

Compatibilidad con la integración en la Comunidad Andina de la negociación de Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos por parte de algunos de sus miembros: apuntes preliminares*

Fernando González Vigil

1. Introducción

La negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América (EEUU) por parte de algunos miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ¿es compatible con el proceso de integración dentro de la CAN? El presente artículo aborda esa compleja cuestión desde dos ángulos, a saber (i) la medida en la que algunos miembros de la CAN decidieron iniciar las negociaciones de TLC con los EEUU de acuerdo a las normas de política exterior de la CAN respecto a las negociaciones comerciales con terceros Estados, y (ii) la posible racionalidad económica de tales negociaciones tomando en consideración el estado de la agenda andina de integración y, en particular, de sus logros en materia de comercio e inversión.

Debido a las limitaciones de un trabajo de esta naturaleza, no abordaremos en este documento otros enfoques posibles para analizar la mencionada cuestión de compatibilidad, tal como, por ejemplo, la medida en que los dos miembros de la CAN que han concluido tales negociaciones (Colombia y Perú) han acordado compromisos en

* Artículo originalmente publicado en noviembre 2007 como *policy brief* del Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL) bajo el título «Compatibility With the Andean Community Integration of Some of its Members' Free Trade Agreement Negotiations With the United States: Some Preliminary Notes». (Puede consultarse en: <<http://www.obreal.unibo.it/Publications.aspx?IdPublication=109>>, visitado por última vez el 10 de febrero de 2009). Publicado con la autorización de OBREAL. Traducido con la asistencia de Pablo Moscoso de la Cuba.

sus TLC con los EEUU que puedan significar obstáculos o incentivos para profundizar la integración a nivel subregional andino — una cuestión de la mayor importancia, sin duda, pero que requeriría un detallado y extenso análisis comparativo de las principales disposiciones de los TLC y la respectiva normativa andina que iría más allá del alcance de este documento.

Con el objeto de evitar malentendidos, el lector merece estar advertido desde el inicio acerca del enfoque utilizado para expresar las opiniones contenidas en este documento. Se trata de un enfoque realista, que opta por realizar un análisis de las negociaciones comerciales con los EEUU a la luz de lo que la política exterior de la CAN y sus reglas sobre negociaciones comerciales permiten o autorizan (Sección 2, más adelante), así como a la luz de la posible racionalidad económica que engarza tales negociaciones con los actuales y predecibles prospectos de la agenda de integración de la CAN y, en particular, con sus resultados comerciales y en materia de inversiones (Sección 3 de este artículo).

Las opiniones en ambos aspectos tienen como común denominador una percepción realista acerca de hacia dónde se dirige la CAN, con base en lo que revelan sus resultados. Tal percepción debe también hacerse explícita en estos párrafos introductorios, ya que toda la cuestión de la compatibilidad no puede ser abordada sin conocer claramente los objetivos de integración subregional que efectivamente persiguen los miembros de la CAN y que dan un significado particular a su declarada intención de lograr una integración más profunda a nivel de la CAN.

Lo anterior, en términos generales, significa alcanzar el aún deseado objetivo andino de contar con un mercado común subregional.¹ Sin embargo, aun cuando la CAN sigue siendo la organización subregional en Latinoamérica más inspirada en el modelo europeo de integración, su incapacidad para establecer un Arancel Externo Común (AEC) adoptado por todos sus miembros hace que ahora sea muy poco probable que la CAN logre su objetivo de establecer un mercado común de la manera ortodoxa, vale decir, conformando primero una Unión Aduanera como etapa previa según el modelo europeo.

En las actuales circunstancias, parece más realista asumir que la CAN buscará una forma «híbrida» consistente en implementar una suerte de mercado común «heterodoxo», tal como el implícito en el nuevo modelo estadounidense de integración emergido desde el NAFTA (el cual propone un área de libre comercio plena, en comercio de bienes, de servicios y movimiento de capitales, sin una unión aduanera de

¹ Objetivo original del proceso de integración andino desde su concepción en 1969 y reafirmado por el IX Consejo Presidencial Andino – CPA (Sucre, abril de 1997) como válido en la época contemporánea.

por medio) aunque intentando mantener sus instituciones y mecanismos judiciales supranacionales inspirados en el modelo europeo.² En consecuencia, es respecto a ese probable «híbrido» y la connotación muy particular que le da a las posibilidades de «integración más profunda» en el marco de la CAN, que desarrollaremos las opiniones sobre la compatibilidad de la negociación de TLC con los EEUU a lo largo de este artículo.

2. La política exterior de la CAN y su normativa sobre negociaciones comerciales

Las reglas generales sobre las relaciones entre la CAN y terceras partes están contenidas en el capítulo III sobre «Política Exterior Común» (PEC) del texto en vigor del Acuerdo de Cartagena.³ De acuerdo a su artículo 53, los Estado miembros están obligados a coordinar sus negociaciones conjuntas con otros procesos de integración, o con terceros países o grupos de países. De ello se desprende que lo que es obligatorio no es que esas negociaciones sean conjuntas todas, sino que aquellas llevadas a cabo conjuntamente sean coordinadas.

El énfasis puesto en la coordinación en el texto de 2003 de la norma suprema de la CAN, el Acuerdo de Cartagena, puede ser interpretado como el reflejo de un esfuerzo conciliatorio de mantener las negociaciones conjuntas como una modalidad en principio deseable, sin obstruir la tendencia de los países miembros de la CAN de utilizarlos como una modalidad más bien opcional en la práctica, particularmente en lo que se refiere a negociaciones comerciales. De hecho, el primer paso en esa dirección fue realizado once años antes del referido texto, cuando la Decisión 322 (agosto de 1992) autorizó las negociaciones comerciales bilaterales con terceros Estados o grupos de Estados en la región de América Latina y el Caribe.

El siguiente —y decisivo— paso vino con la Decisión 598 (julio de 2005), dada cuando la negociación de TLC con EEUU ya se había iniciado, la cual autorizó las negociaciones comerciales bilaterales con terceros países en general. Debido a que tal autorización ya estaba concedida implícitamente en el mencionado capítulo de PEC del Acuerdo de Cartagena, la Decisión 598 fue dada con el propósito explícito

² Respecto a un anterior desarrollo de la materia véase: GONZÁLEZ VIGIL, Fernando. «Logros y Límites de la Integración Andina». Documentos del Seminario «Perspectivas de la integración en América Latina y el Caribe – Los 40 años del INTAL» (24 de agosto de 2005), publicado en un CD en *Integración y Comercio* N° 24, enero-febrero de 2006, BID-INTAL, Buenos Aires.

³ Texto codificado en la Decisión 563 (junio de 2003). En el marco de la CAN, una «Decisión» es un acuerdo vinculante que forma parte del ordenamiento jurídico subregional, emitido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o la Comisión de la CAN, integrada por los Ministros de Comercio o los Ministros andinos de otro sector, dependiendo de la materia a regular.

de «unificar en una sola Decisión» la normativa de la CAN acerca de negociaciones comerciales con terceros países. Ello lo hace, sin embargo, introduciendo un importante número de flexibilidades claves en la materia. Específicamente, las flexibilidades se refieren a las modalidades permitidas de negociación comercial con todo tercer país (Artículo 1 y comienzo del artículo 2), sobre los términos que deben cumplir los miembros de la CAN que llevan a cabo negociaciones comerciales bilaterales para preservar la integración en la CAN (resto del artículo 2 y artículos 3 a 5), y sobre la profundidad y cobertura temática de las negociaciones comerciales autorizadas (artículo 6).

Abordando en primer lugar lo último, la luz verde del artículo 6 de la Decisión 598 es para las negociaciones comerciales destinadas a establecer zonas de libre comercio, y para que estas incluyan temas más allá del simple comercio de bienes. Se autoriza, por tanto, la formación de áreas de libre comercio «plenas» como las previstas en el TLC Colombia-EEUU y el TLC Perú-EEUU; lo que refleja el movimiento hacia un mercado común «heterodoxo» señalado en la introducción de este artículo. Si bien cierto que la cobertura integral en principio autorizada incrementa los riesgos de posibles incompatibilidades con el esquema de integración andino, también es cierto que una autorización tan amplia incrementa el potencial de externalidades positivas para la integración andina, al estimular la actualización de normas andinas existentes o la formulación de normas para áreas todavía no reguladas subregionalmente, en ambos casos con la posibilidad de adoptar las mejores prácticas disponibles internacionalmente en cada materia.

Respecto a las modalidades permitidas de negociación comercial con todo tercer país, tres son las principales flexibilidades. Dos de ellas están contenidas en el artículo 1 de la Decisión 598, donde la prioridad tradicional de la CAN en la modalidad comunitaria es reafirmada pero al mismo tiempo extendida a la modalidad conjunta a través de una conjunción «o» que equipara ambas modalidades, mientras que, seguidamente, se añade que los países miembros de la CAN pueden proceder «excepcionalmente» de manera individual. La tercera flexibilidad se encuentra al inicio del artículo 2, el cual permite que los miembros de la CAN procedan bilateralmente si las modalidades prioritarias no son posibles «por cualquier motivo» — una justificación extremadamente elástica, por cierto.

La equivalencia establecida entre las negociaciones comunitarias —vale decir, como CAN en términos estrictos, sus Estados miembros actuando no como entidades diferentes sino como una sola entidad— y las negociaciones conjuntas —en las que los miembros actúan como entidades diferentes y el resultado no debe estar plasmado necesariamente en un solo acuerdo— puede ser interpretada como una concesión a la realidad, forzada por la falta de una unión aduanera completa en la CAN, así como

una forma de alinear la Decisión 598 con el énfasis en la coordinación puesto en la PEC, según lo ya señalado a propósito del artículo 53 del Acuerdo de Cartagena.

No menos importantes son la segunda y tercera flexibilidades. Ya que las concesiones de acceso al mercado (para bienes y servicios) siempre tienen alguna especificación bilateral, incluso en las negociaciones comerciales multilaterales, regionales o grupales,⁴ la permisión de la excepcionalidad puede fácilmente aplicarse a las negociaciones conjuntas que terminen en acuerdos bilaterales debido en parte a las diferencias en tales concesiones, como ha sido el caso con los EEUU. Adicionalmente, la justificación «por cualquier motivo» encaja muy bien respecto a EEUU, ya que la antigua preferencia de ese país de negociar por separado con la rica en petróleo Venezuela daba una razón exógena —a la voluntad de los otros miembros de la CAN— que explicaba la exclusión de negociaciones comerciales comunitarias con EEUU, y que al mismo tiempo justificaba la incursión no solo en negociaciones comerciales conjuntas sino también en negociaciones comerciales bilaterales con ese país.⁵

Es momento ahora de ver los términos que deben cumplir los miembros de la CAN que lleven a cabo negociaciones comerciales bilaterales. Tales términos son seis, según la Decisión 598⁶: 1) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los países miembros de la CAN [artículo 2.a]; 2) «Tomar en consideración» las sensibilidades comerciales «presentadas» por los otros socios de la CAN, en las «ofertas» de liberalización comercial [artículo 2.b]; 3) Mantener un «apropiado» intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, «en un marco» de transparencia y solidaridad [artículo 2.c]; 4) Notificar sin demora a la Comisión de la CAN las negociaciones comerciales que se dispongan a emprender «o aquellas ya iniciadas», y mantenerla informada de la evolución y progreso de las mismas [artículo 3]; 5) Notificar a la Comisión de la CAN sobre el resultado de la negociación antes de la firma del respectivo acuerdo, y que estas «no podrán ser objetadas al haberse

⁴ Una excepción imaginaria sería el caso de una negociación de TLC entre dos uniones aduaneras perfectas formada por países que tuviesen exactamente las mismas sensibilidades recíprocas, lo cual sin duda sería muy difícil que ocurra.

⁵ Como bien se sabe, en noviembre de 2003 el poder ejecutivo estadounidense anunció a través de la USTR su intención de iniciar las negociaciones de TLC con cuatro países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— todos ellos beneficiarios de la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) de agosto de 2002. Venezuela no se encuentra incluida en la ATPDEA, ni tampoco lo estuvo en la anterior Ley de Preferencias Arancelarias (ATPA) de 1991, a pesar de la solicitud a favor de su inclusión cursada en ambas ocasiones por los otros miembros de la CAN. Véase el estudio elaborado por el autor de este documento en Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores). *Informe Andino N° 2: Desarrollos del Periodo 2002-2004*. Buenos Aires: BID-INTAL, marzo de 2005.

⁶ Las frases a continuación en este párrafo siguen fielmente el texto de la Decisión 598. Sin embargo, de la sola responsabilidad del autor de este artículo es el resumen hecho de los artículos pertinentes, así como las comillas insertadas con el fin de resaltar las flexibilidades que estos contienen.

cumplido las consultas previstas en el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena y el artículo 2 de la presente Decisión» [artículo 4]; y 6) Aplicar el principio de la nación más favorecida de conformidad con el ordenamiento jurídico andino, «una vez concluida la negociación» [artículo 5].

Resulta claro que en la redacción de esos términos se encuentran incluidas, más o menos sutilmente, varias flexibilidades. Intentar abordarlas cada una detalladamente tomaría demasiado del limitado espacio disponible para este artículo, y por razones analíticas tiene más sentido estilizar esos términos agrupándolos en dos amplias categorías. Así, por un lado, tenemos los términos que se refieren más directamente a la preservación del sistema de integración de la CAN —aquellos enumerados previamente 1), 6) y parte del 2)—. Por otro lado, se encuentran los términos referidos a coordinaciones y consultas, así como al intercambio de información —los numerados 3), 4), 5) y otra parte del 2)—. Debido a que una adecuada discusión de lo primero implicaría un análisis más detallado que el posible para este artículo, de las relevantes cláusulas de los TLC entre Colombia y Perú con EEUU y su comparación con la normativa andina pertinente, lo que a continuación se desarrolla se refiere solo a la segunda categoría de términos debido a su más cercano vínculo con el mandato de coordinación de la PEC en el artículo 53 del Acuerdo de Cartagena.

Respecto a la categoría de términos relativos a la coordinación, se debe subrayar que la Decisión 598 extiende a las negociaciones comerciales bilaterales el mandato de coordinación destinado a las negociaciones conjuntas del mencionado artículo 53. De esa forma, se valida la modalidad de negociación comercial bilateral siempre que el país miembro que la utiliza cumpla con las condiciones establecidas en esa Decisión. Al hacer ello, flexibiliza (en su artículo 4) la exigencia de consultas previas y el procedimiento de aprobación establecidos en el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena teniendo principalmente en mente la modalidad comunitaria de negociación comercial,⁷ al colocar a su lado los menos exigentes términos de su artículo 2. Evidentemente, la Decisión 598 hace todo ello con el objeto de preservar por lo menos algún grado de disciplina subregional, en el contexto de una imperfecta e inestable unión aduanera y de una búsqueda imparable de negociaciones comerciales bilaterales con terceros países.

Juzgados por sus hechos, los esfuerzos conciliatorios expresados en el mandato centrado en la coordinación del artículo 53 y su ampliación flexible a través de la Decisión

⁷ El artículo 86 establece que los miembros de la CAN están obligados a no alterar el Arancel Externo Común unilateralmente, así como de hacer las consultas necesarias con la Comisión de la CAN antes de asumir obligaciones arancelarias con terceros países, y estipula el procedimiento consistente en que la Comisión de la CAN se pronuncie a través de una Decisión a pedido de una propuesta de la Secretaría General, respecto a tales consultas y estableciendo los términos que deben respetar esos compromisos arancelarios.

598 han tenido sus frutos en el caso de las negociaciones con los EEUU. De hecho, los tres países beneficiarios del ATPDEA que iniciaron tales negociaciones —Colombia, Ecuador y Perú— las condujeron conjuntamente desde la ronda I (mayo de 2004) a la ronda XIII (Noviembre de 2005),⁸ y durante ese periodo tuvieron entre ellos hasta quince reuniones formales de coordinación andina, además de numerosas comunicaciones de consulta a la distancia. Incluso Bolivia, el beneficiario del ATPDEA que optó por ser solo observador en ese proceso, participó en las quince reuniones de coordinación andinas y estuvo invitada a participar en todas las sesiones de cierre de los Jefes Negociadores al final de cada una de las trece rondas, además de lo cual pudo asistir a todas las diferentes mesas de negociación en las que decidió estar presente.

A lo largo de todo este proceso, por tanto, los términos establecidos en los respectivos artículos (2.b, 2.c y 3) de la Decisión 598 fueron efectivamente observados en múltiples ocasiones. Más aún, debido a que a lo largo de todo el proceso se llevaron a cabo las sesiones regulares de la Comisión y otras reuniones de la CAN, también se dieron diversas ocasiones para que se realicen consultas e intercambios de información con Venezuela, el país miembro de la CAN no parte en las negociaciones de TLC con EEUU. Su decisión política de dejar la CAN, comunicada en abril de 2006, no puede fundamentarse sobre la base de la Decisión 598 ni en el artículo 53 del Acuerdo de Cartagena. Ese retiro sí logró generar, sin embargo, una crisis política que previno la adopción de una Decisión sobre las negociaciones de TLC con los EEUU concluidas por Perú y Colombia. Negociaciones que, en vista a lo anterior, «no podrán ser objetadas» ya que cumplieron la exigencia de coordinación estipulada en la Decisión 598 (artículo 4).

Sobre la base de todo lo anterior se puede concluir que el grueso de las negociaciones de TLC con EEUU fue una negociación conjunta andina, conducida de acuerdo a las normas de la política exterior de la CAN sobre negociaciones comerciales con terceros países estipuladas en el Acuerdo de Cartagena (Artículo 53) y en la Decisión 598, cuyo mandato de coordinación y exigencias relacionadas fueron cumplidos por los tres beneficiarios del ATPDEA que negociaron (Colombia, Ecuador y Perú),

⁸ Luego de la Ronda XIII, las negociaciones con EEUU adoptaron un formato bilateral, principalmente debido a las diferencias en las sensibilidades de acceso al mercado. Perú y EEUU concluyeron sus negociaciones el 7 de diciembre de 2005 y cerraron ciertas cuestiones agrícolas pendientes el 31 de enero de 2006, suscribiendo el TLC el 12 de abril de 2006, el cual fue aprobado por el Congreso peruano el 28 de junio de 2006 [Para esta traducción del artículo al castellano, se agrega que el TLC Perú-EEUU fue ratificado por el Congreso estadounidense el 4 de diciembre de 2007 y entró en vigencia a partir del 1 de febrero de 2009] Por el otro lado, las negociaciones Colombia-EEUU concluyeron el 27 de febrero de 2006 y suscribieron su TLC el 26 de noviembre de 2006, el cual fue aprobado por el Congreso colombiano el 14 de junio de 2007 pero aún no ha sido ratificado por el Congreso estadounidense. Respecto a Ecuador, su negociación bilateral fue suspendida por EEUU el 16 de mayo de 2006, bajo el reclamo de que el retiro de la concesión petrolera a la Occidental Petroleum Co. fue un acto de expropiación.

tanto entre ellos como respecto al observador (Bolivia), así como también respecto al entonces miembro de la CAN no participante (Venezuela). También puede concluirse que los —por hoy— dos resultados bilaterales de tales negociaciones —los TLC Perú-EEUU y Colombia EEUU— están permitidos por la excepcionalidad prevista en el artículo 1 de la Decisión 598.

3. El estado de la integración andina y sus perspectivas a inicios del siglo XXI

El objetivo de esta sección es abordar la cuestión de la compatibilidad analizada en este artículo desde el ángulo de la realidad de la integración en la CAN —con su balance de logros y limitaciones— al momento de la preparación e inicio de las negociaciones de TLC con los EEUU, para así explorar en qué medida dicha realidad ayuda a entender esas negociaciones y sus diferentes resultados. Puesto que la mencionada realidad de la CAN ya ha sido examinada al detalle en los estudios citados en las notas a pie de página 2 y 5 *supra*, y sus principales conclusiones no pueden ser resumidas aquí debido a las limitaciones de extensión de este artículo, simplemente las aludiremos genéricamente en los siguientes comentarios enfocados en el objetivo antes mencionado.

A inicios del presente siglo, el renovado proceso de integración andino contribuía ya, principalmente a través de sus dos principales mecanismos comerciales —el área de libre comercio subregional y el AEC, a pesar de la desfasada implementación del primero y la parcial e imperfecta adopción del segundo,⁹ a un par de logros comerciales claves. En primer lugar, la diversificación e industrialización de las exportaciones de los miembros de la CAN, expresada en la alta proporción (60,6%) de manufacturas en sus exportaciones al interior de la CAN, en contra de la tradicionalmente alta proporción (84,7%) de *commodities* en sus exportaciones extrasubregionales. En segundo lugar, el «efecto plataforma» jugado por el mercado subregional andino, que ha facilitado la acumulación de economías de escala y especialización para la incursión en terceros mercados más exigentes.¹⁰ Pero, por otro lado, la integración en la

⁹ La renovación del proceso de integración andino se inició con el enfoque de «regionalismo abierto» adoptado en el primer diseño estratégico aprobado por el CPA en Galápagos (diciembre de 1989) y fue consolidada a través de las reformas institucionales aprobadas en el CPA de Trujillo (marzo de 1996). Ese diseño estratégico incluyó un detallado programa de trabajo para implementar el Área de Libre Comercio Andina —que fue completada por Bolivia, Colombia y Venezuela (septiembre de 1992) y pronto después por Ecuador (enero de 1993)— así como para preparar el AEC que esos cuatro países adoptaron imperfectamente —al plagarlo de diversas excepciones hechas a la medida de sus necesidades individuales— a través de la Decisión 370 (noviembre de 1994). Perú se autoexcluyó de ambos mecanismos a partir de agosto de 1992, y en julio de 1997 se acordó (Decisión 414) un dilatado programa para su gradual reincorporación al área de libre comercio subregional que fue completado en diciembre de 2005, aunque no se ha unido al AEC.

¹⁰ Como lo demuestra una muestra representativa de productos de exportación, en los cuales, al mismo

CAN mostraba al mismo tiempo una todavía muy modesta contribución al *pool* de inversión extranjera directa requerida¹¹ para sostener mayores progresos en los mencionados logros comerciales.

Esos tres hechos combinados ayudan a entender la posible racionalidad económica de la búsqueda por parte de los miembros de la CAN de nuevos y más estrechos vínculos con países desarrollados como EEUU, el cual a comienzos de este siglo era el primer mercado destinatario de las exportaciones manufactureras andinas (adquiriendo el 28,7% de ellas) y que durante el periodo 1994-2002 fue también el principal país fuente de inversión extranjera directa en la subregión andina (aportando el 19% de ella, mientras que la Unión Europea fue la primera fuente regional con el 26,9% de participación). Las preferencias arancelarias del ATPA contribuyeron a lo anterior, mientras que su sucesor, el ATPDEA está contribuyendo aún más; sin embargo, la inherente incertidumbre de tales preferencias —al ser concedidas unilateral y temporalmente— las hace poco apropiadas para estimular una ola de inversiones significativa. Adicionalmente, si se considera que el grueso de la inversión extranjera directa de los EEUU existente en la subregión andina está en hidrocarburos, la ola de inversión requerida tendría que ser mejor balanceada por sectores para que pueda producir una más diversificada canasta de exportaciones andinas, especialmente a nivel de las exportaciones extrasubregionales.

Según tal posible racionalidad económica, por tanto, algo más que el inercial *business-as-usual* se requería para proyectar a niveles superiores las relaciones comerciales y de inversión de los países andinos con países desarrollados como EEUU, en beneficio no solo de todos los países involucrados sino también del papel pro manufacturero jugado por el mercado subregional andino. Algo que comportara preferencias comerciales vinculantes así como obligaciones recíprocas en la amplia gama de factores determinantes del clima para hacer negocios que son cuidadosamente evaluados por posibles inversionistas en actividades con mayor valor agregado o intensidad tecnológica. Algo, en resumen, como los comprensivos TLC que EEUU ya se mostraba dispuesto a celebrar con países latinoamericanos, empezando por México y, luego del estancamiento de las negociaciones del ALCA, bilateralmente con Chile y con los países centroamericanos.¹²

tiempo que crecieron las exportaciones intrasubregionales entre 1993 y 2002, las exportaciones extrasubregionales llegaron a representar el 62% de las exportaciones totales en 2002 contra solo un 12% en 1993. Véase: Secretaría General de la Comunidad Andina. *Evaluación de la Dimensión Económica del Proceso de Integración Andino: comercio, inversión y cooperación*. Lima, abril de 2004.

¹¹ Entre 1994 y 2002, la inversión extranjera directa intrasubregional representó un mero 1,3% de los flujos de inversión extranjera directa mundiales recibidos por el conjunto de países andinos.

¹² La atracción de inversión extranjera directa, particularmente hacia actividades no primarias, se menciona frecuentemente como uno de los principales temas del «nuevo regionalismo», el cual tiene a los TLC del mo-

Al mismo tiempo, debido a que el mercado subregional andino estaba produciendo un efecto plataforma de alta significación cualitativa, y que se trataba de un mercado destinatario de exportaciones manufactureras andinas de relevancia cuantitativa prácticamente igual (28,5%) a la del mercado estadounidense, la misma racionalidad económica implicaba que sería absurdo buscar un TLC con EEUU a fin de prescindir de la integración andina. Claramente, para poder conseguir la meta de impulsar la industrialización y diversificación de la canasta de exportaciones de los países miembros de la CAN, la tarea de lograr el «algo más» que mejorase el nivel de sus relaciones económicas con países desarrollados como EEUU debía ser diseñada no en términos excluyentes —o un TLC con los EEUU o la CAN— sino, más bien, en términos incluyentes —un TLC con EEUU y la CAN— propios a una estrategia integral.

Una diametralmente opuesta racionalidad económica, la del *business-as-usual* liderado por la tradicional estrategia rentista apoyada en exportaciones primarias o de manufacturas basadas en recursos naturales y en el comercio importador, es la que resulta siendo, consciente o inconscientemente, apuntalada por quienes descartan la integración andina considerándola económicamente insignificante, así como por varios de aquellos que no ven la necesidad de contar con un TLC con los EEUU. De hecho, el mencionado descarte se hace frecuentemente aduciendo la baja importancia cuantitativa del comercio subregional de la CAN cuando medida en términos de las exportaciones totales de sus países miembros (9,6%), una medida que oculta la composición principalmente de *commodities* de dicho total; composición de la que se hacen cómplices las subsiguientes demandas para deshacerse de la CAN o de convertirla en un mero ejercicio de cooperación política y social. Respecto a la necesidad de tener un TLC con EEUU —o con cualquier otro país desarrollado—, ciertamente no hay tal necesidad si la idea es continuar exportando principalmente *commodities* y recibiendo inversión extranjera directa buscadora de recursos naturales en su mayoría.

Debido a que los beneficiarios de la tradicional estrategia rentista son muy poderosos en muchos de los países andinos, la integración promovida por la CAN siempre ha tenido momentos difíciles en sus intentos de consolidarse irreversiblemente. Contrariamente, la visión superior de la estrategia pro industrializadora de exportaciones explica el nacimiento de la CAN, su renovación en la década de 1990 y su ya mencionado éxito comercial logrado a pesar de las fuerzas que se le oponen. Aun cuando

delo estadounidense como uno de sus principales exponentes. Véase, por ejemplo: DEVLIN, Robert y Antoni ESTEVADEORDAL. *What's New in the New Regionalism in the Americas?* Working Paper 6, IDB-INTAL, ITD-STA. Buenos Aires, mayo de 2001.

la dinámica de fricción entre esas dos estrategias ha llenado de subidas y bajadas el camino de la CAN, si no fuese por sus instituciones subregionales de inspiración europea, sólidas pero a la vez suficientemente realistas para idear las flexibilidades requeridas a lo largo del camino, es probable que la CAN no hubiese podido mantener con vida sus principales objetivos de integración ni concretarlos en algunos resultados significativos, con la parcial excepción de la unión aduanera —una excepción solo parcial, debido a que en 1994 cuatro de los miembros de la CAN se dotaron de un AEC, imperfecto, por cierto, pero útil para ellos como veremos a continuación.

Al tener en cuenta que las dos mencionadas estrategias interactúan con fricciones, es posible entender el estado de la agenda de integración de la CAN a inicios del siglo XXI, en las vísperas del inicio de las negociaciones de TLC con EEUU. En efecto, viendo el plano interno de la agenda, la CAN estaba bien encaminada hacia el pleno establecimiento de su zona de libre comercio en bienes (véase la nota 9 *supra*), estaba haciendo avances significativos en algunos asuntos relativos al comercio de servicios, a las libres circulaciones y a la coordinación macroeconómica, así como tenía también significativos mecanismos de coordinación financiera a través de la CAF —la Corporación Andina de Fomento— y el FLAR —el anterior Fondo Andino de Reserva, elevado a nivel latinoamericano.

Sin embargo, la CAN estaba fallando, una vez más, en tener un AEC adoptado por todos sus países miembros, y estaba considerando seriamente reemplazar esa tarea pendiente por una entonces todavía imprecisa «política arancelaria común».¹³

Al mismo tiempo, en el plano externo de la agenda, los países andinos habían logrado obtener de EEUU la aprobación del ATPDEA (agosto de 2002), renovando y ampliando la cobertura en productos de las preferencias arancelarias unilaterales inicialmente otorgadas en el ATPA. En el frente sudamericano, los países andinos estaban completando la formación de su área de libre comercio bi-subregional con el MERCOSUR, y estaban también entrando en la fase de ejecución de los principales ejes de integración física planeados en el marco de IIRSA (la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica). Respecto a la Unión Europea (UE), los países miembros de la CAN habían logrado obtener la aprobación del programa «GSP Plus» que mejoró y renovó por un largo periodo de tiempo (diez años) las preferencias arancelarias unilaterales provenientes del «GSP Drogas», habían profundizado sus relaciones de cooperación con la firma de un Acuerdo de Diálogo

¹³ Un AEC entre los cinco miembros al 62% del universo tarifario fue acordado en el Anexo I de la Decisión 535 (octubre de 2002), pero su adopción fue pospuesta hasta en cinco ocasiones consecutivas durante los siguientes tres años, hasta que la Decisión 620 (julio de 2005) trajo consigo la nueva tarea de la «política arancelaria común».

Político y Cooperación (diciembre de 2003), y estaban a vísperas de iniciar la evaluación conjunta de su nivel de integración con miras al inicio de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación CAN-UE que incluyera un TLC (noviembre de 2007).

Sin embargo, solo en su relación con la UE la CAN estaba actuando como un grupo, y debido a la política exterior de la CAN y sus reglas sobre negociaciones comerciales antes examinadas, es probable que en este caso particular la CAN actuaba como un grupo principalmente porque era una condición puesta por la UE.

Tal parece, entonces, que los partidarios de cada una de las dos estrategias sentían coincidentemente que sus respectivas posibilidades de prevalecer al nivel subregional dependían crucialmente del proyecto de unión aduanera de la CAN, tomando en consideración el potencialmente irreversible efecto que el cumplimiento de esa etapa de integración tendría en la consolidación y los siguientes pasos del proceso de integración subregional en su conjunto. Mientras tanto, sin embargo, un modelo de integración inspirado por EEUU —menos exigente que el de la UE y sin el requerimiento de una unión aduanera— había comenzado a difundirse a lo largo del continente americano, desde su primera concepción en el NAFTA, pasando por el TLC Chile-EEUU y luego por las entonces en marcha negociaciones del CAFTA. Aún menos exigentes se avizoraban los tipos de TLC que preferirían suscribir algunas de las principales economías del este de Asia, las cuales en aquel momento empezaban a mostrarse listas a sumarse a la ola de acuerdos comerciales preferenciales. En lo que se refiere a la UE, ya se había empezado a mostrar dispuesta a aceptar importantes flexibilidades en sus TLC no solo con países centroeuropeos y mediterráneos, sino con países latinoamericanos también, como México y Chile.

Bajo tales circunstancias, parece suficientemente razonable que las instituciones subregionales andinas, actuando congruentemente con su deber de preservar la integración en la CAN, hayan empezado a implementar las medidas que estimaron necesarias para impedir entrampamientos y para hacer viable el avance de la integración andina, con el objeto de permitir que sus importantes logros en exportaciones manufacturadas continúen expandiéndose. Bajo las mismas circunstancias, se estaba volviendo un requisito para aumentar el potencial de exportaciones manufacturadas la suscripción de TLC con países desarrollados que tuviesen los mayores mercados y/o que sean las principales fuentes de flujos de inversión extranjera directa, con mayor razón si los TLC de aquellos con otros países latinoamericanos implicasen consecuencias negativas en términos de desviaciones de comercio e inversiones en detrimento de la subregión andina.

Teniendo en cuenta todas las anteriores circunstancias, por tanto, pueden entenderse las flexibilidades introducidas en la política exterior de la CAN y sus reglas sobre

negociaciones comerciales, previamente señaladas. También resulta comprensible que, desde los últimos meses de 2003, la Secretaría General de la CAN empezara a formular un nuevo diseño estratégico de integración andina para el desarrollo y la globalización, menos enfocado en aranceles en vista de que estos parecen perder importancia en comparación con otros instrumentos de política comercial, así como más relacionado a tareas de competitividad internas¹⁴. Este nuevo diseño estratégico, aprobado por el XV CPA (Quito, julio de 2004), junto con el Capítulo III del Acuerdo de Cartagena (y la de ahí derivada Decisión 598) y el lanzamiento de la «política arancelaria común» mediante la Decisión 620, son los signos más claros de que la CAN estaba creativamente evitando atascarse en la lucha por el AEC al optar realísticamente por un «camino híbrido» hacia una más profunda integración a través de la implementación de su propia versión de un mercado común «heterodoxo».

En consecuencia, de todo lo anterior se puede interpretar que la búsqueda de algunos miembros de la CAN de negociaciones con EEUU era compatible con la realidad presente de la integración andina, tal como se manifiesta en el estado de su agenda y las perspectivas reales para una más profunda integración en el futuro predecible. Más específicamente, existe una compatibilidad con la estrategia pro industrializadora o moderna, de diversificación de exportaciones que la CAN representa y la necesidad de impulsar sus logros en exportación de manufacturas con la ayuda de comprensivos acuerdos vinculantes con los principales países desarrollados como EEUU, dirigidos a asegurar el acceso ventajoso de las manufacturas andinas a sus grandes mercados y obtener de ellos un más diversificado patrón de inlfujos de inversión extranjera directa. Hay también compatibilidad entre la necesidad de la CAN de asimilar algunos elementos del modelo de integración «heterodoxo» promovido por EEUU, para así poder lograr un mayor avance en la profundización de su área de libre comercio más allá del comercio de bienes y en la actualización de su normativa en diferentes áreas del mercado común, sin por ello arriesgarse a sucumbir en la búsqueda de una unión aduanera «ortodoxa».

En lo que respecta a las diferencias entre los beneficiarios del ATPDEA en las formas cómo abordaron las negociaciones con EEUU, estas pueden explicarse en parte por las diferencias entre ellos en el grado en que cada uno ha sido capaz de aprovechar los dos más significantes logros en materia de comercio de manufacturas de la CAN — los cuales se mencionaron al inicio de esta sección del artículo. Tales diferencias reflejan a su vez sus diferentes capacidades nacionales en política comercial y habilidad para los negocios evidenciadas, a nivel subregional, en sus diferentes políticas respecto

¹⁴ Tal como lo explicó Allan Wagner Tizón, entonces Secretario General de la CAN, en: *Integración para el Desarrollo y la Globalización: Hacia un Nuevo Diseño Estratégico de la Integración Andina*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, febrero de 2004.

al núcleo de los mecanismos comerciales de la CAN —el área de libre comercio y el AEC— y sus también desiguales habilidades empresariales para aprovechar las oportunidades abiertas por esos dos principales mecanismos comerciales. Debido a que tales diferencias ya fueron examinadas detalladamente en el documento BID-INTAL antes citado (véase la nota 5 *supra*) y en particular en su capítulo V, la muy breve síntesis presentada en el siguiente párrafo será suficiente a efectos de este artículo.

Resulta que, de los cuatro beneficiarios del ATPDEA, los tres (Bolivia, Colombia y Ecuador) que rápidamente adoptaron ambos mecanismos principales de integración comercial de la CAN (véase la nota 8 *supra*) obtuvieron el mayor beneficio de los principales logros comerciales en manufacturas de la CAN. Sobre todo Colombia, que se había convertido en el principal exportador andino de manufacturas tanto a la CAN como al resto del mercado mundial, el principal receptor de flujos de inversión extranjera directa en manufacturas del mundo en la subregión, el principal protagonista de las inversiones extranjeras directas en la CAN —como inversionista y como receptor de las mismas— y el principal beneficiario del «efecto plataforma» del mercado andino. Respecto a Bolivia y Ecuador, una importante atinencia acerca de su buen aprovechamiento siendo que este resultó en parte del tratamiento preferencial que la CAN les otorga en reconocimiento de las asimetrías, lo cual en el caso de Bolivia incluyó el otorgamiento por parte de sus socios andinos del más alto nivel de protección a sus exportaciones intrasubregionales a través de la banda de precios agrícolas. Respecto a Perú, debido a sus propios errores (su absurda autoexclusión de los dos principales mecanismos comerciales de la CAN durante 1992-1997 y su exclusión permanente del AEC), aprovechó las oportunidades manufactureras de la CAN en mucho menor medida que la esperable en vista del tamaño de su economía y de su anterior desempeño en la subregión.

En consecuencia, debido a que, en las negociaciones de TLC, EEUU no aceptó acordar un tratamiento preferencial como régimen general fundamentado en el conjunto de asimetrías, y además no aceptó que hayan bandas de precios en su comercio agrícola con los beneficiarios del ATPDEA convocados a tales negociaciones, no resulta difícil entender las razones económicas por las que Bolivia haya optado por limitar su participación al estatuto de observador, y por las que Ecuador haya podido preferir dejar inconclusa la fase bilateral de sus negociaciones comerciales con EEUU.

Por otro lado, en vista de la lógica de CAN y TLC con EEUU inherente a la antes mencionada racionalidad económica moderna, se puede entender por qué Perú haya podido sentir que tenía menos que perder en el frente andino donde de todas formas estaba logrando pocos resultados debido a sus extrañas opciones de política comercial. Adicionalmente, Perú es el país andino que cuenta con los regímenes de inversiones

y sobre servicios más liberales, lo que le hacía menos problemático negociar esas materias con EEUU. Todo lo cual puede ayudar a explicar por qué la negociación del TLC de Perú fue la más fluida y la primera en concluir.

Finalmente, en vista a la misma lógica de CAN y TLC con EEUU también se puede explicar por qué Colombia haya podido sentir que sería el gran ganador del potencial estímulo a las exportaciones manufacturadas y a la inversión extranjera directa en manufacturas de un TLC. Pero, al mismo tiempo, Colombia no mostraba tanta apertura como Perú en algunos importantes sectores de servicios y respecto a medidas no arancelarias y sobre inversiones. Además de lo cual, entre Colombia y EEUU existe mayor sensibilidad en el comercio de agricultura. Todo ello ayuda a entender por qué las negociaciones entre Colombia y EEUU han sido más difíciles y tomaron más tiempo en concluir.

4. Comentarios finales

Este artículo ha abordado la cuestión de la compatibilidad anunciada en su título desde únicamente dos ángulos. A saber, en qué medida algunos miembros de la CAN decidieron iniciar las negociaciones de TLC con EEUU actuando de acuerdo con las normas de política exterior de la CAN referidas a negociaciones comerciales con terceros países, y tomando en cuenta el estado de la integración andina —de sus logros en materia de comercio e inversión, en particular— así como las verdaderas perspectivas para una más profunda integración en el futuro cercano.

El análisis hecho desde el primer ángulo en el apartado 2 de este artículo nos ha llevado a concluir que el grueso de las negociaciones con EEUU fueron realizadas de forma conjunta y muy coordinadamente de acuerdo con la normativa de política exterior de la CAN sobre negociaciones comerciales con terceros países, y que los finales bilaterales de tales negociaciones —y sus hasta ahora dos resultados: el TLC Perú-EEUU y el TLC Colombia-EEUU— también son admisibles sobre la base de tal normativa comunitaria.

El análisis realizado desde el segundo ángulo en el apartado 3 de este artículo nos ha llevado a concluir que la búsqueda de los países andinos de negociar un TLC con EEUU ha sido compatible con las realidades de la integración de la CAN, como lo manifiesta el estado de su agenda y las expectativas reales de una mayor integración en el futuro cercano.

Más específicamente, existe una compatibilidad entre la estrategia pro industrializante y moderna, de diversificación de exportaciones que la CAN representa, y la necesidad de impulsar los logros comerciales en manufacturas con la ayuda de com-

prensivos compromisos vinculantes con los principales países desarrollados como EEUU, dirigidos a asegurar un acceso ventajoso de las manufacturas andinas a los grandes mercados y de obtener de países como EEUU un patrón de ingreso de inversión extranjera directa más diversificado por sectores. También existe compatibilidad con la necesidad de la CAN de asimilar algunos elementos del modelo de integración «heterodoxo» promovido por EEUU, para así conseguir un mayor progreso en la profundización de su área de libre comercio más allá del comercio de bienes y en la actualización de su normativa sobre diferentes aspectos del mercado común, sin arriesgar sucumbir en la búsqueda de una unión aduanera «ortodoxa».

A pesar que las anteriores conclusiones se encuentran debidamente fundamentadas, deben ser tomadas como provisionales mientras quede pendiente un estudio de compatibilidad más profundo. Otros ángulos importantes quedan pendientes de ser abordados en futuros trabajos, tal como, por ejemplo, la medida en que los compromisos concretos establecidos en los TLC Colombia-EEUU y Perú-EEUU pueden servir de estímulo o ser impedimentos para una integración más profunda a nivel subregional andino.