

AFINIDADES POLÍTICAS Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN AMÉRICA LATINA

FERNANDO CORREA ALSINA*

Resumen

Este artículo analiza la incidencia que tuvieron las afinidades y las distancias, políticas e ideológicas, entre los gobiernos de América Latina en la liberalización del comercio intrarregional. En el texto se describe y cuantifica el significativo avance registrado entre los países de la región en materia de desgravación arancelaria durante las últimas tres décadas, al tiempo que se identifican algunos retrocesos y progresos inesperados ocurridos en el presente siglo. Se encuentra evidencia de que estos cambios de trayectoria se explican por las mencionadas afinidades políticas. A la luz de esto, se destaca la importancia de considerar este factor para poder seguir avanzando en la liberalización del comercio intrarregional.

Palabras clave: acuerdos comerciales, liberalización comercial, integración regional.

Political Affinities and Trade Liberalization in Latin America

Abstract

This article analyzes the impact of affinities and distances, political and ideological, among Latin American governments on the intra-regional trade liberalization. The text describes and quantifies the significant progress made among the countries of the region in terms of tariff reduction during the last three decades, while identifying some setbacks and unexpected progress in the present century. The evidence found shows that these changes in trajectory are explained by the aforementioned political affinities. In the light of this, the importance of considering this factor is highlighted in order to continue making progress in the liberalization of intra-regional trade.

Keywords: Trade Agreements, Trade Liberalization, Regional Integration.

Affinités politiques et libéralisation du commerce en Amérique Latine

Résumé

Cet article analyse l'incidence des affinités et des distances politiques et idéologiques entre les gouvernements d'Amérique Latine dans la libéralisation du commerce intrarégional. Le texte décrit et quantifie les progrès significatifs enregistrés parmi les pays de la région en matière d'allègement tarifaire au cours des trois dernières décennies, tout en identifiant certains revers et progrès inattendus qui se sont produits au cours de ce siècle. On constate que ces changements de trajectoire s'expliquent par les affinités politiques susmentionnées. À la lumière de cela, l'importance de considérer ce facteur est soulignée afin de continuer à progresser dans la libéralisation du commerce intrarégional.

Mots-clés: accords commerciaux, libéralisation du commerce, intégration régionale.

Introducción

Durante las últimas tres décadas los países latinoamericanos avanzaron significativamente en la liberalización comercial. Al mismo tiempo que llevaron adelante una progresiva reducción de sus aranceles, suscribieron un conjunto muy importante de acuerdos comerciales, tanto dentro como fuera de la región. En particular, dentro de la región, el camino que seguiría la liberalización comercial comenzó a delinarse a partir de los años ochenta. En la medida en que el sueño de conformar una zona de libre comercio regional, que nucleara a todas las economías de la región, se vio frustrado¹, la mayoría de los países comenzaron a avanzar por la vía bilateral y subregional suscribiendo acuerdos comerciales preferenciales.

En los años noventa este proceso tuvo un fuerte impulso con la concreción de una gran cantidad de acuerdos comerciales de libre comercio² entre los países de la región. Como resultado, el porcentaje de ítems libre de aranceles en el comercio intrarregional había alcanzado el 46% en el año 2000 (Gráfico I).

La tendencia a la liberalización del comercio intrarregional continuó y se profundizó durante el presente siglo. Actualmente el porcentaje de ítems libre de gravámenes asciende al 83%. No obstante, estas dos últimas décadas también fueron testigos de los primeros grandes retrocesos en este proceso, así como de otros

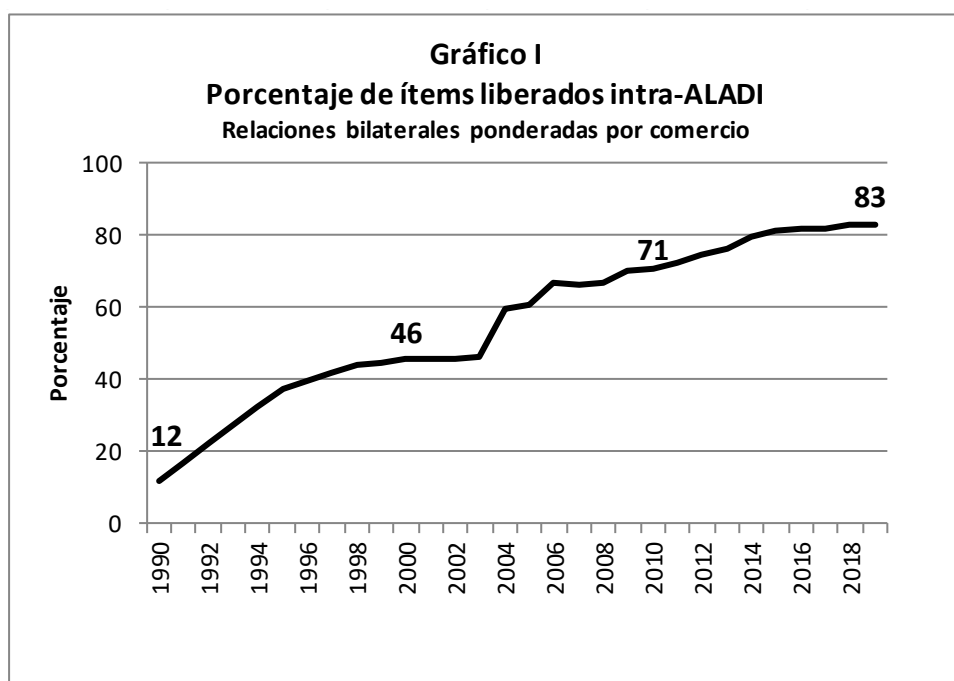
apartamientos de los rasgos que habían caracterizado a la liberalización comercial en los años noventa.

El presente trabajo pretende identificar cuáles fueron las relaciones bilaterales en que se registraron estos cambios de trayectoria, qué países y qué gobiernos los impulsaron, y cuáles fueron las principales motivaciones que estuvieron por detrás de los mismos. En particular, se analiza el rol que jugaron las afinidades políticas en este proceso. Este análisis entrega algunas lecciones importantes que deben ser tenidas en cuenta a la hora de proyectar e impulsar lo que resta del proceso de liberalización del comercio intrarregional.

En lo que sigue, este artículo se ordena de la siguiente forma: en la segunda sección se presenta el marco conceptual, en la tercera se abordan los aspectos metodológicos, en la cuarta y quinta se describen las tendencias generales que caracterizaron al proceso de liberalización del comercio intrarregional en los años noventa y en el presente siglo, respectivamente, en la sexta se analiza el papel que tuvieron las afinidades políticas entre los gobiernos en este proceso, y finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

Marco conceptual

Las relaciones internacionales, en general, y la suscripción de acuerdos comerciales, en particular, se ven afectadas, al menos en parte, por las afinidades y distancias políticas e ideológicas existentes entre



Fuente: Elaboración propia con base en información de ALADI (2019) y OEA (2019).

los gobiernos. No obstante, para poder afirmar que este aspecto fue determinante en algunos avances o retrocesos en materia de integración dentro de una región es preciso demostrar que no predominaron los intereses económicos y políticos que generalmente impulsan los acuerdos.

Los efectos económicos de un acuerdo comercial pueden agruparse en tres. En primer lugar, la reducción de aranceles entre los países miembros del mismo provoca un desplazamiento de la demanda doméstica desde bienes producidos internamente y en terceros países hacia aquellos producidos en el socio. El primer efecto es beneficioso y se denomina “*creación de comercio*”, mientras que el segundo, conocido como “*desvío de comercio*”, es perjudicial. Un país que suscribe un acuerdo comercial gozará de un aumento de bienestar siempre que la creación de comercio sea superior al desvío de comercio (Krugman y Obstfeld, 2006: 248-251). Este enfoque estático asume que no existen otros efectos negativos durante la transición derivados de la existencia de costos de transacción o de mercados incompletos (French-Davis, 1979).

En segundo lugar, la remoción de las barreras arancelarias y no arancelarias, impulsada por un acuerdo comercial, da lugar a que los mercados nacionales, que estaban separados por las mismas, se transformen un mercado regional ampliado. Esto permite que las empresas se beneficien de la posibilidad de utilizar una mayor escala de producción, al tiempo que puede atraer inversión extranjera que desee aprovecharse de dicha ventaja. Asimismo, la mayor competencia entre las empresas de los países socios puede derivar en ganancias de eficiencia.

En tercer lugar, los acuerdos comerciales pueden impulsar un proceso de relocalización de la producción dentro del espacio regional originado no solamente en las ventajas comparativas de cada país sino también en los beneficios de los procesos de aglomeración y en la transferencia de tecnología entre los socios. Este proceso puede generar una convergencia de los niveles de ingreso y de desarrollo de los socios, lo que resulta beneficioso, pero también puede provocar una divergencia que sea perjudicial y genere tensiones al interior del bloque (World Bank, 2000).

En la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales los países signatarios optan por proteger y excluir determinados productos o sectores no competitivos de la economía doméstica de tales compromisos. Este tipo de política se puede entender a la luz de la lógica de la acción colectiva (Olson, 1965). En efecto, si bien la protección a un sector no competitivo, en general, implica más costos que beneficios para un país, debe tenerse presente que los primeros son soportados por un gran número de consumidores en magnitudes poco significativas, mientras los segundos son recibidos por unos pocos agentes económicos que

se beneficiarán en gran medida. Por esto, los grupos beneficiados tendrán fuertes incentivos a ejercer presión sobre el gobierno, para lo cual, generalmente, cuentan con una buena organización, al tiempo que los consumidores tendrán escasos incentivos a movilizarse en defensa de sus intereses y además carecen de tal organización. Todo esto explica por qué los gobiernos adoptan algunas políticas proteccionistas que producen más costos que beneficios y que perjudican a muchas más personas de las que benefician³.

A los efectos de excluir determinados sectores o productos de la apertura prevista en los acuerdos comerciales los países en desarrollo gozan de bastante libertad en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En efecto, pueden suscribir entre sí tanto acuerdos de libre comercio, liberalizando de la mayor parte del universo arancelario, como acuerdos selectivos, desgravando solo una parte menor del mismo.

La suscripción de acuerdos comerciales puede perseguir también objetivos políticos. Uno de ellos es incrementar la seguridad, principalmente respecto a los socios del acuerdo, aunque eventualmente también respecto a terceros. La vinculación económica y comercial entre las economías permite mejorar la confianza, al tiempo que vuelve más costoso un posible conflicto. Otro objetivo político puede ser mejorar el poder de negociación de los socios en determinados ámbitos internacionales. El logro del mismo dependerá de la habilidad que tengan los miembros del acuerdo de articular posiciones comunes y, especialmente, del tamaño del bloque que se conforme. Por último, puede buscarse a través de los acuerdos consolidar reformas políticas o económicas internas, haciendo más costosa su marcha atrás. En este caso, el éxito dependerá del interés e involucramiento que muestren los socios en vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos (World Bank, 2000). Se desprende de lo anterior que para alcanzar cualquiera de los objetivos políticos mencionados es necesario lograr niveles de integración relativamente profundos.

El conjunto de fundamentos teóricos antes expuestos permitiría explicar razonablemente bien el comportamiento que tuvieron los países latinoamericanos en materia de integración durante las últimas décadas. El análisis de la combinación concreta de intereses y objetivos que impulsaron los diferentes acuerdos rebasa el alcance de este trabajo. No obstante, es posible aventurar que nuestra integración, por el tipo de compromisos suscritos, la ausencia un bloque regional y de bloques subregionales que hayan alcanzado una integración profunda, y el predominio de acuerdos preferenciales, en particular de libre comercio, estuvo orientada a alcanzar, principalmente, objetivos económicos. Sin perjuicio de esto, algunos compromisos estuvieron dirigidos a objetivos políticos concretos,

como por ejemplo, la defensa de la democracia.

En términos generales se puede afirmar que los países latinoamericanos suscribieron un conjunto muy importante de acuerdos comerciales preferenciales con la expectativa, fundamentalmente, de aumentar el bienestar económico de la población, al tiempo que, en respuesta a demandas internas, protegieron algunos sectores sensibles dejándolos fuera de estos compromisos. Para esto último, gozaron de la libertad de suscribir acuerdos de libre comercio o selectivos.

Sin embargo, algunos comportamientos puntuales registrados dentro de nuestra región durante el presente siglo parecen ir en contra de los fundamentos teóricos expuestos, lo que constituiría un indicio de que las afinidades políticas entre los gobiernos jugaron un papel importante en determinadas situaciones.

Un fuerte indicio en este sentido surge cuando un país que ha suscrito acuerdos comerciales amplios con varios socios, liberalizando la mayoría de sus relaciones bilaterales dentro de la región, decide retirarse de algunos de esos compromisos, no asumiendo ninguno en sustitución o asumiendo otros de menor cobertura. En particular, si posteriormente no tiene el mismo comportamiento en el marco de los restantes acuerdos amplios que tuviere vigentes, lo que podría derivarse de un afán proteccionista originado en presiones internas.

Otro indicio de este tipo surge cuando un país que ha adoptado regularmente una actitud relativamente conservadora, suscribiendo solamente acuerdos de carácter selectivos con sus socios, decide liberalizar algunas de sus relaciones bilaterales. En particular, si posteriormente no procede a una gradual y progresiva liberalización de sus restantes relaciones dentro de la región con la expectativa de cosechar los beneficios derivados de la misma.

Los comportamientos antes descriptos constituyen un fuerte indicio de que las afinidades políticas pueden haber jugado un rol importante en estos casos. No obstante, la confirmación de esta hipótesis requiere de un análisis concreto de la cercanía o distancia ideológica existente entre los gobiernos de turno en base a elementos complementarios, tales como las políticas económicas seguidas por los mismos, sus visiones respecto al rol del Estado, a la integración y a los acuerdos de libre comercio, entre otros.

Algunos rasgos que caracterizaron al regionalismo durante el presente siglo ayudan a entender la oportunidad en que se registraron los comportamientos mencionados. Por un lado, la cobertura temática de los acuerdos se amplió notoriamente en las últimas décadas, incorporando nuevas disciplinas y dando lugar a lo que se conoce como “regionalismo siglo XXI” (Baldwin, 2011). Este proceso fue reflejo de que las relaciones comerciales se volvieron más complejas y, por tanto, requirieron de reglas más complejas.

También fue percibido como un “regionalismo estratégico” considerando que permitió a determinados países introducir nuevos temas en la agenda comercial, especialmente aquellos que se encontraban estancados a nivel multilateral (Bouzas, 2017). La discusión de estos nuevos temas, especialmente sensibles y cuyos compromisos limitan sustancialmente el espacio para las políticas nacionales, tornó más evidente la existencia de afinidades y distancias políticas e ideológicas entre los gobiernos.

Por otro lado, durante el período aludido predominó en nuestra región un regionalismo que fue denominado como post-liberal o post-hegemónico, caracterizado por una mayor presencia de los temas políticos y sociales en la agenda, un papel más protagónico de los jefes de Estado en el proceso de integración y un relativo desplazamiento del empresariado y de los temas comerciales (Briceño Ruiz, 2017). En este contexto, resulta razonable esperar que las afinidades políticas tuvieran un mayor peso en las decisiones de los gobiernos.

Aspectos metodológicos

En el presente trabajo se analiza la evolución de la liberalización comercial entre los trece países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Ellos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Esta muestra de países, además de ser representativa del conjunto de América Latina, en tanto da cuenta del 93% de su comercio, el 96% de su PBI y el 90% de su población (CEPAL, 2019a y b), presenta otra característica que la hace especialmente interesante de estudiar: comprende a países que profundizaron su integración comercial, principalmente, a partir de los años noventa, al tiempo que lo hicieron a diversos ritmos, con avances y retrocesos, todo lo cual representa una realidad muy rica para este análisis.

El proceso de liberalización comercial entre dos o más países puede abarcar un conjunto muy amplio y variado de materias. Es así que los acuerdos comerciales que promueven la misma comprenden desde la mera desgravación arancelaria del comercio de bienes, con su correspondiente normativa -régimen de origen, medidas no arancelarias, sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y defensa comercial-, hasta un conjunto muy variado de disciplinas, tales como facilitación del comercio, servicios, inversiones, compras públicas, comercio electrónico, competencia y solución de controversias, entre otras.

En América Latina se ha avanzado relativamente más en la liberalización del comercio de bienes que en las otras disciplinas. Si bien se han dado algunos pasos importantes en éstas últimas, los progresos fueron muy

heterogéneos, tanto a nivel de las diferentes relaciones bilaterales, como en las diversas temáticas. Por esta razón el presente análisis se concentra en la desgravación arancelaria del comercio de bienes, sin dejar de mencionar los rasgos generales que caracterizaron la evolución en materia de otros compromisos.

A los efectos de medir la evolución de la liberalización del comercio de bienes, en las diversas relaciones bilaterales, se utiliza el indicador correspondiente al porcentaje de ítems liberados. Esto es, el porcentaje de ítems del universo arancelario que están libres de aranceles y otras restricciones, como cuotas o contingentes arancelarios, según los compromisos asumidos en el acuerdo comercial que regula las relaciones entre dos países. Aquellos ítems sujetos a cronogramas de desgravación arancelaria se consideraron liberados al momento de culminar los mismos y una vez que las preferencias llegaron al 100%.

La liberalización en los años noventa

La década de los noventa representó un gran salto para la liberalización del comercio intrarregional. El porcentaje de ítems libre de aranceles subió de 12% a 46% en este período (Gráfico I).

Agotado y frustrado el camino de un gran acuerdo regional, los países optaron por la vía bilateral o subregional y comenzaron a suscribir una gran cantidad de acuerdos comerciales preferenciales. De éstos, los que más contribuyeron a liberalizar el comercio fueron los acuerdos de libre comercio, tanto por la cobertura como por la profundidad de las preferencias arancelarias negociadas en los mismos.

Durante este período se suscribieron un total de 11 acuerdos de libre comercio entre los países miembros de ALADI. Como resultado, 33 de las 78 relaciones bilaterales entre los mismos ya estaban amparadas por este tipo de acuerdos en el año 2000 (Cuadro I).

En términos generales, los acuerdos de libre comercio suscritos durante este período se concentraron, principalmente, en la liberalización del comercio de bienes. Los compromisos asumidos en otras disciplinas fueron bastante limitados. Los Tratados de Libre Comercio firmados entre Colombia, México y Venezuela, y entre Chile y México fueron las excepciones en este sentido en la medida en que previeron compromisos más profundos en varias temáticas típicas de este formato de acuerdos.

Este período se caracterizó por la existencia de dos bloques subregionales. La Comunidad Andina, que había sido fundada en 1969 y que en los noventa estaba conformada por cinco países -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-, ya había alcanzado la liberalización de su comercio intrarregional al inicio de la década (Comunidad Andina, 2017: 126). Por su

parte, el Mercosur, creado en 1991 y constituido por cuatro países -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, llevó adelante un rápido proceso de liberalización de la mayor parte de su comercio intrarregional en los primeros cuatro años (Mercosur, 2018: 14).

A nivel de países, Bolivia y Chile fueron los que más avanzaron en la liberalización de su comercio con la región durante este período. Ambos ya tenían en vigor compromisos amplios de desgravación arancelaria con nueve países al final de la década. Solamente la relación bilateral entre sí, así como sus relaciones bilaterales con Cuba y Panamá, no estaban amparadas por este tipo de acuerdos (Cuadro I).

En una situación intermedia se encontraban los restantes miembros de la Comunidad Andina, los socios del Mercosur y México. Al final de la década, todos ellos tenían entre cinco y seis relaciones bilaterales amparadas por compromisos amplios de desgravación arancelaria.

En el otro extremo se encontraban Cuba y Panamá. Ninguno de estos países tenía en vigor acuerdos amplios con la región, aunque como resultado de políticas diferentes. Cuba había suscrito compromisos con la mayoría de los países, pero en todos los casos se trataba de acuerdos selectivos, que preveían preferencias arancelarias fijas para un conjunto reducido de ítems. Por el contrario, Panamá no había suscrito ningún acuerdo con los restantes países como resultado de que, hasta ese momento, orientaba su integración comercial solamente hacia el área centroamericana.

Avances de la liberalización en el presente siglo

La liberalización del comercio intrarregional se continuó profundizando en el presente siglo. No obstante, en la medida en que los principales circuitos comerciales fueron quedando libres de gravámenes, el ritmo de avance fue más lento. El porcentaje de ítems liberados pasó de 46% a 71% en la primera década y ascendió a 83% en la segunda (Gráfico I).

Al igual que en los años noventa, los acuerdos de libre comercio fueron los que más contribuyeron con el proceso de liberalización. En este período se suscribieron y pusieron en vigor quince nuevos acuerdos de este tipo entre los países miembros de la ALADI. Como resultado, en la actualidad, 52 de las 78 relaciones bilaterales entre dichos países se encuentran amparadas por acuerdos amplios en materia de desgravación arancelaria.

Siguiendo la tendencia a nivel mundial, los nuevos acuerdos de libre comercio suscritos dentro de la región fueron incorporando nuevas disciplinas, así como realizando un tratamiento más profundo de algunas de las mismas. En particular, los acuerdos entre los países

Cuadro I
Situación de la liberalización a fin de siglo
Porcentaje de ítems liberados o en proceso de liberar al año 2000 (1)

		OTORGANTE													
		MERCOSUR				COMUNIDAD ANDINA					RESTO				
		Arg.	Bra.	Par.	Uru.	Bol.	Col.	Ecu.	Per.	Ven.	Chi.	Cub.	Méx.	Pan.	
BENEFICIARIO	MERCOSUR	Arg.	*	93.8	93.8	93.8	100.0	3.6	0.6	0.2	1.4	100.0	1.4	1.7	0.0
		Bra.	93.8	*	93.8	93.8	100.0	0.2	1.5	0.1	3.7	100.0	1.4	0.0	0.0
		Par.	93.8	93.8	*	93.8	100.0	0.2	0.3	0.0	0.2	100.0	6.9	11.2	0.0
		Uru.	93.8	93.8	93.8	*	100.0	0.2	0.2	0.4	0.2	100.0	4.2	92.4	0.0
	CAN	Bol.	100.0	100.0	100.0	100.0	*	100.0	100.0	100.0	100.0	6.1	0.8	97.0	0.0
		Col.	3.1	1.6	0.1	0.1	100.0	*	100.0	100.0	100.0	100.0	0.1	93.1	0.0
		Ecu.	2.6	14.1	0.4	0.4	100.0	100.0	*	100.0	100.0	96.6	0.0	0.7	0.0
		Per.	1.2	1.6	0.1	0.4	100.0	100.0	100.0	*	100.0	100.0	0.2	0.4	0.0
	RESTO	Ven.	5.9	4.9	0.2	0.1	100.0	100.0	100.0	100.0	*	96.3	2.4	83.0	0.0
		Chi.	100.0	100.0	100.0	100.0	2.7	100.0	96.5	99.9	96.2	*	11.8	98.7	0.0
		Cub.	1.4	1.6	0.9	4.4	0.6	0.1	0.0	0.2	1.1	3.0	*	0.6	0.0
		Méx.	1.2	0.0	0.4	87.8	97.3	93.2	0.5	0.3	81.8	98.6	0.6	*	0.0
	Pan.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	*	

Fuente: Elaboración propia con base en información de ALADI (2019) y OEA (2019).

(1): En el caso de las relaciones que contaban con acuerdos de libre comercio al año 2000 se indica el % de ítems finalmente liberados por el acuerdo.

En el caso de los acuerdos selectivos se indica el % de ítems liberados al 1/1/2000.

Más del 75% de ítems liberados.

Menos del 75% de ítems liberados.

de la cuenca del Pacífico, con excepción de Ecuador, llevaron la delantera en este sentido.

Durante este período se procesaron algunos cambios importantes en la conformación de los bloques subregionales. En 2004, Cuba y Venezuela fundaron la Alternativa Bolivariana para las Américas⁴ (ALBA, 2004), a la que posteriormente adhirieron Bolivia (2006), Ecuador (2009)⁵ y otros países, principalmente caribeños. Este conjunto de economías profundizó la liberalización de su comercio al interior del bloque.

Otro cambio significativo en materia de mecanismos subregionales fue la salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Este país denunció el Acuerdo de Cartagena en 2006, sin perjuicio de lo cual las preferencias arancelarias que amparaban su comercio con los otros países andinos siguieron vigentes por cinco años más, tal como lo prevé dicho Acuerdo (Comunidad Andina, 2017: 34-37).

Solo algunos meses después de su salida de la Comunidad Andina, Venezuela adhirió al Mercosur, proceso que se completó recién en 2013, luego de las correspondientes ratificaciones parlamentarias (Mercosur, 2018: 121-126). Su ingreso trajo aparejado una aceleración del proceso de liberalización de su comercio con Argentina, Brasil y Uruguay, como consecuencia de la suscripción de compromisos bilaterales. No obstante, no representó un cambio cualitativo en la medida en que Venezuela ya participaba, desde el año 2005, de un acuerdo amplio con los cuatro socios fundadores del bloque. Cabe señalar que su suspensión del Mercosur, ocurrida en 2017, no tuvo efectos sobre los compromisos de desgravación arancelaria vigentes.

El otro mecanismo de integración subregional que surgió durante este período fue la Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú. El compromiso asumido por estos cuatro países en materia de liberalización comercial fue muy amplio. No obstante, todas las relaciones bilaterales entre los socios ya contaban con acuerdos de libre comercio con anterioridad a la conformación de este bloque, por lo que la desgravación arancelaria no implicó un cambio significativo. Por el contrario, los otros compromisos asumidos mediante el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, en vigor desde 2016, representaron avances importantes en materia de acumulación de origen y en varias disciplinas no reguladas con tal profundidad en los acuerdos previos (Alianza del Pacífico, 2014).

En materia de desgravación arancelaria, el avance más importante, dentro de la región y en lo que va del siglo, fue la suscripción de acuerdos amplios entre Mercosur y cuatro países de la Comunidad Andina. Con la entrada en vigor de estos acuerdos en 2005 (Colombia, Ecuador y Venezuela) y 2006 (Perú), que se sumaron al acuerdo previo con Bolivia, todas las relaciones bilaterales entre los dos bloques subregionales quedaron amparadas por acuerdos de libre comercio (Cuadro II).

Otro conjunto de relaciones bilaterales avanzaron hacia una liberalización amplia del comercio como resultado de la firma de Tratados de Libre Comercio bilaterales. En esta situación encontramos las relaciones de Panamá con Chile, México y Perú, y la correspondiente a México-Perú. Cabe señalar que si bien se suscribieron otros acuerdos de este tipo en este período, los mismos no implicaron cambios significativos en la materia de

Cuadro II
Situación actual de la liberalización
Porcentaje de ítems liberados o en proceso de liberar al año 2019 (1)

		OTORGANTE													
		MERCOSUR				ALIANZA DEL PACÍFICO				ALBA			RESTO		
		Arg.	Bra.	Par.	Uru.	Chi.	Col.	Méx.	Per.	Bol.	Cub.	Ven.	Ecu.	Pan.	
BENEFICIARIO	MERCOSUR	Arg.	*	93.8	93.8	93.8	100.0	91.6	25.7	99.8	100.0	30.1	97.3	93.1	0.0
		Bra.	93.8	*	93.8	93.8	100.0	94.9	7.0	99.8	100.0	31.0	100.0	94.6	0.0
		Par.	93.8	93.8	*	93.8	100.0	94.9	11.2	99.8	100.0	30.9	96.9	88.8	0.0
		Uru.	93.8	93.8	93.8	*	100.0	94.9	92.4	87.2	100.0	30.2	93.9	80.2	0.0
	ALIANZA PAC.	Chi.	100.0	100.0	100.0	100.0	*	100.0	98.7	99.9	2.7	26.5	96.2	96.5	96.1
		Col.	93.3	95.4	96.6	95.3	100.0	*	93.1	100.0	100.0	11.1	56.5	100.0	0.2
		Méx.	25.0	7.0	0.4	87.8	98.6	93.2	*	96.6	97.3	23.3	0.0	0.5	93.6
		Per.	99.8	99.8	99.8	87.2	100.0	100.0	97.6	*	100.0	0.4	49.5	100.0	96.7
	ALBA	Bol.	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	97.0	100.0	*	100.0	100.0	100.0	0.0
		Cub.	15.4	15.7	15.7	15.5	17.6	6.9	23.4	0.2	100.0	*	100.0	5.5	4.9
		Ven.	97.0	100.0	96.7	93.9	96.3	58.3	0.0	48.0	100.0	100.0	*	100.0	0.0
		Ecu.	94.0	95.6	89.2	80.3	96.6	100.0	0.7	100.0	100.0	9.7	100.0	*	0.0
	RESTO	Pan.	0.0	0.0	0.0	0.0	99.6	1.9	96.6	98.2	0.0	3.9	0.0	0.0	*

Fuente: Elaboración propia con base en información de ALADI (2019) y OEA (2019).

(1): En el caso de las relaciones que contaban con acuerdos de libre comercio al año 2019 se indica el % de ítems finalmente liberados por el acuerdo.

En el caso de los acuerdos selectivos se indica el % de ítems liberados al 1/1/2019.

□ Más del 75% de ítems liberados.
 ■ Menos del 75% de ítems liberados.

desgravación arancelaria del comercio de bienes debido a la existencia de compromisos previos en el mismo sentido.

Dentro del bloque del ALBA también se registraron avances significativos en esta materia. En este caso se ampliaron los acuerdos selectivos que tenía Cuba con Bolivia y Venezuela, y se liberalizó totalmente el comercio de bienes en ambas relaciones bilaterales.

Una contribución menor, aunque no despreciable, al proceso de liberalización del comercio intrarregional se realizó por la vía de la suscripción de acuerdos selectivos entre países que aún no tenían ningún compromiso bilateral hasta el momento, así como por la ampliación de este tipo de acuerdos. En la primera situación se destaca, por la magnitud de los socios involucrados, la firma del acuerdo entre Brasil y México, puesto en vigor en el año 2003. En la segunda, se destaca la primera liberalización asimétrica que tuvo lugar dentro de la región, en la medida en que Chile desgravó casi totalmente su comercio con Bolivia, sin recibir un tratamiento similar de parte de su socio.

Por último, durante este período también se registraron los primeros retrocesos importantes en el proceso de liberalización del comercio intrarregional. Estos tuvieron lugar en las relaciones bilaterales de Venezuela con Colombia, Perú y México, respectivamente. En los dos primeros casos se produjeron como resultado de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y la consecuente caída de las preferencias arancelarias en 2011. Si bien estos socios andinos suscribieron nuevos acuerdos bilaterales, los mismos establecieron una liberalización limitada que no alcanzó al 60% del universo arancelario. En el tercer

caso, la denuncia por parte de Venezuela del Tratado de Libre Comercio que tenía en vigor con Colombia y México, que surtió efecto a partir de noviembre de 2006, dejó su relación con el segundo sin ningún compromiso bilateral que la ampare.

Afinidades políticas y cambios de trayectoria en la liberalización

La liberalización del comercio intrarregional que tuvo lugar durante el presente siglo puede ser vista como la profundización y generalización del proceso iniciado, con gran fuerza, en los años noventa. El camino elegido para avanzar siguió siendo la negociación, suscripción y puesta en vigor de acuerdos bilaterales o subregionales que se fueron extendiendo y cubriendo la mayoría de las relaciones entre los países de la región. Esta continuidad del proceso puede disimular dos importantes cambios de trayectoria que se registraron en el nuevo siglo.

El primer cambio significativo consistió en que Cuba abandonó su política de suscribir únicamente acuerdos selectivos con los países de la región y pasó a liberalizar totalmente su comercio de bienes en algunas de sus relaciones bilaterales. En particular, lo hizo con Venezuela entre 2009 y 2012, y con Bolivia en 2011. En ambos casos se realizó mediante la ampliación y profundización de acuerdos preexistentes en el marco de la ALADI (Cuadro III).

Este cambio en la política cubana no se extendió al resto de sus relaciones bilaterales y solo se puede explicar a partir de la afinidad política existente entre los gobiernos de turno. En efecto, Cuba suscribió acuerdos de tipo selectivo, con una cobertura muy limitada de

productos, mientras no contó con gobiernos afines dentro de la región. Por el contrario, estuvo dispuesta a avanzar en liberalizaciones recíprocas amplias con dos gobiernos cercanos ideológicamente, como los de Hugo Chávez y Evo Morales.

Estos países tenían una visión común sobre el funcionamiento de la economía, la integración regional y el comercio, la que se puso de manifiesto al momento de fundar el ALBA. Entendían que se requería de una efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica. Consideraban que la integración de la región debía estar basada en los principios de cooperación y solidaridad, y que no podía ser una simple estrategia para ampliar los mercados externos o estimular el comercio. A su vez, se manifestaron en contra de la iniciativa de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y de la proliferación de acuerdos de libre comercio porque entendían que este tipo de compromisos creaban las bases de la subordinación y el retraso que sufría la región (ALBA, 2004).

Otra novedad que mostró el proceso de liberalización del comercio intrarregional durante este período fue el surgimiento los primeros retrocesos dentro del mismo, originados en la denuncia de dos acuerdos por parte de Venezuela. Nuevamente, la falta de afinidad política entre los gobiernos de turno explica estos cambios.

Las razones que esgrimió Venezuela al momento de retirarse de la Comunidad Andina dejaron en evidencia las diferencias de visión que existían dentro del bloque respecto al proceso de integración y, en particular, al impacto que tenían los Tratados de Libre Comercio. El gobierno venezolano entendía que los acuerdos recientemente suscritos por parte de Colombia y

Perú, con los Estados Unidos, se basaban en una concepción neoliberal de la economía, que conduciría a más injusticia, desigualdad y exclusión, así como al establecimiento de nuevas formas de colonialismo. Por esto, no estaba dispuesto a asumir este tipo de normativa dentro del bloque andino (Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, 2006).

Estas diferencias, así como las afinidades también existentes entre algunos de los gobiernos andinos, se pusieron claramente de manifiesto al momento de negociar los nuevos acuerdos que regirían las relaciones comerciales entre Venezuela y los países integrantes del bloque, determinando la profundidad de los compromisos asumidos. Por un lado, Bolivia y Ecuador, países con gobiernos ideológicamente más cercanos al chavismo, firmaron acuerdos amplios con Venezuela, que liberalizaron totalmente el comercio bilateral y dejaron la situación incambiada. Por otro, Colombia y Perú, con gobiernos más distantes de Hugo Chávez, suscribieron acuerdos selectivos, que desgravaron solo parcialmente el universo arancelario e implicaron un retroceso respecto a la situación preexistente.

Por su parte, el mayor retroceso en materia de liberalización del comercio se registró en la relación bilateral entre México y Venezuela, debido a que en este caso no se negoció ningún acuerdo preferencial entre ambos países con posterioridad a la denuncia del Tratado de Libre Comercio por parte del gobierno venezolano.

En este caso, Venezuela fundamentó su salida del acuerdo utilizando argumentos similares a los anteriormente mencionados. En particular, sostuvo que el Tratado había sido concebido con una visión neoliberal y que su gobierno impulsaba otro tipo de

Cuadro III
Avances y retrocesos de la liberalización en el presente siglo
Variación registrada entre 2000 y 2019 en el porcentaje de ítems liberados o en proceso de liberar

		OTORGANTE													
		MERCOSUR				ALIANZA DEL PACÍFICO				ALBA			RESTO		
		Arg.	Bra.	Par.	Uru.	Chi.	Col.	Méx.	Per.	Bol.	Cub.	Ven.	Ecu.	Pan.	
BENEFICIARIO	MERCOSUR	Arg.	*	0	0	0	88	24	99.6	0	28.7	95.9	92.5	0	
		Bra.	0	*	0	0	94.7	7	99.7	0	29.6	96.3	93.1	0	
		Par.	0	0	*	0	94.7	0	99.8	0	24	96.7	88.5	0	
		Uru.	0	0	0	*	94.7	0	86.8	0	26	93.7	80	0	
	ALIANZA PAC.	Chi.	0	0	0	0	*	0	0	0	14.7	0	0	96.1	
		Col.	90.2	93.8	96.5	95.2	0	*	0	0	11	-43.5	0	0.2	
		Méx.	23.8	7	0	0	0	0	*	96.3	0	22.7	-81.8	0	93.6
		Per.	98.6	98.2	99.7	86.8	0	0	97.2	*	0	0.2	-50.5	0	96.7
	ALBA	Bol.	0	0	0	0	93.8	0	0	0	*	99.2	0	0	0
		Cub.	14	14.1	14.8	11.1	14.6	6.8	22.8	0	99.4	*	98.9	5.5	4.9
Ven.		91.1	95.1	96.5	93.8	0	-41.7	-83	-52	0	97.6	*	0	0	
RESTO	Ecu.	91.4	81.5	88.8	79.9	0	0	0	0	9.7	0	*	*	0	
	Pan.	0	0	0	0	99.6	1.9	96.6	98.2	0	3.9	0	0	*	

Fuente: Elaboración propia con base en información de ALADI (2019) y OEA (2019).

■ Retroceso por denuncia de acuerdo.

■ Denuncia de acuerdo y suscripción de nuevo acuerdo con igual cobertura.

■ Liberalización amplia de ítems en relaciones bilaterales de Cuba.

integración basada en los criterios de complementación, cooperación y solidaridad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, 2006).

Cabe recordar que, en el período previo a la denuncia, ambos gobiernos se habían distanciado notoriamente, principalmente, como consecuencia de que habían adoptado posturas radicalmente opuestas respecto a la propuesta del ALCA impulsada por los Estados Unidos. En efecto, mientras el gobierno mexicano apoyó la iniciativa de Bush y fue su principal aliado dentro de la región para llevarla adelante, el venezolano fue su más radical opositor.

Esta falta de afinidad entre ambos gobiernos explica que, tras la denuncia, no se haya llegado a una solución más moderada como, por ejemplo, la negociación de un nuevo acuerdo preferencial solo en materia de bienes, ya sea amplio o selectivo. Un compromiso de este tipo hubiera sido perfectamente compatible con la visión de la integración que tenía el gobierno venezolano, a tal punto que la mayoría de sus relaciones bilaterales dentro de la región avanzaron significativamente en este sentido.

Conclusiones

El estudio del proceso de liberalización del comercio intrarregional latinoamericano deja en evidencia que las afinidades y las distancias, políticas e ideológicas, existentes entre los gobiernos han jugado un papel importante como determinantes de algunos avances y retrocesos registrados en el mismo. Esto no es una novedad para cualquier observador atento al devenir de este proceso. No obstante, el presente trabajo aporta un marco conceptual y la evidencia empírica correspondiente para dar un sustento firme a esta afirmación.

América Latina todavía tiene un amplio camino por recorrer en lo que respecta a la liberalización de su comercio intrarregional. Por un lado, en materia de desgravación arancelaria, si bien se ha avanzado bastante, aún existen un conjunto de relaciones bilaterales que no están amparadas por acuerdos amplios, entre las que se encuentran algunas muy importantes por la magnitud de las economías involucradas, como Argentina-México, Brasil-México, Colombia-Venezuela y México-Venezuela. Por otro, el avance registrado en otras disciplinas, tales como servicios, inversiones, compras públicas, competencia y comercio electrónico, ha sido mucho menor y más heterogéneo.

Las afinidades y las distancias políticas e ideológicas entre los gobiernos de turno, seguirán jugando un papel importante en lo que resta por recorrer de este camino, y su impacto neto seguirá siendo negativo. En efecto, mientras las primeras solamente podrán facilitar la concreción de acuerdos que de todas formas se firmarían de resultar ventajosos para los socios, las

segundas podrán bloquear o hacer caer un acuerdo mutuamente beneficioso para los mismos.

Teniendo en cuenta esta realidad, y responsabilizando a las mencionadas diferencias por el escaso avance que ha registrado el proceso de integración en la región hasta el momento, algunos analistas han sugerido avanzar por un camino realista, focalizándose en temas poco conflictivos como la facilitación del comercio y la coordinación de inversiones conjuntas, principalmente en las áreas del transporte, la energía y las telecomunicaciones (Foxley, 2010).

Otros planteos, intentando ser más ambiciosos, han sugerido, como forma de superar las dificultades planteadas, avanzar hacia una zona de libre comercio regional donde no necesariamente participen todos los países, pero sí una masa crítica de los mismos que opere como fuerza gravitatoria, a la cual se puedan adherir los restantes. Para otorgarle más viabilidad al proceso también se ha planteado acotar la agenda a algunos temas, tales como la facilitación de comercio y la liberalización del comercio de bienes y servicios, dejando abierta la posibilidad de incorporar otros en el futuro bajo la modalidad de un “acuerdo vivo” (Mesquita, 2018).

Cualquier iniciativa dirigida a profundizar el proceso de integración latinoamericano y a superar su elevado grado de fragmentación, debe partir de reconocer la importante restricción que suponen las diferencias políticas e ideológicas existentes entre los gobiernos para el avance del mismo. Pasar por alto este aspecto, o atribuirle un papel secundario frente a los incentivos económicos, conducirá a magros resultados, similares a los obtenidos en los últimos 60 años.

Notas

1. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960-1980) planteaba un proyecto de este tipo.
2. Se utiliza el término acuerdos de libre comercio para identificar a aquellos acuerdos que prevén una desgravación arancelaria amplia (más del 75% de los ítems) y profunda del comercio de bienes.
3. La existencia de una “industria naciente” también puede justificar este tipo de políticas, pero este argumento no resulta aplicable con tanta generalidad.
4. Posteriormente pasa a llamarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
5. Ecuador se retiró del ALBA en 2018.

Referencias

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN -ALADI (2006), *Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: aranceles y comercio en Sudamérica, análisis de la convergencia hacia el libre comercio*. Montevideo, ALADI.
- ____ (2012), *30 años de integración comercial en la ALADI*. Montevideo, ALADI.
- ____ (2019), Sistema de Información de Comercio Exterior. En línea: <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam> (consulta 30-06- 2019).
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA -ALBA (2004), *Declaración conjunta Venezuela-Cuba*. En línea: <https://bit.ly/3sn62fr> (consulta 25-07-2019).
- ALIANZA DEL PACÍFICO -AP (2014), Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. En línea: <https://bit.ly/3mXHI2z> (consulta 15-06-2019).
- BALDWIN, Richard (2011), "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules". *CEPR Policy Insight*, num. 56, May, Geneva.
- BOUZAS, Roberto (2017), "El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?". *Estudios Internacionales*, vol. 49, Octubre, Santiago de Chile, pp. 65-88.
- BRICEÑO RUIZ, José (2017), "¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades". Cuadernos americanos, vol. 3, no. 161, Enero, México, pp. 15-45.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL (2018), *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: Enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. Santiago, CEPAL.
- ____ (2019 a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile, CEPAL.
- ____ (2019 b), *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- COMUNIDAD ANDINA (2017), *Rumbo a los 50 años. El arduo camino de la integración*. Lima, Comunidad Andina.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1979), *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- FOXLEY, Alejandro (2010), *Regional trade blocs. The way to the future?* Washington D.C. Carnegie Endowment.
- GIACALONE, Rita (2014), "Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico". En Noemí Mellado (editora), *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*. Córdoba, Argentina, Lerner Editora, pp. 29-60.
- HALPERIN, Marcelo (2017), "Recalculando la integración económica en América Latina". En Noemí Mellado y Juan Carlos Fernández (editores), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. La Libertad, El Salvador, Editorial Delgado, pp. 97-114.
- KRUGMAN, Paul y OBSTFELD, Maurice (2006), *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid, Pearson Educación S.A.
- MAGARIÑOS, Gustavo (2005), *Integración económica latinoamericana: proceso ALALC/ALADI 1950-2000*. Montevideo, ALADI.
- MAGARIÑOS, Gustavo (2007), *Estudio sobre el Espacio de Libre Comercio en la ALADI*. Montevideo, ALADI.
- MERCADO COMÚN DEL SUR -MERCOSUR (2018), *Textos fundacionales*. Montevideo, Mercosur.
- MESQUITA, Mauricio (2018), *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Washington D.C., BID.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA (2006), Texto de la carta donde Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y se retira de la CAN, en línea: <https://www.aporrea.org/actualidad/n76531.html> (consulta 31-07-2019).
- ____ (2006), Venezuela formalizó denuncia del G-3. Comunicado de prensa, En línea: http://www.sice.oas.org/TPD/G_3/VenDen_s.pdf (consulta 02-08-2019).
- ORGANIZACIÓN DE ESTADO AMERICANOS -OEA (2019), Foreign Trade Information System, en línea: <http://www.sice.oas.org/> (consulta 30-07-2019).
- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University.
- VAILLANT, Marcel (2007), *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. Serie Comercio Internacional N° 83, Santiago de Chile, CEPAL.
- WORLD BANK (2000), *Trade blocs*. New York, Oxford University Press.

***Fernando Correa Alsina**

Economista y Magister en Gestión y Políticas Públicas
 Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
 Áreas de investigación: Integración regional; integración fronteriza.
 Correo-e: fernando.correa@cienciasociales.edu.uy

Fecha de recepción: junio 2020.

Fecha de aprobación: noviembre 2020.