11 de 2004.
- Fairlie, A. (2005). *Costos y Beneficios del TLC con Estados Unidos*. Perú: Friedrich Ebert Stiftung.
- Feldstein S., Scotti, L.B., Rodríguez, M.S., Medina, F.A., & Cárdenas, Y.C. (2012). *Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes en Mercosur*. Centro de estudios Internacionales [documento de trabajo]. Recuperado de http://www.caei.com.ar/sites/default/files/28_3.pdf
- Garay, L. J. (1997). Regionalismo Abierto e Integración en las Américas. A propósito del Grupo Andino. En M. Lanzetta (Coord.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración*. Bogotá: Cámara Colombo Venezolana, CAF.
- Granillo, M. H. (2003). El sistema de solución de controversias en el Mercosur. Protocolo de Olivos. *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, 7(5), 41-58.
- Kuwayama, M. (1999). *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature*. Chile: CEPAL, International Trade and Development Finance Division.
- Lopresti, R. (2007). *Constituciones del Mercosur*. Buenos Aires: Editorial la Ley.
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2012). *Instrumentos fundacionales del Mercosur*. Recuperado de http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/libro_mercosur_-_esp.pdf
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2014). Tratado de Asunción 1991. Recuperado de www.rau.edu.uy/mercotur/trataspt.htm
- Posada, E. (2008). Consideraciones de la integración andina en el contexto hemisférico, en Colombia y Venezuela. Bogotá: Unisalle.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la Globalización*. Madrid: Tauros.
- Sentencia C-751 de 2008. (2008, julio 24). Acción de constitucionalidad. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Tratado de Montevideo de 1980, agosto de 1980. Recuperado de <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>

Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR]. (2012). Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/csef>

Venegas, C. M. (2006). Globalización, integración internacional y apertura económica. Conindustria.

CAN: NUEVOS FLUJOS, NUEVAS REALIDADES

Carlos Ronderos

La Comunidad Andina ha soportado durante el presente siglo cambios fundamentales en las reglas de juego que obligan una reflexión respecto a la realidad que hoy la rodea. Cabe resaltar dos hechos fundamentales: el primero de ellos, el retiro de Venezuela y el segundo, la firma de tratados de libre comercio entre miembros de la comunidad con terceros países, siendo Colombia y Perú los más precavidos en estos acuerdos. El presente trabajo reflexiona sobre estos hechos.

Existe una reconfiguración y una expansión de los flujos de comercio desde la comunidad hacía sí misma y hacia el resto del mundo. Como puede apreciarse en la tabla 1, en la primera década del presente siglo existe un auge sin antecedentes en las exportaciones que realizan los países miembros de la CAN que pasaron de algo más de 24.000 millones dólares en 2001 a una cifra que se acerca a los 100.000 millones en 2010 (98.000 millones).

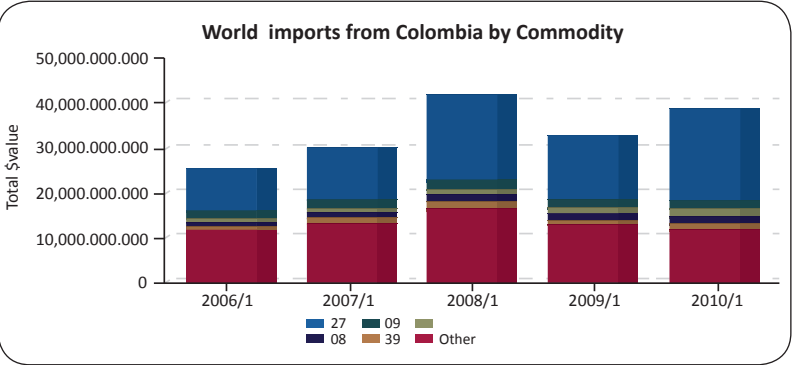
Tabla 1. Comunidad Andina: Comercio exterior de bienes, según zona económica, 2001-2010 (Millones de dólares)

ZONA ECONÓMICA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EXPORTACIÓN (FOB)										
TOTAL MUNDO	25.032	26.088	29.923	39.504	51.320	64.478	76.802	93.654	77.680	98.003
COMUNIDAD ANDINA	2.270	2.581	2.920	3.430	4.573	5.150	5.999	7.005	5.774	7.810
Bolivia	268	217	262	263	305	411	395	479	535	636
Colombia	1.015	1.216	1.212	1.623	2.084	1.987	2.148	2.456	2.116	3.063
Ecuador	605	742	988	929	1.350	1.748	2.243	2.491	1.586	2.127
Perú	382	406	459	615	834	1.003	1.214	1.579	1.538	1.984
MERCOSUR	950	747	999	1.567	2.115	3.175	3.972	5.516	3.578	5.517
UNIÓN EUROPEA-27	4.409	4.586	5.482	6.695	7.191	9.551	11.575	12.488	11.124	13.861
NAFTA	9.577	10.181	11.741	15.272	21.671	25.481	25.395	31.838	25.650	33.768
Estados Unidos	8.806	9.356	10.853	13.921	19.230	22.473	22.297	28.428	22.045	28.794
ASEAN	204	120	139	180	182	253	280	735	399	1.101
MCCA	430	567	651	728	938	977	1.263	1.613	1.296	1.646
CARICOM	304	292	328	322	527	470	672	851	618	731
Canadá	325	338	350	526	1.411	1.926	2.226	2.374	2.740	3.940
Chile	582	541	722	1.152	1.734	2.280	2.766	4.284	2.328	3.187
China	479	650	786	1.459	2.142	2.837	3.949	4.687	5.194	7.864
México	446	487	539	824	1.029	1.081	872	1.037	865	1.034
Venezuela	2.125	1.482	1.035	2.194	2.688	3.623	6.737	8.080	5.449	3.174
Resto del Mundo	4.763	5.532	6.626	9.115	11.395	15.798	20.908	25.528	23.791	30.394

Fuente: CAN - Estadísticas, 2012.

Esta expansión está íntimamente relacionada con la naturaleza de las exportaciones y con la nueva realidad del comercio mundial, que se ha caracterizado por un alto precio de los *commodities* y de los alimentos en general. Los precios del petróleo y el gas para una comunidad que se ha caracterizado por ser una potencia energética se han visto reflejados en las cifras de exportaciones. En el caso colombiano, como puede apreciarse en la gráfica 1, las exportaciones que pertenecen a “otros productos” disminuyen entre 2005 y 2010, aquellas de petróleo y derivados (capítulo 27 del arancel de aduanas) explican el crecimiento de las exportaciones del país.

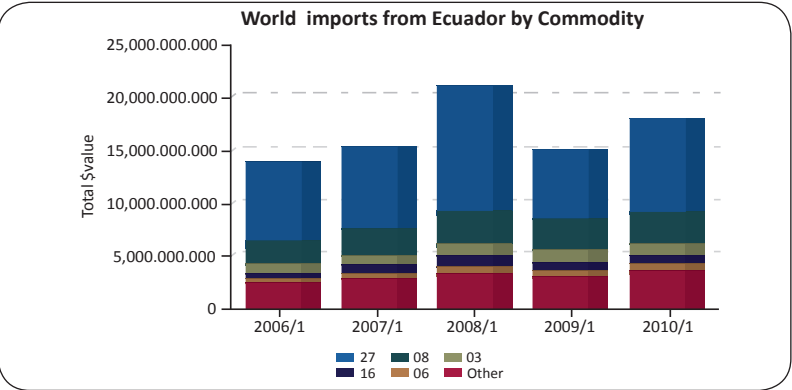
Gráfico 1. Importaciones mundiales de Colombia por *Commoditie*



Fuente: Wisertrade - Datos de UN Comtrade (2012).

Como puede apreciarse en la gráfica 2, algo parecido sucede en Ecuador donde el incremento de las exportaciones se debe al aumento de estas en petróleo y sus derivados.

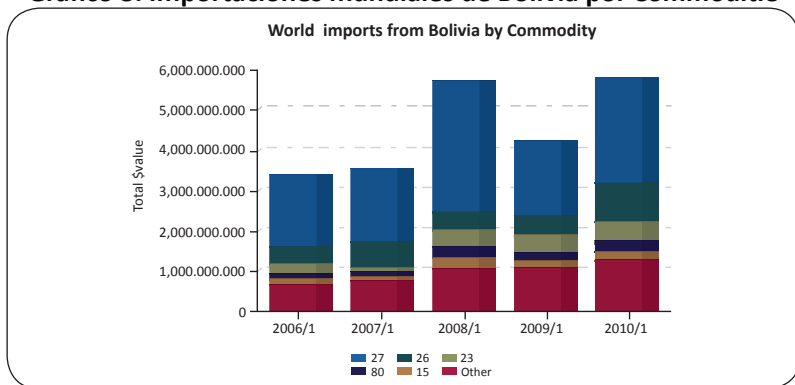
Gráfico 2. Importaciones mundiales de Ecuador por *Commoditie*



Fuente: Wisertrade - Datos de UN Comtrade (2012).

En el caso de Bolivia las exportaciones crecen por el incremento de las mismas en hidrocarburos, primordialmente gas, el renglón de mayor crecimiento, y por los productos de minería (capítulo 26 del arancel de aduanas).

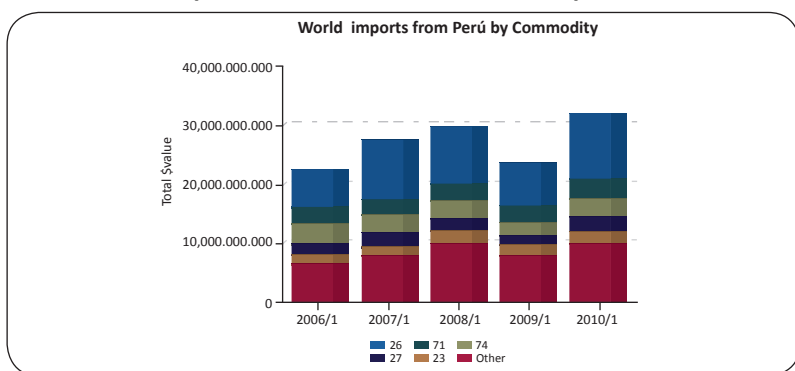
Gráfico 3. Importaciones mundiales de Bolivia por *Commoditie*



Fuente: Wisertrade con datos de UN Comtrade (2012).

Perú, si bien no es productor de petróleo y sus derivados, sí ha visto crecer sus exportaciones en razón del aumento en los precios de los minerales, en primer lugar el cobre (capítulos 26 y 27 del arancel de aduana); nuevas exportaciones de oro (74 del arancel de aduanas); zinc y otros, como puede apreciarse en la gráfica 4.

Gráfico 4. Importaciones mundiales de Perú por *Commoditie*



Fuente: Wisertrade. Datos de UN Comtrade (2012).

La similar naturaleza de las exportaciones de los países andinos hace que el comercio intrarregional no crezca al mismo ritmo

que el comercio con el resto del mundo. Mientras que en el período 2005-2010, el de mayor crecimiento, las exportaciones entre los países miembros de la integración andina crecieron en 3.200 millones, representando un 71%, el total de exportaciones crecieron en 46.000 millones significando un crecimiento del 90%. Para aquellas exportaciones que van al resto del mundo, cifra que excluye Europa y las Américas, el crecimiento es del 166%, resultado de la gran demanda por productos mineros y derivados del petróleo de los países asiáticos.

Lo que muestra esta tendencia es que a pesar de muchos años de esfuerzo para que los países de la integración incrementaran su intercambio, la estructura productiva de los países y la naturaleza del entorno global no han permitido que ello suceda y a diferencia de la Unión Europea, integración en la cual más del 70% es intrasubregional, y del NAFTA, donde más del 50% de su intercambio sucede entre socios del acuerdo, en la CAN el intercambio entre socios representó en su punto más alto (2010) el 7.9%. La anterior cifra es un indicativo de un fracaso del sistema, en lo que hace al impulso del intercambio y desafía las predicciones que pueden surgir de modelos gravitacionales que indican que cuando hay cercanía e identidad cultural entre socios comerciales que eliminan sus barreras comerciales, los flujos de comercio crecen más que proporcionalmente. Si bien la razón puede estar ligada al hecho de que se trata de países cuyas exportaciones son similares, hay que tener en cuenta los conflictos políticos de la región que llevaron a que Venezuela se retirara, y que por un período Colombia suspendiera relaciones diplomáticas con Ecuador.

Esta situación contrasta con el auge que ha tenido el comercio con otros países de Latinoamérica, que ha crecido en el último lustro y para 2010 representa más del 20% de las exportaciones de la comunidad. Las exportaciones al MERCOSUR, que a principios de siglo no llegaban a los 1.000 millones de dólares, para 2010 alcanzaron cifras superiores: ascendieron a 5.000 millones de dólares. Chile pasó de ser el destino de algo más de

500 millones a alcanzar una cifra superior a los 3.000 millones. Destinos como México y Centroamérica también han crecido y para 2010 habían superado la barrera de 1.000 millones de dólares.

Este crecimiento no es casualidad, porque con estos países los miembros de la CAN han suscrito sendos tratados de libre comercio, que por la diversidad de las economías y por la ausencia de conflictos políticos –como los que se han hecho evidentes entre los países de la CAN– han resultado en flujos crecientes de comercio. En esta década se dio un número importante de acuerdos comerciales entre los socios de la CAN y los demás países de la región latinoamericana. Los tratados que se presentan a continuación muestran los acuerdos para todos los países que componen la Comunidad.

Cuadro 1. Tratados de países de la región

- **Ecuador – Cuba No. 46:** suscrito 10 de mayo de 2000.
- **Ecuador – Chile No. 65:** suscrito 10 de marzo de 2008.
- **Ecuador – México No. 29:** suscrito 31 de mayo de 1993.
- **Ecuador – Guatemala:** suscrito en agosto de 2010.

COLOMBIA:

Vigentes:

- **TLC Colombia - México.**
- **TLC Colombia - Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras):** suscrito el 9 de agosto de 2007, y entró en vigencia así: Colombia y Guatemala el 12 de noviembre de 2009; Colombia y El Salvador el 1° de febrero de 2010; y Colombia y Honduras el 27 de marzo de 2010.
- **Acuerdo de Complementación Económica CAN - MERCOSUR No. 59.**
- **TLC Colombia - Chile:** suscrito el 27 de noviembre de 2006 y entró en vigor el 8 de mayo de 2009.

Negociaciones en curso:

- **TLC Colombia - Panamá:** las negociaciones iniciaron el 15 de marzo de 2010.

Fecha de anuncio retiro formal de Venezuela de la CAN

- Venezuela anunció su retiro formal de la CAN el 22 de abril de 2006. Su retiro efectivo se programa a 5 años es decir en abril de 2011.

Fuente: OMC, 2014.

Es evidente, de la información que recoge el cuadro 1, que el país más activo en negociar y suscribir nuevos tratados con los países de la región en el presente siglo ha sido Perú, seguido de Colombia, mientras que Ecuador tan solo ha adelantado acuerdos con MERCOSUR, Cuba y Chile y Venezuela, que se retiró de manera efectiva a partir de 2011.

Este mayor dinamismo de las economías peruana y colombiana en términos de apertura no solo se limitó a acuerdos con los países de la región, sino que hizo se efectivo al resto del mundo; así que estos países en el presente siglo suscribieron también acuerdos de libre comercio con diferentes naciones, siendo más dinámico el proceso en el Perú que en Colombia, como puede apreciarse a continuación.

Cuadro 2. Acuerdos comerciales de Perú con el resto del mundo

Vigentes:

- **Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos:** firmado en Washington D. C., el 12 de abril de 2006. Entró en Vigencia el 1° de febrero 2009.
- **TLC Perú - Canadá:** firmado en Lima el 29 de mayo de 2008. Entró en Vigencia el 1° de agosto de 2009.
- **TLC Perú - Singapur:** suscrito el 29 de mayo de 2008 en Lima. Entró en vigencia el 1° de agosto de 2009.
- **TLC Perú - China:** suscrito el 28 de abril de 2009 en la ciudad de Beijing - China. Entró en vigencia el 1° de marzo de 2010.
- **TLC Perú - EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia):** firmado en Reykjavic el 24 de junio de 2010 y en Lima el 14 de julio de 2010. El TLC entró en vigencia con Suiza y Liechtenstein el 1° de julio de 2011 y con Islandia el 1° de octubre de 2011. El Tratado de Libre Comercio con el Reino de Noruega entrará en vigencia durante el año 2012, lo cual será informado oportunamente.
- **TLC Perú - Corea del Sur:** suscrito el 21 de marzo de 2011 en la ciudad de Seúl - Corea. Entró en vigencia desde el 1° de agosto del 2011.
- **Protocolo entre Perú y el Reino de Tailandia para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio y sus Protocolos Adicionales:** El Protocolo y los Tres Protocolos Adicionales están vigentes desde el 31 de diciembre de 2011.
- **Acuerdo de Asociación Económica entre el Perú y Japón:** suscrito el 31 de mayo de 2011 en la ciudad de Tokio - Japón. Entró en vigencia el 1° de marzo del 2012.

Suscritos:

- **Acuerdo Comercial Perú - Unión Europea:** suscrito el 23 de marzo de 2011.

En negociación:

- **Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (TPP):** iniciativa desarrollada por los actuales países miembros del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (P4) (Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur) conjuntamente con Australia, Estados Unidos, Perú y Vietnam.

Fuente: OMC, 2014.

Perú suscribió e implementó un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos que entró en vigencia a comienzos de 2009; mientras que Colombia, quien negoció paralelamente este acuerdo, tan solo logró su entrada en vigencia en 2013. Perú negoció y suscribió un TLC con la República de Corea en marzo de 2011 que entró en vigencia ese mismo año, mientras Colombia aún no ha concluido una negociación con este país asiático. Otros tratados suscritos por Perú con China, Tailandia y Japón abren las puertas de los mercados del Pacífico, mientras en la agenda colombiana tan solo está una negociación con Japón que aún se encuentra en sus primeras etapas.

Cuadro 3. Acuerdos comerciales de Colombia con el resto del mundo

Vigentes:

- **TLC Colombia - Canadá:** suscrito en Lima - Perú, el 21 de noviembre de 2008. Entró en vigencia el 15 de agosto de 2011.
- **TLC Colombia - EFTA:** el 1° de julio de 2011 entró en vigor. Si bien la negociación se desarrolló en conjunto con los cuatro Estados miembros de la AELC (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia), la puesta en marcha del Tratado exige la ratificación por parte del Parlamento de cada país. Esta condición ha generado avances diferentes en cada país. Suiza ratificó el tratado el 29 de octubre y Liechtenstein el 26 de noviembre de 2009, y Noruega e Islandia aún no han comenzado el procedimiento, por lo que para esos dos países el Acuerdo entrará en vigor después de que se notifique a Colombia la culminación del proceso de ratificación.

Suscritos:

- **TLC Colombia - Estados Unidos:** suscrito el 22 de noviembre de 2006 en Washington.
- **TLC Colombia - Unión Europea:** firmado el 18 de mayo de 2010.

En negociación:

- **TLC Colombia - Corea del Sur:** las negociaciones iniciaron el 7 de diciembre de 2009.
- **TLC Colombia - Turquía:** las negociaciones iniciaron el 30 de mayo de 2011.
- **TLC Colombia - Israel**

Fuente: OMC, 2014.

Lo que muestran las cifras sobre la naturaleza del comercio entre los países andinos, el comportamiento de las exportaciones en términos de destinos y la intensidad en la firma de tratados de libre comercio con terceros países –que ha sucedido de manera disgregada y según la agenda particular de cada país por encima de una agenda andina–, es que cada vez es más remota la posibilidad de lograr un proceso de integración que lleve a acciones comerciales conjuntas con el resto del mundo. Las negociaciones de un tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos que se iniciaron como un acuerdo entre CAN y Estados Unidos, terminó convertido en un acuerdo que, hasta finales de 2001, solo estaba vigente para Perú. La otra negociación emprendida por los miembros de la comunidad con carácter colectivo fue la de la Unión Europea, que no logra culminarse de manera satisfactoria. La única negociación de bloque parece ser la CAN-MERCOSUR, pero debe tenerse en cuenta que esta es una negociación de un acuerdo de alcance parcial, referida exclusivamente a una porción del universo arancelario y no aborda temas cruciales en los acuerdos de nueva generación como servicios, inversión, propiedad intelectual, medio ambiente y temas laborales.

La evidente perforación de un arancel externo común (que existió hasta cierto punto entre Colombia, Ecuador y Venezuela), no podía subsistir cuando de manera unilateral los países conferían preferencias a terceros países que no son miembros de la comunidad, lo que ha llevado a que, por lo menos en términos comerciales, este sistema de integración pierda importancia. De todos los tratados que se negociaron con terceros países el que más amenazaba el arancel externo común era el de Estados Unidos, el principal socio comercial de los países de la integración; fue esa negociación precisamente la que desencadenó la salida de Venezuela, que no entendía por qué sus productos debían competir en igualdad de condiciones con aquellos procedentes de los Estados Unidos en los mercados de Perú y Colombia. Este retiro que se hizo efectivo cinco años después de su anuncio, en abril de 2011, provocó, desde el anuncio mismo, que el comercio intrarregional se viera afectado de manera negativa. Cuando el presidente Chávez anunció su retiro de la CAN, su viceministro de Relaciones Exteriores, Pavel Rendón, afirmó que esa decisión estaba motivada por las negociaciones que en ese momento se iniciaron con los Estados Unidos.

El buen momento por el que atraviesa la mayoría de países de la región no está ciertamente ligado a un proceso de mayor integración regional –lo que es particularmente cierto para los países andinos–, sino que se relaciona más con los precios internacionales de los productos que exporta y con la mayor apertura hacia el resto del mundo. Ligada a la nueva realidad del comercio, se viene dando una intensa actividad de inversión extranjera que se ha concentrado en Colombia y Perú. Como puede apreciarse en la tabla 2, un nuevo fenómeno es la creciente inversión de Colombia en el resto del mundo.

Tabla 2. Flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) desde y hacia países de la CAN (Millones de US\$)

País	Inversión Extranjera Directa hacia países de la CAN					Inversión Extranjera Directa desde países de la CAN				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL CAN	10.675	15.100	19.039	13.455	14.874	1.106	978	3.002	3.519	6.673
Bolivia	281	366	513	423	622	-	7	4	(3)	(58)
Colombia	6.656	9.049	10.596	7.137	6.760	1.098	913	2.254	3.088	6.504
Ecuador	271	194	1.006	319	164	8	(8)	8	36	12
Perú	3.467	5.491	6.924	5.576	7.328	-	66	736	398	215

Fuente: World Investment Report 2011 - UNCTAD (2011).

Estos flujos de inversión refuerzan las características comerciales descritas en este documento, dado que esta ha llegado a la explotación de los recursos minero- energéticos, los cuales están dinamizando las exportaciones de la región. No se trata, como antaño, de flujos de inversión que buscan explotar los mercados regionales basados en la ampliación de mercados resultantes del proceso de integración, como cuando las ensambladoras automotrices y otras industrias llegaron a los países de la CAN a establecer procesos productivos para conquistar los mercados de los países andinos. La nueva realidad de la inversión es contraria al fortalecimiento de integración comercial de los países de la CAN.

Conclusión

Lo que muestran las cifras y hechos de este documento es que la Comunidad Andina debe reflexionar profundamente sobre su incierto futuro, pues tan pronto entren en plena vigencia los

múltiples acuerdos comerciales que algunos países de la CAN han suscrito, es poco probable que el comercio al interior de la región se estimule. En lo manufacturero, estas economías serán plataformas en cadenas de valor global orientadas a satisfacer una demanda en el mercado norteamericano y en lo agrícola y minero, economías que aprovechando el alto precio de los *commodities* satisfagan de manera creciente la necesidad de insumos que tienen las dinámicas economías asiáticas, particularmente las de China e India.

Las divergencias políticas y la diversidad de modelos económicos que están ensayando los países de la Comunidad son factores que refuerzan las dificultades mencionadas. Mientras Ecuador y Bolivia ensayan un modelo socialista con alta intervención estatal, Perú sigue un camino liberal similar al de Chile y Colombia avanza de manera tímida hacia una economía más abierta y menos intervencionista. No es este un escenario que permita la implementación de políticas comunes en materia arancelaria, ni mucho menos en materia macroeconómica.

Construir sobre lo político y lo cultural puede ser un camino para sembrar la semilla que en un futuro lejano permita la reconstrucción de una comunidad andina con fuertes lazos comerciales.

Referencias

- Anderson, J. Wincoop, E. (2003). Gravity with Gravitas: A solution to the Border Puzzle. *The American Economic Review* 93(1), p. 170-192
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2009). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comunidad Andina [CAN]. (2005). Normativa andina [sitio web]. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/conv_automotor.htm.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2011). [Sitio Web]. Recuperado de <http://unctad.org/es/Paginas/Statistics.aspx>

- Corporación Andina de Fomento – [CAF]. (2005). Hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global. En M. E. Cárdenas (Ed.) *Futuro de la integración andina* (pp. 1-28). Bogotá: Fescol; Cerec.
- Echavarría, J. (1998). Flujos comerciales en los países andinos: ¿liberalización o Preferencias regionales? *Coyuntura Económica*, 27, 23-55.
- Garay, L. (1997). Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del Grupo Andino. En: L. Mónica. Agenda de largo plazo de la relación colombo venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos (pp. 420-522). Bogotá: Tercer Mundo; CAF.
- Havenam, J. Hummels, D. (2004). Alternative hypotheses and the volume of trade: the gravity equation and then extent of specialization. *El diario canadiense de Economía/ Revue canadienne d'Economie* 37(1), p. 199-218.
- Organización Mundial de Comercio [OMC]. (2014). Acuerdos comerciales Regionales. Recuperado de www.wto.org
- Wagner, A. (2007). 35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico. En M. E. Cárdenas (Ed.) *Futuro de la integración andina* (pp. 1-28). Bogotá: Fescol; Cerec.

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA IRRUPCIÓN COMERCIAL DE ASIA-CHINA: ¿NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL ESQUEMA DE INTEGRACIÓN?

José Manuel García de la Cruz, Universidad Autónoma de Madrid

Ángeles Sánchez Díez, Universidad Autónoma de Madrid

Daniel Gayo Lafeé, Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

La dependencia económica ha sido el pilar central en el que se han apoyado los argumentos de los autores estructuralistas latinoamericanos para explicar el subdesarrollo del continente desde inicios del siglo XX. Cien años después y tras las experiencias frustradas de políticas que intentaron superar esa dependencia surge una nueva fuerza económica: China, que podría retrotraer al continente a su vieja especialización basada en el sector primario. China busca principalmente recursos naturales para alimentar sus necesidades materiales en las que se apoya su descomunal crecimiento, lo que está provocando que la dotación de recursos naturales vuelva a ser un elemento central en la articulación económica de América Latina, y con ello los análisis apoyados en las interpretaciones centro-periferia y de la dependencia. Sin embargo, las condiciones de los países dista mucho de asimilarse a la de inicios del siglo XX, puesto que han acumulado experiencia para poder afrontar los desafíos de sus países en un marco de cooperación regional.

En este artículo se analizará la especialización comercial de la Comunidad Andina (CAN) hacia Asia, esencialmente China, tanto desde una visión de conjunto como esquema de integración, como desde los prismas nacionales, que permitirá ver las diferencias existentes entre Ecuador y Bolivia frente a Perú y Colombia. Ello permitirá vislumbrar algunos de los principales retos futuros de la CAN ante el progresivo auge del comercio con los mercados asiáticos y analizar las posibilidades de cooperación regional para obtener los máximos beneficios de las relaciones con Asia.

1. Introducción

Durante los años sesenta, la Comunidad Andina fue el modelo de integración más avanzado fuera de la entonces denominada Comunidad Económica Europea. Ello se debió a la importancia concedida a las instituciones comunes de integración y a la ambición de los compromisos incorporados a los acuerdos. Sin embargo, la inestabilidad política de los países miembros, las divergentes orientaciones de política económica y, ¿por qué no recordarlo?, las susceptibilidades que el propio proceso de integración suscitó en el conjunto de América, provocaron el bloqueo del mismo. Sin embargo, los países andinos no disolvieron formalmente sus compromisos, lo que ha permitido mantener un acervo común y, además, el empleo del originario proceso de integración como pivote de otras iniciativas regionales que ha facilitado nuevos acuerdos y compromisos entre sus miembros y se han extendido hacia otros países de la región y de fuera de América Latina.

En estos momentos de incertidumbre general, motivada por la aceleración de los cambios tecnológicos, las crisis económicas de las economías desarrolladas y las alteraciones de las relaciones geopolíticas y económicas internacionales; la región andina puede aprovechar las transformaciones mundiales para apuntalar algunos de los instrumentos que le permitan alcanzar sus objetivos de desarrollo nacional y regional, cohesionar

sociedades marcadas históricamente por la discriminación y la marginación cultural, fortalecer los sistemas democráticos, e insertarse eficazmente en el proceso de transformación general del sistema económico mundial que, sin duda, está dándose.

Para ello, la fuerte presencia de las economías asiáticas en el comercio internacional debe ser vista como una oportunidad regional y añadirse al renovado interés de los socios tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea) por estrechar los lazos con la región andina (CEPAL, 2010^a). Por lo tanto, cabe preguntarse por la contribución del proceso de integración a la mejora de los resultados de las relaciones con los nuevos socios y, en sentido contrario, en qué medida las nuevas oportunidades ofrecidas por el impulso de las relaciones con las economías asiáticas pueden fortalecer el proceso de integración y con este el desarrollo de sus miembros.

En este artículo se ofrece un recorrido histórico del proceso de integración andino para a continuación evaluar sus resultados a la luz de los objetivos marcados. Posteriormente, se analizan las relaciones comerciales de la Comunidad Andina con Asia en Desarrollo¹, en concreto su especialización y la competitividad de estas, lo que permitirá ver las áreas de colaboración y cooperación que se pueden establecer entre los países andinos para aprovechar de una forma conjunta el interés de Asia por la producción andina.

Se concluirá con las propuestas de integración regional consideradas más oportunas según lo establecido anteriormente, es decir, qué hacer para que la región aproveche eficazmente las relaciones con Asia y cómo internalizar los resultados en beneficio del desarrollo de la región.

¹ En este artículo la región “Asia en desarrollo” está formada por Jordania, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Turquía, China, Hong Kong, Indonesia, Corea del Sur, Macao, Malasia, Nepal, Filipinas, India, Singapur y Tailandia. Esta es la agrupación que realiza la base de datos TradeCan de la CEPAL que se utilizará para el análisis de la competitividad de los países.

2. La integración andina

El proceso de integración económica entre las economías andinas se inició en los años sesenta. Ello fue resultado de los numerosos debates que fueron surgiendo sobre la dimensión de Latinoamérica en el mundo de la posguerra mundial, que respondían a la continuación del debate abierto tras los años de la independencia, en el conjunto de las naciones latinoamericanas, sobre los costos –en términos de desarrollo económico– de la división en Estados frente a los potenciales beneficios de la unidad. Es obvio que las referencias que se han utilizado tradicionalmente han tenido menos que ver con los problemas económicos y sociales de cada momento y más con los derivados de una trayectoria histórica compartida.

En la década de los cincuenta aparecen dos propuestas para fomentar la integración regional, a la par de lo acontecido en Europa. Por un lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso una integración regional ambiciosa que consideraba el establecimiento de un sistema de pagos multilateral intrarregional, las políticas de especialización industrial, regulación de la competencia, sistema efectivo de créditos, cláusulas de reciprocidad, tratamiento favorable a los países de menor desarrollo, etc. Tampoco olvidaron la liberalización de la circulación de mercancías y el establecimiento de un arancel externo común (Grién, 1994). Por otro lado, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay auspiciaron una iniciativa menos ambiciosa, que reducía el compromiso de integración económica a los aspectos relacionados con la liberalización del comercio regional, mediante la creación de una zona de libre comercio. Es decir, no se incluían ni el establecimiento de un arancel externo común ni políticas de carácter industrial, monetario, financiero o de desarrollo.

Es decir, a finales de los años cincuenta en América Latina estuvieron presentes las mismas alternativas que también habían hecho acto de presencia en Europa Occidental: integración económica o integración aduanera. Sin embargo, el resultado fue

muy diferente. Mientras en Europa triunfaba la tesis francesa que asumía la transferencia de soberanía a un espacio supranacional frente a las posiciones británicas de cooperación intergubernamental, en América Latina se anteponían las tesis menos ambiciosas, centradas en el comercio. Así es como surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio² (ALAC). Habría que esperar casi una década para asistir al nacimiento de la integración andina con la suscripción del Acuerdo de Cartagena por parte de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú dando lugar al Grupo Andino de Naciones³ (GRAN).

En el amplio contexto de la ALAC, la integración andina fue la primera iniciativa subregional que se interpretó como una respuesta a la insatisfacción con los logros de la iniciativa regional. Paralelamente se quiso denunciar la inequidad de la ALAC al repartir los beneficios de los primeros momentos de la liberalización comercial regional entre las economías más poderosas – Argentina, Brasil y México– y las menos poderosas, entre las que se encontraban los países andinos. Incluso la propia ALAC, a través de un “Documento de los Presidentes”, aprobado en la reunión de Punta del Este de 1967, declaraba “la necesidad de propiciar acuerdos subregionales, de carácter transitorio, y que fueran compatibles con el objetivo de la integración regional” (Grién, 1994, p. 317).

² Se constituyó a través del Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960. En 1969, cuando se crea el Grupo Andino de Naciones, la ALAC había comenzado a mostrar signos de debilidad. Entre ellos, se pueden señalar la creciente complejidad de las negociaciones arancelarias debido a las presiones proteccionistas nacionales, las concesiones a los países de menor desarrollo se vieron limitadas por la escasa capacidad de respuesta a los incentivos por parte de los potenciales beneficiarios, la debilidad institucional en la que el componente suprarregional era muy débil respecto al peso de las decisiones nacionales y los escasos avances en materia monetaria y financiera.

³ Venezuela se sumaría en febrero de 1973 y se retiró en 2006 para solicitar el ingreso en el MERCOSUR. A su vez, Chile se retiró en octubre de 1976.

En resumen, la integración andina pretendía dar respuesta a la debilidad de las ambiciones de integración de toda la región⁴. Este espíritu de superar crisis se ha mantenido a lo largo de la historia de este esquema de integración. A finales de los ochenta, en otro de los momentos de debilidad de la integración regional (siete años después del nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– en 1980) y de desaceleración económica de la región como consecuencia de la crisis de la deuda externa, la integración andina intentó resurgir con la firma del Protocolo Modificatorio del Acuerdo⁵.

Nuevamente en 1996, a través del Protocolo de Trujillo, se introdujeron reformas en el Acuerdo fundacional, encaminadas a otorgar más poder al ámbito político a través de la creación del actual órgano de máximo poder Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; aquí aparecería la Comunidad Andina de Naciones (CAN), actualmente conocida como Comunidad Andina.

En esta historia compleja de la integración latinoamericana, y concretamente de la andina, hay una serie de elementos que hay que resaltar:

1. La institucionalidad: Se inspira en la experiencia europea dotándose de una institucionalidad amplia⁶. Además de las instituciones centrales de la integración, van apareciendo a lo largo de la historia andina otras instituciones como el Consejo Empresarial Andino, el Consejo Laboral Andino o el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, entre otros.

⁴ Un artículo ilustrativo sobre la experiencia de la integración en América Latina y algunas de sus restricciones se puede consultar en Tavares, M.C y Gomes, G (1998): “La CEPAL y la integración económica en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario. 213-228.

⁵ Firmado en Quito en 1987.

⁶ La máxima representación es el Consejo Presidencial Andino que está asistido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Internacionales, la Comisión de la CAN (ambos órganos de dirección y decisión), la Secretaría General de la CAN (órgano ejecutivo y de apoyo técnico), el Tribunal de Justicia de la CAN y el Parlamento Andino (órgano deliberante).

2. Los objetivos giran en relación con la armonización de las políticas económicas y sociales; la programación conjunta y la intensificación del proceso de industrialización subregional; la liberalización de los intercambios y arancel externo común; el desarrollo agropecuario; la financiación de inversiones con recursos propios y externos; la integración física y el tratamiento preferente a Bolivia y a Ecuador, reconociendo su menor nivel de desarrollo y, por lo tanto, la heterogeneidad de la región. Además, se recoge expresamente la mediterraneidad de Bolivia, quedando patente la insatisfacción de los objetivos que se habían fijado por parte de la ALAC.
3. Se incorporan nuevos instrumentos de integración a los más convencionales, como los programas de liberalización comercial y compromisos aduaneros. Algunos de estos instrumentos más heterodoxos fueron, por ejemplo, un Régimen agropecuario que postulaba la armonización de políticas y el diseño de un programa indicativo para el desarrollo agropecuario de la región que contemplara la situación del sector en cada uno de los miembros; los Programas Intersectoriales de Desarrollo Industrial (PISDI), en los sectores petroquímico, automotriz, metalmecánico y siderometalúrgico; los Proyectos Integrales de Desarrollo (PID) y las Empresas Multinacionales Andinas (EMAS).
4. Además, la integración andina ha sido el marco en el que se han ido constituyendo otros organismos de integración regional tales como: Sistema Andino de Integración (SIA) y el Convenio Andrés Bello⁷, para facilitar la armonización educativa, reconocimiento de títulos, programas de estudios, intercambio de experiencias en docencia, etc., con el objetivo de reforzar las capacidades nacionales y regionales y mantener la identidad cultural de la región. El Convenio Hipólito Unanue sobre normas sanitarias y formación de

⁷ Además de los países andinos forman parte de dicho Convenio España, Chile, Cuba, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

personal y programas sanitarios y el Convenio Simón Rodríguez, en materia de formación laboral y migraciones por motivo de trabajo. Como resultados se pueden señalar el Organismo Andino de Salud y la Universidad Andina Simón Bolívar. No menor importante ha sido el Fondo Andino de Reservas, origen del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Sin embargo, los resultados no han sido tan positivos como podría haberse esperado. Hay que señalar las dificultades para mantener a los miembros, ya que primero fue el retraso de Venezuela para sumarse al proyecto, después el abandono de Chile y, posteriormente, el de Venezuela. Ello ha generado una cierta incertidumbre sobre los proyectos de industrialización concebidos con visión regional. Pero además, y quizá ello sea aún más importante, hay que sumar la inestabilidad política que ha caracterizado a algunos de los países en ocasiones urgidos por otras cuestiones como la insurgencia guerrillera y la lucha contra el tráfico ilegal de droga, que han sumado nuevos problemas de vecindad a otros ya más tradicionales de disputas por límites fronterizos.

No obstante, hay que reconocer también algunos éxitos como, por ejemplo, el impulso al comercio intraandino en los primeros años de la integración. Atendiendo al espíritu de la construcción de la integración como medio para alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar, se reconocieron especificidades a Ecuador y Bolivia por sus menores niveles de desarrollo, lo que introdujo una elevada complejidad en la administración comercial que llevó a provocar reacciones adversas entre los empresarios. No obstante, las reformas llevadas a cabo en las dos últimas décadas, todas ellas orientadas a la mejora de la capacidad exportadora, han hecho incrementar el volumen y peso del comercio intrarregional. Sin embargo, estos niveles parecen insuficientes para los que se esperan de un esquema de integración de tan largo alcance. Por ejemplo, el comercio intrarregional en la UE se sitúa en torno al 68%, en Asia es del 52% y del 48% en Améri-

ca del Norte, mientras que tan sólo alcanza el 26% para la región latinoamericana y escasamente supera el 7% en la Comunidad Andina (ver tabla 1). (OMC, 2013).

Tabla 1. Exportaciones intra Comunidad Andina de Naciones

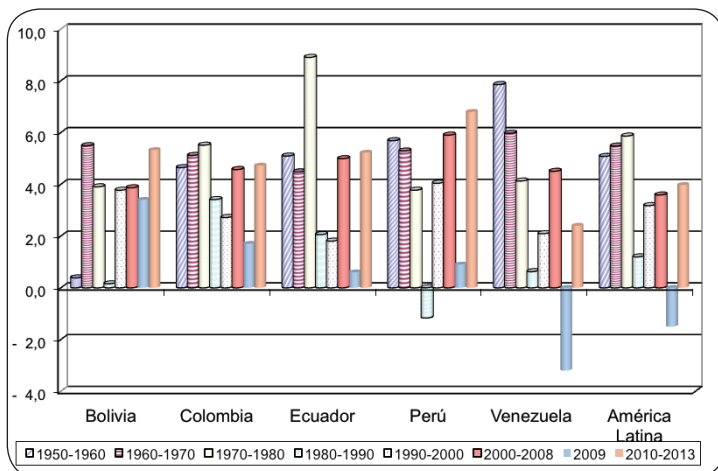
Exportaciones intrarregionales, en millones de dólares								
	1980	1990	2000	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia	39	60	253	535	636	714	1.194	1.259
Colombia	388	373	2.171	2.116	3.063	3.428	3.741	3.392
Ecuador	147	188	662	1.586	2.127	2.770	3.066	2.820
Perú	277	201	446	1.538	1.984	2.350	2.348	2.271
Venezuela	335	426	1.586	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
GRAN/CAN	1.185	1.248	5.119	5.775	7.810	9.262	10.349	9.742
Peso de las exportaciones intrarregionales sobre el total, en porcentaje								
	1980	1990	2000	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia	4,5	7,3	20,1	10,2	9,5	81,2	10,3	11,0
Colombia	13,3	6,1	16,7	6,5	7,7	6,1	6,4	5,8
Ecuador	7,1	7,2	13,7	11,7	12,3	12,4	12,9	11,3
Perú	9,9	6,1	6,3	5,9	5,8	5,1	5,3	5,7
Venezuela	1,7	2,4	2,7	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
GRAN/CAN	4,3	4,2	8,8	7,4	8,0	7,4	7,5	7,2

Fuente: Unidad de Estadística de la JUNAC para 1980 y 1990, OMC para 2000 y Comunidad Andina para 2009-2013.

Nota: En 2009-2013 los datos de Venezuela no están considerados en la CAN.

Por otro lado, el crecimiento económico ha estado en la línea evolutiva del conjunto de América Latina incluso en la irregularidad del crecimiento. La crisis mundial de 2009 apenas tuvo impacto sobre las economías andinas. Con la excepción de Venezuela todas mantuvieron tasas positivas de crecimiento. La importancia de las ventas de petróleo al exterior puede explicar la disparidad de trayectorias de Venezuela, Ecuador y Bolivia (Véase gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución del PIB en unidades constantes
en dólares, en porcentaje**



Fuente: CEPAL.

Pero los peores resultados se han obtenido en relación con la convergencia en la renta per cápita de los habitantes desde 1950 hasta la actualidad. Bolivia ha venido registrando una divergencia respecto a la media, tanto respecto de América Latina como de la Comunidad Andina de Naciones. Además, las reformas liberalizadoras puestas en marcha desde los años noventa no se han traducido en una convergencia hacia la media de América Latina, aunque sí en una cierta mejoría en su convergencia con la CAN, aunque aún no alcanza el 40% de la renta andina. Por su parte, Colombia ha registrado un incremento en su renta per cápita que le ha situado en niveles convergentes respecto de América Latina y le ha permitido situarse por encima de la media de la CAN. No obstante, hay que matizar que desde la década de los noventa, su convergencia hacia la media de la renta latinoamericana se ha estancado, situándose en torno al 70%. Ecuador ha convergido hacia América Latina desde los años cincuenta, aunque este avance se realizó hasta los años noventa, sin que después haya habido cambios singulares. Perú no ha ob-

servado cambios respecto de la media de América Latina, pero ha superado la media de la renta andina. El caso de Venezuela, quien ha conocido una cierta maldición de los recursos, muestra un empeoramiento de su renta promedio respecto de ambas regiones aunque, en particular respecto de los países andinos, tiene niveles de renta per cápita muy superiores (véase tabla 2). En resumen, con la excepción de Bolivia, que parece ser el gran fracaso en la convergencia en términos de renta per cápita, los países andinos han visto aproximar su renta a la de la media de América Latina, aunque ello se produjo antes de la puesta en marcha de las reformas iniciadas al amparo del Consenso de Washington. La única excepción es Perú.

Tabla 2. Evolución de la convergencia de los países de la Comunidad Andina. PIB per cápita en dólares constantes

Evolución de la convergencia en renta per cápita respecto de América Latina										
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2009	2010	2011	2012
Bolivia	47,0	31,9	33,4	27,8	21,2	21,4	21,9	21,5	21,5	21,9
Colombia	53,6	50,8	48,3	47,3	70,7	67,0	72,2	70,6	71,9	72,4
Ecuador	31,2	31,5	28,0	35,6	66,3	56,8	60,2	58,6	60,2	61,0
Perú	72,9	78,5	76,3	60,7	50,1	54,2	66,9	68,8	70,4	72,6
Venezuela	179,2	206,8	201,3	154,6	132,6	114,5	116,4	107,8	107,1	109,3
América Latina a/	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Evolución de la convergencia en renta per cápita respecto de la Comunidad Andina de Naciones										
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2009	2010	2011	2012
Bolivia	61,2	39,9	43,1	42,6	31,1	34,0	39,6	39,1	38,4	38,4
Colombia	69,9	63,6	62,3	72,5	103,7	106,7	130,5	128,8	128,5	127,1
Ecuador	40,6	39,5	36,2	54,6	97,2	90,5	108,9	106,8	107,4	107,1
Perú	94,9	98,3	98,5	93,1	73,5	86,3	121,0	125,4	125,7	127,4
Venezuela	233,3	258,7	259,9	237,1	194,5	182,4	210,6	196,5	191,3	191,8
CAN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL.

Nota: A partir de 2009 la CAN no considera Venezuela

No debe de sorprender que una sensación de fracaso acompañe a la experiencia de la integración andina en las últimas décadas, ya que además del escaso éxito en el incremento de la renta per capita se da un dramático proceso emigración, que supone una importante pérdida de población activa. Ecuador fue uno de los países más afectados por este fenómeno en la década de los dos mil, que está intentado afrontar con políticas internas de formación y apoyo al tejido productivo nacional.

3. El comercio exterior de la Comunidad Andina de Naciones con Asia en Desarrollo

Las relaciones comerciales entre la Comunidad Andina (CAN) y Asia han seguido una senda creciente a tono con las tendencias mundiales, particularmente del gran dinamismo comercial de las nuevas economías emergentes, como China o la India (OMC, 2014). Desde 1997, la CAN presenta un creciente déficit comercial con Asia (véase gráfico 2). El análisis de las relaciones comerciales se realizará hasta 2007, para no considerar los efectos que la crisis económica mundial posteriormente perpetuada en los países desarrollados ha tenido sobre el comercio internacional. No por ello se ignora el efecto que las crisis tiene sobre la reconfiguración de las relaciones económicas a nivel internacional, que está provocando la formación de un mundo crecientemente multipolar, donde Estados Unidos y la Unión Europea pierden relevancia internacional a favor de nuevas potencias, entre ellas China.

La importancia del comercio entre las regiones es claramente asimétrica, es decir, mientras las exportaciones que la CAN realiza a Asia suponen cerca de un 0,4% de todo lo importado por Asia en Desarrollo, el peso de los bienes asiáticos sobre el total de las compras andinas superó en 2007 el 13% del total. Estratégicamente las relaciones comerciales entre ambas regiones tienen una mayor importancia para los países de la CAN que para Asia, al menos en términos generales.

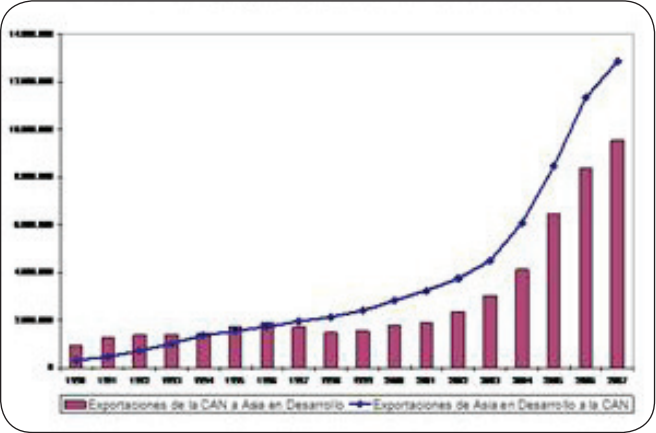
El incremento de las exportaciones de la CAN a Asia en Desarrollo se explica principalmente por la importancia que ha venido teniendo la creciente demanda de productos primarios por parte de la economía china (Rosales, & Kuwayama, 2007). El gran gigante asiático se ha convertido en el gran comprador de materias primas a nivel internacional, que en numerosos casos acompaña de estrategias de internacionalización de sus empresas lo que le permite asegurarse el acceso a la producción y los canales de distribución.

Como para el conjunto de la región latinoamericana, las exportaciones andinas a China siguen una tendencia ascendente, al contrario de lo que ocurre con las exportaciones hacia otras regiones como los Estados Unidos o la Unión Europea⁸ (CEPAL, 2010c). Estas economías muy conscientes de la pérdida de influencia que están teniendo en la región han buscado afianzar sus relaciones comerciales con diversos acuerdos de cooperación, tales como los tratados de libre comercio que tienen con Colombia y Perú. Por su parte, Ecuador y Bolivia mantienen una política distante de la firma de este tipo de acuerdos argumentando que producen más perjuicios que ventajas cuando se dan entre países con enormes diferencias en sus niveles de desarrollo⁹.

⁸ Las estimaciones hacen pensar que las exportaciones de América Latina hacia China alcancen el 19,3% del total en 2020 frente al 13,6 de la Unión Europea, que se mantendría en niveles próximos a los actuales, o al 28,4% de las exportaciones hacia Estados Unidos, que caerían de manera muy pronunciada en tanto que en 2009 suponen el 38,6%.

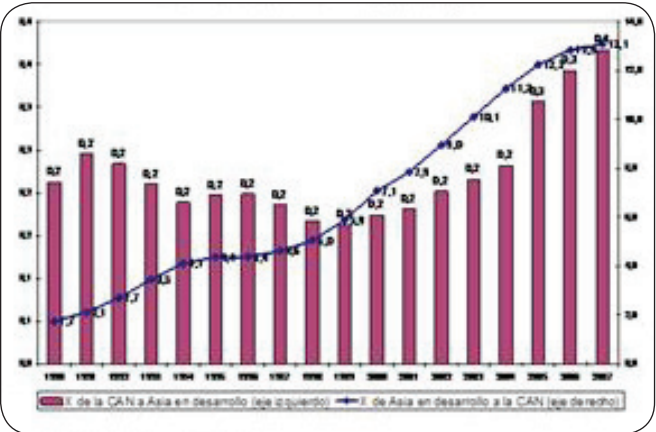
⁹ Bolivia tiene un acuerdo de libre comercio con México y otro con el Mercosur. Ecuador no tiene ningún acuerdo de libre comercio. Ambos tienen algunos acuerdos de alcance parcial con países latinoamericanos.

Gráfico 2.
Comunidad Andina de Naciones y Asia en Desarrollo:
evolución de las exportaciones, en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de TradeCan. CEPAL.

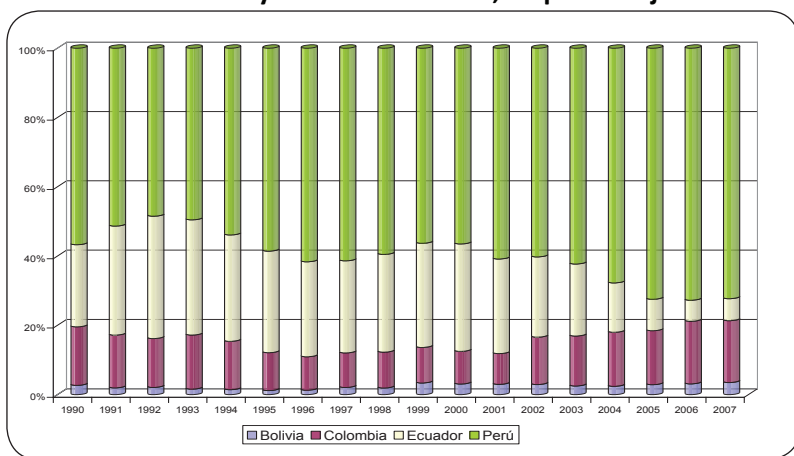
Gráfico 3.
Importancia del comercio birregional entre la
Comunidad Andina de Naciones y Asia en Desarrollo.
Cuota de mercado, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de TradeCan. CEPAL.

Las exportaciones andinas hacia Asia son principalmente peruanas y colombianas seguidas de lejos por las ecuatorianas y bolivianas (véase gráfico 4)¹⁰. Si se excluye Venezuela, que abandonó la CAN por discrepancias de política comercial con Perú y Colombia, se observa que hay dos claros patrones comerciales entre los países, en función de su dotación de factores. Por un lado, Perú y Colombia que muestran un mayor interés en los mercados asiáticos y, por otro lado, Ecuador y Bolivia menos orientados a los países del otro lado del Pacífico. Mientras que los primeros cuentan con grandes emprendimientos productivos, con grandes empresas y una gran proyección exportadora, los segundos se muestran más interesados en emprendimientos económicos más micros destinados al abastecimiento del mercado nacional y/o regional y que colocan en un segundo plano elementos económicos como la competitividad frente a asuntos sociales vinculados a la organización social, el fortalecimiento de la sociedad civil, etc.

Gráfico 4. Las economías nacionales en el comercio de la CAN y Asia en desarrollo, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de TradeCan. CEPAL.

¹⁰ Se ha excluido del cálculo a Venezuela, porque aunque en los años estudiados sí formaba parte de la CAN no es miembro en la actualidad. Se quiere ir introduciendo elementos para el establecimiento de propuestas a futuro.

En resumen, Asia en Desarrollo con China a la cabeza tiene una creciente importancia para los países de la Comunidad Andina, en armonía con lo que está ocurriendo en la región. No obstante, las diferencias son notables al examinar las exportaciones de la CAN, adquiriendo gran importancia para Perú, una importancia media para Colombia y casi nada para Ecuador y Bolivia.

4. La orientación comercial sectorial de la CAN hacia la región de Asia en Desarrollo.

La dinámica del proceso de integración y liberalización comercial andina conlleva cambios en las estructuras productivas de sus países miembros. En este sentido, la progresiva incursión de los mercados asiáticos como notables socios comerciales de la CAN está abriendo un mercado de mayor competencia, a la vez que posibilita el aprovechamiento por parte de sus países miembros de las nuevas oportunidades que vayan surgiendo. No obstante, los beneficios no son automáticos, sino que habrán de favorecerse desde las políticas públicas.

Las relaciones birregionales entre la Comunidad Andina de Naciones y Asia en Desarrollo son esencialmente inter-industriales. Es decir, que los países andinos exportan materias primas e importan productos manufacturados. Ello dificulta la participación de las empresas andinas en las cadenas productivas intra-asiáticas (CEPAL, 2010^a; CEPAL, 2010c).

En el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2007, los países de la CAN han vendido menas y desperdicios; petróleo y sus derivados; hierro y acero y piensos para animales. En 2007 estos productos comprendieron más del 85% del total de las exportaciones (véase tabla 3), pero tan solo dos rubros arancelarios (menas y desperdicios, y petróleo y sus derivados) se acercaban a tres cuartas partes del total de las exportaciones. Es decir, existe una alta concentración por productos de las exportaciones. Además esta reprimarización se concentra en los productos minerales que están tomando un mayor protagonismo frente a la pérdida de importancia de los productos agrícolas, como los piensos para animales; las legumbres y frutas; el

pescado crustáceos y moluscos; o el café, té, cacao y especias (tabla 3).

Tabla 3. Exportaciones de la CAN a Asia en Desarrollo, en porcentajes sobre el total

Partidas arancelarias	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
03 Pescado, crustáceos y moluscos y sus preparados;	1.3	2.0	1.8	1.6	1.8	1.6	1.5	1.3	1.3
05 Legumbres y frutas;	6.9	8.2	5.6	3.1	2.3	2.1	1.6	1.6	1.5
08 Piensos para animales (excepto cereales sin moler);	22.5	23.7	24.5	17.4	15.3	13.8	10.3	8.1	6.6
27 Abonos en bruto y minerales en bruto;	0.1	2.0	2.3	2.4	2.3	3.5	3.0	2.2	1.5
28 Menas y desperdicios y desechos de metales;	13.6	18.3	20.3	23.5	30.6	34.1	32.8	39.1	41.3
33 Petróleo, productos derivados del petróleo y conexos;	20.7	25.8	24.4	29.7	24.4	19.6	30.0	28.1	30.4
67 Hierro y acero;	9.7	3.2	4.3	5.5	8.0	10.7	8.4	8.6	7.5
68 Metales no ferrosos;	7.7	3.2	4.0	3.5	3.7	3.4	2.6	1.8	1.3
Resto de productos.	17.5	13.6	12.8	13.4	11.7	11.1	9.7	9.0	8.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de TradeCan. CEPAL, Naciones Unidas.

Por lo tanto, en el periodo 2000 a 2007 se ha reforzado la concentración de las exportaciones de los países andinos a Asia en Desarrollo, donde se ha dado una creciente importancia de las exportaciones mineras, frente a una reducción en la importancia de las exportaciones agrícolas y pesqueras.

Este nuevo contexto de intensificación de exportaciones de la CAN a Asia genera un proceso de transformación en los patrones de especialización comercial y productiva de las economías involucradas. Así, cabe preguntarse: ¿qué sectores productivos y en qué grado se están beneficiando del proceso de intensificación comercial de la CAN con la región de “Asia en Desarrollo”?, esto es, ¿en qué partidas arancelarias de los países de la CAN el peso relativo de sus exportaciones a la región de “Asia en Desarrollo” es notablemente superior al nivel de participación global de las exportaciones a dicha región respecto del total mundial exportado? El Índice de Orientación Comercial¹¹ (IOC) permite realizar dicho análisis, obteniendo como resultado que menas, desperdicios y desechos de metales, los piensos para animales (excepto cereales sin moler) y el hierro y acero son las partidas arancelarias son las mercancías con una mayor orientación comercial hacia la región en estudio (véase tabla 4). Destaca esencialmente la importancia que en la década analizada está

¹¹ El índice de orientación comercial (IOC) viene dado por la siguiente expresión: $(XiADES / XiT) / (XTADES / XT)$, donde XiADES es el total de exportaciones de la partida arancelaria (i) dirigida a la región “Asia en Desarrollo”, XiT es el total mundial exportado por dicha partida arancelaria; XTADES es la cuantía total de exportaciones que el país realiza a la región “Asia en Desarrollo” y XT es el volumen total de exportaciones mundiales del país. El análisis de orientación comercial se realiza a partir de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) Revisión 2, desagregada por capítulos (un total de 68 partidas arancelarias) del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior de la CEPAL (BADECEL), para los capítulos de la estructura arancelaria de los países de la CAN que presentan un significativo peso en el volumen total de exportaciones (aquellas con una participación superior al 1% de las exportaciones totales).

tomando la reorientación del comercio del hierro y acero así como los metales no ferrosos.

Tabla 4. Índice de orientación comercial (IOC) de las exportaciones de la CAN hacia “Asia en Desarrollo” para las partidas con mayor peso en las exportaciones a dicha región (2000-2009)

Partida arancelaria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
03 Pescado, crustáceos y moluscos, y sus preparados	0,8	0,6	0,7	0,7	1,1	0,9	1,1	0,6	0,7	0,4
05 Legumbres y frutas	1,9	0,7	0,5	0,5	0,4	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2
08 Piensos para animales (excepto cereales sin moler)	13,8	8,7	8,5	8,7	8,7	14,1	7,5	4,5	5,5	3,7
27 Abonos en bruto y minerales en bruto	2,0	1,7	0,8	2,0	1,3	0,9	1,0	0,4	0,8	0,2
28 Menas, desperdicios y desechos de metales	6,0	6,7	6,8	9,6	7,8	8,3	7,4	4,6	5,5	4,8
33 Petróleo, productos derivados del petróleo y conexos	0,6	0,9	0,8	0,4	0,5	0,2	0,4	0,2	0,4	0,6
67 Hierro y acero	1,8	1,1	1,7	3,3	2,3	3,7	3,6	3,5	2,3	3,2
68 Metales no ferrosos	0,4	0,8	0,9	1,3	1,1	1,3	0,5	0,2	0,4	1,3
CAN: Peso de las exportaciones totales a Asia en Desarrollo (%)	3,0	3,6	4,1	3,7	4,5	4,0	4,4	8,1	7,9	10,3

Fuente: Elaboración propia. Datos BADECEL - CEPAL.

Nota: Se examinan solo los denominados sectores prioritarios, es decir aquellos que suponen más de un 1% sobre el total de las exportaciones con Asia en Desarrollo.

El cálculo del IOC de la CAN para China y la India refleja que, de forma muy sobresaliente, la mayor parte de las exportaciones de la CAN a Asia en Desarrollo se dirigen a China y que el peso de India en el volumen de dichas exportaciones es muy pequeño. Esta tendencia del conjunto del esquema de integración se puede matizar por países, observándose algunas diferencias sustanciales.

En el caso de Bolivia, el comercio con Asia no es muy importante y además está altamente concentrado en pocos productos. Destacan las exportaciones de menas y desperdicios que casi ha duplicado su importancia en términos relativos y en 2007 supusieron el 85,7% del total de las ventas a Asia en Desarrollo, frente al 44% del 2000. Esta creciente concentración del comercio se ha hecho a costa de que otros productos que una década atrás tuvieron importancia en el comercio la vayan perdiendo, tales como los metales no ferrosos u otro equipo de transporte. En un muy lejano segundo puesto en orden de importancia están las exportaciones de corcho, madera, y el cuero y sus manufacturas, que sumadas a los metales no ferrosos no alcanzan el 10% de las exportaciones de Bolivia a Asia en Desarrollo.

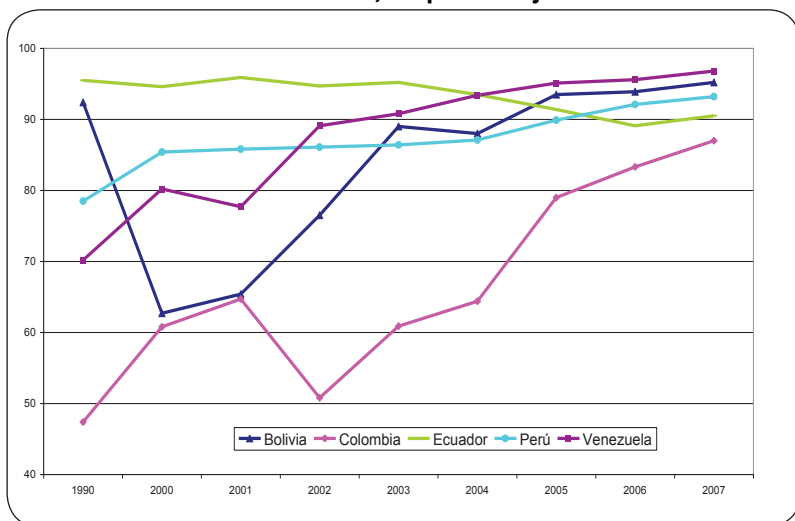
Las exportaciones de Colombia a Asia en Desarrollo están más diversificadas que en el resto de países, aunque también están concentradas en materias primas minerales y agrícolas. El hierro y el acero es la partida más importante tanto en volumen como en crecimiento: ha pasado de representar el 17,7% del total de las exportaciones en 2000, al 44,2% del total de las exportaciones en 2007. Las ventas de petróleo y sus derivados ocupan el segundo lugar en importancia, alcanzando el 18,5% del total de las exportaciones en 2007; en posiciones más alejadas están las exportaciones de menas y desperdicios, café, té, cacao y especias, resinas, cueros y sus manufacturas. Como en otros casos, se observa la pérdida de importancia de productos agrícolas como las legumbres y las frutas o el café, té, cacao y especias.

En el caso de Ecuador, como en Bolivia, la mirada a Asia es poco importante, no obstante, tiene una especialización de sus exportaciones sutilmente diferente a la de otros países de la Comunidad Andina. Aunque el primer producto de exportación es el petróleo y sus derivados, al igual que Colombia y Venezuela, las legumbres y las frutas tienen un destacado segundo puesto con el 26,3% del total de las exportaciones. A diferencia de lo ocurrido en Colombia, este sector ha mantenido su importancia desde el inicio de los años 2000, además las exportaciones de Ecuador están más diversificadas que las del resto de los países andinos, y hay ocho subsectores con un peso superior al 3% además de los dos mencionados anteriormente, estos son: las menas y desperdicios; el corcho y la madera; la maquinaria y equipo industrial; los artículos manufacturados diversos y las maquinarias especiales; y aparatos y equipos para telecomunicaciones y grabación de sonido.

En el caso de Perú destacan las exportaciones de menas y desperdicios que se han incrementado sustancialmente en el periodo entre 2000 y 2007, pasando de suponer el 29,3% al 67,6% del total de las exportaciones a Asia en Desarrollo. Las exportaciones de petróleo, como para el caso de otros países andinos, ha crecido hasta casi triplicar su importancia relativa y en 2007 alcanzaron el 10,5%, caso contrario al de las exportaciones de piensos para animales, las cuales, si bien han crecido en términos absolutos han perdido peso relativo, ya que en el año 2000 suponían más de la mitad de las exportaciones y en el año 2007 se redujeron al 12,7%.

Finalmente, Venezuela destaca por su inserción en el mercado asiático a partir del petróleo, de la misma forma que lo hace en otras regiones. El 73,5% de sus ventas al continente transpacífico son petróleo y sus derivados, el resto son menas y desperdicios, hierro y acero así como abonos.

Gráfico 5. Peso de las exportaciones de los sectores relevantes sobre el total de las exportaciones con destino a Asia en Desarrollo, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de TradeCan.

Nota: En Colombia hay 9 sectores relevantes, 12 en Ecuador, 4 en Bolivia, Perú y en Venezuela.

En resumen, se observa la concentración del comercio en pocos sectores, en particular en el caso de Bolivia, Perú y Venezuela donde tan solo cuatro sectores son responsables de más del 90% del comercio con destino a Asia en Desarrollo (véase gráfico 5). Estos diferentes comportamientos por países se pueden analizar también en relación con la intensidad del comercio de las partidas sectoriales más importantes con Asia en Desarrollo, es decir, a través del estudio del índice de orientación comercial.

El análisis del IOC de los productos más significativo de los países de la CAN respecto a sus exportaciones a la región de Asia en Desarrollo permite analizar las principales similitudes y diferencias de sus países miembros en sus patrones de penetración comercial hacia esta región. Así, los actuales sectores estratégi-

cos de los países de la CAN en su penetración en los mercados asiáticos –con un destacado IOC de sus exportaciones a la región– son: el capítulo de menas de metales para los cinco países miembros (si bien, con distinta intensidad entre ellos al final de la década: Ecuador un 36,6; Colombia un 10,8; Bolivia un 3,2; Perú un 2,6; y Venezuela un 2,4); la partida de “hierro y acero” para Colombia y Venezuela (con un IOC de 5,9 y 3,8, respectivamente); el capítulo de piensos para Ecuador y Perú (con un IOC de 5,0 y 2,5, respectivamente); el sector de cueros y pieles (sin curtir, o manufacturados) para Colombia y Bolivia (con un IOC de 11,8 y 2,0, respectivamente); la partida de corcho y madera para Ecuador y Bolivia (con un IOC de 17,7 y 2,2, respectivamente); y, finalmente, el capítulo de aparatos y equipos para telecomunicaciones para Ecuador (con un IOC de 3,0).

A modo de síntesis, en la orientación comercial de la CAN a Asia en Desarrollo en el período comprendido entre los años 2000 y 2009 se desprenden las siguientes conclusiones:

- Una creciente importancia de Asia en Desarrollo como socio comercial de la CAN. Ello abre un contexto que posibilita el aprovechamiento por parte de sus países miembros de las nuevas oportunidades que vayan surgiendo en la conformación de sus patrones de especialización comercial y productiva.
- En este proceso de intensificación de las exportaciones de la CAN a Asia en Desarrollo, el peso específico de China es determinante, tanto por ser el principal destino para la mayoría de sus exportaciones, como por corresponderle entre el 50% y el 80% del valor del IOC para las partidas de la CAN con mayor peso en las exportaciones a dicha región.
- Se constata un creciente patrón de especialización comercial de la CAN como suministrador de materias primas a dicha región, principalmente en el ámbito de los piensos, las menas de metales, y el hierro y acero.

- Existen diferencias según países, mientras que las menas de metales son muy relevantes para los cinco países miembros; la partida de hierro y acero lo es para Colombia y Venezuela; el capítulo de piensos lo es para Ecuador y Perú; el sector de cueros y pieles (sin curtir, o manufacturados) para Colombia y Bolivia; la partida de corcho y madera para Ecuador y Bolivia; y, finalmente el capítulo de aparatos y equipos para telecomunicaciones para Ecuador.

5. La competitividad del comercio andino en Asia en Desarrollo

Más allá de la orientación comercial y la especialización del comercio entre la Comunidad Andina y sus Estados miembros con los países de Asia en Desarrollo, es relevante analizar la competitividad que las exportaciones andinas presentan en el mercado asiático. Para ello se utiliza el programa Competitive Analysis of Nations –Trade Can– de la CEPAL¹².

La competitividad de los países puede analizarse a través del estudio combinado de la evolución de las cuotas de mercados de los productos y la evolución de dichos productos en el mercado mundial (u otro mercado de referencia) de forma que se pueden establecer cuatro categorías que son:

1. Estrellas nacientes: Se refiere a los sectores cuyo comercio internacional crece en mayor grado que la media y en los que la zona de referencia¹³ gana cuota de mercado (mejora su posición competitiva).
2. Oportunidades perdidas: Comprende sectores dinámicos internacionalmente pero que en el mercado de la zona de

¹² Para conocer más sobre esta metodología se puede consultar Mulder, 2009; Martínez Piva, y Cortés, 2003; y CEPAL, 2010b.

¹³ El programa Competitive Analysis of Nations –Trade Can– de la CEPAL incluye dentro de Asia en desarrollo a Jordania, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Turquía, China, Hong Kong, Indonesia, Corea del Sur, Macao, Malasia, Nepal, Filipinas, India, Singapur y Tailandia.

referencia como destino de las exportaciones pierde cuota de mercado (grado de competitividad).

3. Estrellas menguantes: Incluye sectores con pérdida de dinamismo internacional, pero en los que la economía de referencia gana cuota de mercado como origen de importaciones. Es decir, se gana competitividad en sectores con horizonte de mercado limitado.
4. Productos en retirada: Es decir, sectores en los que el comercio internacional disminuye su participación y en los que además la economía de referencia pierde cuota de mercado. Son sectores muy maduros o que ven su producción sustituida por otros productos.

Las exportaciones de la CAN en el mercado de Asia en Desarrollo ha sufrido una transformación radical, particularmente en cuanto se refiere a la participación de productos dinámicos. Mientras que en el periodo de 1990 a 2000 tan solo el 31,4% de las exportaciones andinas eran productos para los que crecía la demanda asiática, en el periodo 2000 a 2007 eran ya del 83,4%. Además, mientras que en la década de los noventa tan solo el 24,6% de las ventas andinas eran estrellas nacientes, en el siguiente periodo este tipo de exportaciones eran casi tres cuartas partes del total. Es decir, una primera valoración de la competitividad de las exportaciones andinas con destino a Asia en Desarrollo muestra una gran mejoría en cuanto a la competitividad. Pero, sin embargo, hay que preguntarse inmediatamente: ¿qué productos explican este cambio? ¿Qué razones hay detrás del cambio? ¿Qué implicaciones tiene para el tejido productivo andino? ¿Qué sostenibilidad tiene a futuro?

Algunos elementos pueden ir adelantando algunas de las respuestas a las preguntas anteriores. El mayor peso de las estrellas nacientes se ha producido como consecuencia de un transvase desde las estrellas menguantes, es decir, productos en los que la CAN ganaba cuota de mercado en Asia han pasado de ser estancados a dinámicos, hecho que se produce por el compor-

tamiento de la demanda asiática, es decir por factores exógenos. El peso de las oportunidades perdidas y de los productos en retirada ha crecido ligeramente en ambos casos, hasta suponer más del 18% del total de las exportaciones (véase tabla 5).

Tabla 5. Matriz de competitividad de la CAN en el Asia en Desarrollo, cuota de mercado a 3 dígitos. Porcentaje de exportaciones del año final

		Sectores estancados		Sectores dinámicos	
		Periodo	%	Periodo	%
		1990-2000	67,0	1990-2000	31,4
		2000-2007	16,6	2000-2007	83,4
Ganancia de cuota de mercado		Estrellas menguantes		Estrellas nacientes	
Periodo	%	Periodo	%	Periodo	%
1990-2000	82,9	1990-2000	58,3	1990-2000	24,6
2000-2007	81,8	2000-2007	7,0	2000-2007	74,7
Pérdida de cuota de mercado		Retirada		Oportunidades pérdidas	
Periodo	%	Periodo	%	Periodo	%
1990-2000	15,5	1990-2000	8,7	1990-2000	6,8
2000-2007	18,2	2000-2007	9,5	2000-2007	8,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Trade Can, CEPAL, Naciones Unidas.

Hay algunas matizaciones por países relevantes (véase tabla 7). Por ejemplo, Venezuela y Bolivia tienen un porcentaje de estrellas nacientes que ascendió al 90,5% y 86,1% en el periodo

entre 2000 y 2007, respectivamente. Para estos mismos países el comercio de productos en retirada es casi inexistente así como las oportunidades perdidas. Ecuador tiene un desempeño diferente y menos favorable, la mitad de sus exportaciones son productos estancados en el comercio internacional y de ello en dos terceras partes pierde cuota de mercado. Es decir, casi el 30% de sus exportaciones son productos en retirada, con una limitada viabilidad económica en el futuro. Entre 2000 y 2007 el 70% del comercio está compuesto por estrellas nacientes mientras que en la década anterior era tan solo un 2,5%.

Como se ha anticipado, la principal transformación en la composición exportadora de la CAN con destino a Asia se ha dado porque las estrellas menguantes han transitado hacia posiciones de estrellas nacientes. En términos generales para la CAN, la mayor competitividad de las exportaciones se explica por elementos externos, es decir, porque sectores en los que la región tiene capacidad exportadora han comenzado a registrar un mayor dinamismo (el incremento de la demanda por parte de China es muy importante a la hora de explicar este fenómeno). Sin embargo, el porcentaje de productos en los que las exportaciones andinas como conjunto ganan cuota de mercado no ha variado sustancialmente en el periodo de 1990 a 2000 y 2000 a 2007, pero las diferencias en este sentido son muy grandes; mientras que sí se produce un aumento en las exportaciones que ganan cuota de mercado, en Asia, en Bolivia, Colombia y Venezuela.

La situación es muy estable en Ecuador y, por el contrario, Perú –uno de los países más importantes de la CAN en su mirada a Asia– registra un incremento en el volumen de exportaciones en las que se registra una pérdida de cuota de mercado hasta alcanzar casi tres cuartas partes del total. En términos de política se abre un mayor espacio en aquellos países en los que existe un volumen relevante de oportunidades perdidas, en los que a través de políticas de apoyo al tejido productivo podrían aprovechar sus ventajas competitivas; esto ocurre en mayor medida

en Ecuador y Perú, dos países que, como se ha mencionado, tienen una orientación de su comercio muy diferente, siendo prioridad el mercado asiático para Perú, pero no para Ecuador (véase tabla 6).

Tabla 6. Matriz de competitividad de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el Asia en Desarrollo, cuota de mercado a 3 dígitos. Porcentaje de exportaciones del año final.

			Sectores estancados		Sectores dinámicos	
País	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje
Bolivia	1990-2000	58.4	1990-2000	2.8		
	2000-2007	11.3	2000-2007	87.6		
Colombia	1990-2000	71.8	1990-2000	17.1		
	2000-2007	15.9	2000-2007	65.4		
Ecuador	1990-2000	32.3	1990-2000	64.5		
	2000-2007	50.7	2000-2007	48.9		
Perú	1990-2000	79.9	1990-2000	13.8		
	2000-2007	19.3	2000-2007	80.1		
Venezuela	1990-2000	31.3	1990-2000	43.4		
	2000-2007	9.1	2000-2007	90.8		
Ganancia de cuota de mercado			Estrellas menguantes		Estrellas nacientes	
País	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje
Bolivia	1990-2000	19.3	1990-2000	19.2	1990-2000	0.1
	2000-2007	96.4	2000-2007	10.3	2000-2007	86.1
Colombia	1990-2000	32.0	1990-2000	18.1	1990-2000	13.9
	2000-2007	73.9	2000-2007	8.7	2000-2007	65.1
Ecuador	1990-2000	32.7	1990-2000	31.8	1990-2000	0.9
	2000-2007	36.3	2000-2007	21.6	2000-2007	14.7
Perú	1990-2000	80.2	1990-2000	77.7	1990-2000	2.5
	2000-2007	75.3	2000-2007	5.2	2000-2007	70.1
Venezuela	1990-2000	29.9	1990-2000	25.0	1990-2000	4.9

	2000-2007	97.2	2000-2007	6.7	2000-2007	90.5
	Pérdida de cuota de mercado		Retirada		Oportunidades perdidas	
País	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje	Periodos	Porcentaje
Bolivia	1990-2000	41.9	1990-2000	39.2	1990-2000	2.7
	2000-2007	2.5	2000-2007	1.0	2000-2007	1.5
Colombia	1990-2000	56.8	1990-2000	53.7	1990-2000	3.1
	2000-2007	7.5	2000-2007	7.2	2000-2007	0.3
Ecuador	1990-2000	64.1	1990-2000	0.5	1990-2000	63.6
	2000-2007	63.3	2000-2007	29.2	2000-2007	34.2
Perú	1990-2000	13.6	1990-2000	2.2	1990-2000	11.3
	2000-2007	24.1	2000-2007	14.1	2000-2007	10.0
Venezuela	1990-2000	44.8	1990-2000	6.2	1990-2000	38.5
	2000-2007	2.7	2000-2007	2.4	2000-2007	0.3

Fuente: Elaboración propia a partir de Trade Can, CEPAL, Naciones Unidas.

Nota: La suma de los porcentajes de todas las tipologías (estrella naciente, oportunidades perdidas, estrellas menguantes y en retroceso) para cada uno de los países deberían sumar 100. No es así para el análisis de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela en el periodo 1990-2000 y para Colombia en el periodo 2000-2007. Este hecho se puede deber a que estos países no han reportado la información en 2007 para todas las partidas que lo hicieron en 1990 o en 2007 respecto a 2000. Este problema estadístico se solventa, en cierta medida, realizando el análisis con agrupaciones a un dígito, en vez de a tres como se está haciendo. Sin embargo, esa menor desagregación hace que el análisis pierda rigurosidad ya que cuando considera que una agrupación –por ejemplo 1: bebidas y tabaco– es “menguante”, puede ocultar que dentro de esta agrupación haya subpartidas que no sean menguantes, sino de cualquiera de las otras categorías. Por este motivo se ha decidido mantener la clasificación a tres dígitos, aun no corriendo con este problema estadístico.

La mejora de la competitividad de las exportaciones andinas, medida en términos de incremento del peso de las estrellas nacientes, se explica principalmente por dos elementos: 1) el aumento superior a la media de las exportaciones hacia Asia en Desarrollo de aceites de petróleo crudo, que supuso un incremento de su peso relativo del 11% en 1990 al 29% en 2007 y 2) el peso de algunos productos desde una situación de estrella menguante a estrella naciente como es el caso de los minerales de metales comunes o el arrabigo. En el primer ejemplo, además

se ha registrado un incremento importante de sus volúmenes de exportación, puesto que en 1990 era del 5,3% y en 2007 casi alcanzó una tercera parte del total de las exportaciones con destino a Asia en Desarrollo.

También es relevante, en la mejoría de la competitividad de las exportaciones andinas hacia Asia en Desarrollo, la caída de los productos estancados en el comercio mundial donde la CAN además perdía peso en Asia. Este hecho se debe básicamente a la menor importación de las exportaciones de piensos para animales y, en menor medida, de las frutas.

Hay diferencias importantes entre países, el incremento de la competitividad de las exportaciones bolivianas a Asia en Desarrollo se debe casi en exclusividad a un producto: los minerales de metales comunes. Estos no solo han incrementado su peso en las exportaciones desde el 38,6% al 85,6% en el periodo 2000-2007, sino que además han pasado de ser productos en retirada a ser estrellas nacientes. Otro hecho a resaltar es que a finales de siglo un 16% de las exportaciones eran de estaño que en aquel entonces era una estrella menguante. Sin embargo, en el periodo 2000-2007 se ha reactivado la demanda del estaño, pero Bolivia no ha podido responder a ella y en la actualidad es una oportunidad perdida, es decir, se produce una pérdida de cuota de mercado.

En Colombia la mejora de la competitividad se explica principalmente a través de la evolución de dos hechos: en primer lugar por la conversión de mercancías en retroceso a estrellas nacientes (arrabio, hulla, lignito y turba) así como el incremento en el peso de las exportaciones de arrabio, a ello hay que sumar la pérdida de importancia de exportaciones en retirada como las frutas, el algodón o las perlas y piedras preciosas.

En Ecuador, también ha existido una mejoría en la competitividad de sus exportaciones a Asia en Desarrollo, pero tiene una posición más desfavorable, porque apenas el 15% de sus exportaciones son estrellas nacientes frente al 75% global de la CAN,

incluido Venezuela. Este hecho se explica básicamente porque Ecuador no vende a Asia en Desarrollo los productos dinámicos en el mercado, de hecho destaca la venta de desperdicios y chatarras entre las estrellas nacientes. El hecho más singular en el caso de Ecuador es la oportunidad perdida que representa la exportación de aceites de petróleo crudo, siendo un porcentaje muy elevado de sus exportaciones a Asia (un tercio) en 2007. A ello se suma el fuerte peso de un producto en retirada como las frutas, que supuso en 2007 un cuarto de sus exportaciones con la región.

En Perú, su especialización en minerales de metales comunes explica la mejoría de su competitividad entre los periodos 1990-2000 y 2000-2007. Además, estos productos tienen una demanda creciente, en la medida que son necesarios para mantener el crecimiento de los países emergentes con casi infinitas necesidades de construcción de infraestructuras y explosiva actividad industrial demandante de minerales metálicos, lo que ocasionó que hayan pasado de ser estrellas menguantes a nacientes. El 60% de las exportaciones de Perú en 2007 fueron de minerales de metales comunes. Pero hay algunos grandes lastres en el comercio con Asia en Desarrollo, por ejemplo, la especialización en piensos para animales o la oportunidad perdida asociada al hierro y sus concentrados.

Finalmente, se analiza Venezuela aunque ya no es integrante de la CAN. En este caso el incremento de la competitividad viene explicado por su superlativa especialización en la industria petrolera y el aprovechamiento de la oportunidad que ha supuesto el hierro y sus concentrados.

En resumen, la aparente mejora en la competitividad de las exportaciones de la Comunidad Andina se debe a que muchos de los productos que vendían a Asia en Desarrollo como consecuencia de la dinámica de crecimiento de los nuevos países emergentes, entre ellos particularmente China, estaban estancados en el mercado asiático, pasando a ser dinámicos. Esto ha hecho que hayan dejado de ser estrellas menguantes o en

retirada a estrellas nacientes. Algunos países de la CAN (o las empresas allá instaladas y que son exportadoras) han sabido aprovechar este tirón de la demanda, es el caso de Bolivia y Colombia donde la reducción del porcentaje de estrellas en retirada ha sido superior a la caída de las estrellas menguantes y donde además hay unos volúmenes muy reducidos de oportunidades perdidas. En el caso opuesto están países como Ecuador y Perú, donde las mercancías en retirada se han incrementado y donde los volúmenes de oportunidades son aún elevados.

6. Conclusiones

La creación del entonces Pacto Andino en 1969 supuso para los países firmantes del Acuerdo de Cartagena un compromiso integrador de indudable importancia. Sin embargo, la ambición de los objetivos no ha tenido su correspondencia en una estabilidad política que hubiera perfilado el carácter de la integración, fortaleciendo sus instituciones comunes, y avanzado en áreas como la fiscalidad o las relaciones exteriores con posturas más claras y compartidas. Por otro lado, el peso de las primeras etapas todavía permanece limitando las apuestas por una mayor liberalización frente a terceros al tiempo que se refuerzan las políticas comunes (Casas Gragea, 2002).

Siguen sin resolverse las discrepancias internas en cuanto a la posición respecto de los tratados de libre comercio, en particular cuando son entre áreas con diferentes niveles de desarrollo. Recientemente, la Unión Europea ha firmado un acuerdo de libre comercio con Colombia y Perú ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo birregional UE-CAN que recogiera los pilares comerciales, de cooperación y de diálogo político. Estas discrepancias frente a acuerdos de libre comercio han profundizado las divisiones internas, que son, por otro lado, reflejo también de las fuertes diferencias en los niveles de desarrollo entre los “avanzados” y los “rezagados” del grupo.

Sin embargo, las interpretaciones de la integración como *regionalismo abierto* (CEPAL, 1994) ofrecen nuevas oportunidades.

La primera de ellas, profundizando los componentes integracionistas que conforman el Sistema de Integración Andino; la segunda, acordando estrategias de negociación conjuntas en los foros de negociación de las reformas de las instituciones multilaterales que tendrán que reconocer el peso de nuevos actores como ya se ha comenzado a hacer en el reparto de las cuotas en el FMI; y en tercer lugar, recuperando la coordinación en el diseño de políticas industriales que, en línea con las directrices sobre el desarrollo productivo, aprovechen las nuevas y favorables condiciones para la región y la mejor situación de los mercados mundiales de materias primas industriales y de alimentos, a fin de crear las condiciones propicias para la consolidación de procesos de crecimientos en cada una de las economías andinas (CEPAL, 2008).

Precisamente, la definición de nuevo regionalismo como posibilidad de acuerdos de diferente contenido, reforzando los mecanismos de cooperación en múltiples direcciones (desde la educación a las infraestructuras) ha hecho que para algunos autores la Comunidad Andina sea considerada como el mejor ejemplo de este tipo de integración (Devlin y Nanno, 2006).

Sin duda, si los cuatro miembros actuales fueran capaces de redefinir los compromisos internos y acordar una estrategia común frente a terceros, la Comunidad Andina volvería ser un referente indudable para otros procesos de integración en Latinoamérica, que como esta, sufren igualmente de la distancia entre el contenido de los discursos oficiales y la realidad de los procesos de integración.

La intensificación del comercio con Asia en Desarrollo ofrece la posibilidad de abrir un espacio a la cooperación en los diferentes sectores y países en temas de tanta relevancia y que en la mayoría de los casos suponen restricciones para los países como: elementos vinculados al sector productivo (empresas conjuntas, formación de recursos humanos, acceso a la tecno-

logía, etc.); infraestructura del transporte¹⁴; comercialización y distribución de la producción (participación en ferias, acuerdos de suministro, etc.); facilitación del comercio; los acuerdos de doble tributación; de promoción y protección de inversiones¹⁵, etc. Por ejemplo, tan solo Perú tiene acuerdos de libre comercio con países de la región asiática vigentes con Singapur desde 2009, con Corea del Sur y Tailandia desde 2011 y con Japón desde 2012. Colombia tiene firmado un acuerdo con Corea desde 2013 y con la Alianza del Pacífico desde 2014, pero a fecha de octubre de 2014 no están aún vigentes (OEA, 2014).

Los análisis de insomnio competitividad proporcionan una importante herramienta para poder obtener conclusiones de política económica y de cooperación intrarregional, máxime en una experiencia regional que no ha desarticulado su estructura institucional y sus compromisos de origen, pero que no ha sido desarrollado con intensidad. El mejor desempeño económico de los países miembros, alimentado en parte por el dinamismo de la demanda generada por las importaciones asiáticas ofrece un escenario favorable para la cooperación. No se pueden ignorar las discrepancias existentes en la política exterior y modelos de inserción de Perú y Colombia frente a Bolivia y Ecuador. Sin embargo, hay una preocupación compartida que puede ser el motor de arranque de la cooperación regional, y esta es la necesidad urgente de abordar los problemas del desarrollo de las economías nacionales, esencialmente la pobreza, la desigual-

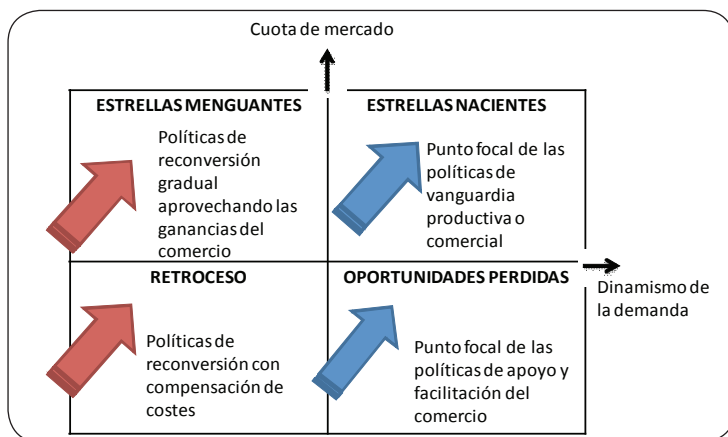
¹⁴ Por ejemplo, algunos de los países de la CAN aparecen muy mal posicionados en relación con el desempeño logístico y aduanero. El índice de desempeño logístico situado entre 0 (pésimo desempeño) y 5 (excelente desempeño) coloca a Perú con un índice ligeramente por debajo del 3, a Ecuador próximo al 2,5 y a Colombia con un 2,5. Igualmente el desempeño aduanero es limitado. Nuevamente Perú aparece como el mejor posicionado con un índice ligeramente superior al 2,5, Ecuador un poco por debajo y Colombia casi con un índice de 2 (CEPAL, 2008 A, pág. 89). Otros indicadores ligados al desempeño comercial se pueden consultar en el Banco Mundial, Word Trade Indicators (base de datos en línea).

¹⁵ Para ver aspectos referidos a la cooperación en materia de inversiones y doble tributación se puede consultar CEPAL, 2010a. Por ejemplo, Ecuador solo tiene acuerdo de inversiones con China mientras que Perú lo tiene con China, Corea, Malasia e Indonesia.

dad, la mala dotación de infraestructuras básicas para el desarrollo y la disparidad en la complejidad y competitividad de los emprendimientos empresariales nacionales.

Las estrellas nacientes ofrecen una oportunidad para acompañar sectores dinámicos que puedan aportar divisas al país y economías de arrastre para otros sectores a través de la formación de cadenas de valor. Si bien estos son los referentes a nivel nacional, ha de acompañarse de la promoción de las oportunidades perdidas para que consigan convertirse en estrellas nacientes mediante ganancias de cuota de mercado. Entre los instrumentos de política que se pueden promocionar están los destinados a la promoción del desarrollo productivo a través de la adaptación de nuevas tecnologías, I+D+i, facilitación de comercio, etc. En el caso de los sectores estancados, se deben atender a las estrellas menguantes facilitando su reestructuración para que a través de la innovación puedan convertirse en sectores en los que se incremente la demanda. Finalmente los sectores en retroceso habrán de apoyarse por motivos sociales a la vez que se va facilitando su reconversión con una compensación por los costes generados (Véase Diagrama 1).

Diagrama 1. Orientación de políticas en función de la competitividad



Fuente: Elaboración propia.

La importancia exportadora que algunos sectores tienen en relación al comercio con Asia en Desarrollo puede hacer pertinente que se fomente la cooperación intrarregional para facilitar la exportación hacia Asia. Un ejemplo muy evidente es el sector de menas, desperdicios y desechos de metales que tienen importancia para todos los países. Pero además, dado el protagonismo de estas actividades en Bolivia y Perú cabe la posibilidad de que fueran estos países quienes pudieran liderar los acuerdos de cooperación y complementación económica. Así mismo podrían articularse mecanismos de cooperación en el sector del petróleo, liderando el consorcio Ecuador, en tanto que Venezuela no participa ya de la integración. Otros ejemplos serían el sector del corcho y la madera con la participación de Bolivia y Ecuador, o en el del cuero, sus manufacturas y la peletería curtida en Bolivia y Colombia (véase tabla 8).

Tabla 7. Propuesta de acuerdos de cooperación sectorial en la Comunidad Andina de Naciones

Acuerdo	Sector (código)	País líder	Países socios
1	Menas, desperdicios y desechos de metales (28)	Bolivia y Perú	Colombia y Ecuador
2	Petróleo, derivados y conexos (33)	Ecuador	Colombia y Perú
3	Pienso para animales (08)	Perú	Ecuador
4	Corcho y madera (24)	Bolivia y Ecuador	
5	Cuero, manufacturas de cuero y peletería curtida (61)	Bolivia y Colombia	
6	Café, té, cacao especias y sus preparados (07)	Colombia	Ecuador

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Trade Can, CEPAL.

Nota: La priorización corresponde a la importancia que estos sectores tienen para el total de las exportaciones de la CAN con Asia en Desarrollo.

En algunos casos también cabe la posibilidad de integrar a empresas asiáticas que se han instalado en alguno de los países andinos. Si bien este fenómeno económico aún es muy limitado se destaca, por ejemplo, la inversión en Perú de empresas chinas

en metales (China Minmetals Corporation, China Nonferrous Metal Mining & Construtions Group y Shougang), en petróleo (China National Petroleum Corporation y China National Offshore Oil Corporation); en Ecuador, empresas de carbón, petróleo, gas natural y extracción (China National Petroleum Corporation, China National Offshore Oil Corporation y Sinochem Corporation); en Colombia, empresas petroleras (China National Petroleum Corporation, China National Offshore Oil Corporation) y la producción de madera y en Bolivia en metales (China Minmetals Corporation) (CEPAL, 2010 C, pág. 22 y CEPAL, 2010^a, pág. 61).

Hasta el momento la integración entre Asia y América Latina, en general, o la Comunidad Andina en particular, se ha venido articulando por las fuerzas del mercado (integración de *facto*). Sin embargo, es el momento de que haya una apuesta por establecer una integración de *jure* (a través de la acción política de los Estados), en la que los acontecimientos del mercado faciliten la cooperación de los Estados a favor de la integración y el bienestar de la ciudadanía.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo – [BID]. (1964). Posibilidades de integración de las zonas fronterizas Colombo-Venezolanas: Informe de la misión del Banco Interamericano de Desarrollo presentado a los gobiernos de Colombia y Venezuela. Washington: Autor.
- Casas, A. M. (2002). La economía política internacional de la integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina. *Revista de integración y Comercio*, 16, 97-164.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2008^a). *El Arco Latinoamericano y su proyección a Asia y Pacífico*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2008^b). *La transformación productiva: 20 años después*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2008^c). *Oportunidades de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con APEC*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2010^a). *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2010b). *Guía de instrucciones del programa Competitive Analysis of Nations*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – [CEPAL]. (2010c). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Devlin, R., & Nanno, M. (2006). *The Trade-Cooperation Nexus and Regional Public Goods: An Examination of the Andean Community*. Santiago de Chile: Autor; Naciones Unidas.
- Grién, R. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kuwayama, M., Durán, J. & La Fleur, M. (2010). Latin American and Asia Pacific trade and investment relations at a time of International financial crisis, *Serie de Comercio Internacional*, 97. Santiago de Chile.
- Martínez, J. & Cortés, E. (2004). Competitividad Centroamericana. *Serie estudios y perspectivas*, 21. Ciudad de México.
- Mulder, N. (2009). Weak link between export and economic growth in Latin American and Caribbean, *Serie Comercio Internacional*, 91. Santiago de Chile.
- Organización Mundial del Comercio -[OMC]. (2014). *Statistic Database*.
- Organización de Estados Americanos –[OEA]. (2011). *Sistema de información de comercio exterior online*. Washington.
- Protocolo de Trujillo. (1996, Marzo). Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Parlamento Andino, Trujillo, Perú.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2007). América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión, *Serie Comercio Internacional*, 81. Santiago de Chile.
- Salgado, G. El Grupo Andino: Entre dos concepciones de la integración económica. En *El Grupo Andino: Entre dos concepciones de la integración económica* pp. 3-64. Ecuador: Biblioteca digital andina.
- Tavares, M.C y Gomes, G (1998): “La CEPAL y la integración económica en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario. 213-228.



BLOQUES REGIONALES GLOBALES Y POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA



Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda



9 789588 866321



9 789588 866314

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Calle 74 No. 14-14. Teléfonos: (1) 325 7500 ext. 2131 / 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Teléfonos: (5) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta.

www.usergioarboleda.edu.co