

Capítulo 81

Venezuela: estrategias de negociación con los países industrializados americanos y europeos.

Miguel Rodríguez Mendoza

G

E

O

MIGUEL RODRÍGUEZ MENDOZA. Nació en 1948 en Cumaná, estado Sucre. Venezolano. Se graduó de abogado en la Universidad Central de Venezuela, en 1973; realizó estudios de postgrado en la Universidad de Manchester, Inglaterra, y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Fue funcionario de la Misión de Venezuela ante la ONU, en Nueva York, entre 1978 y 1981; director de Relaciones Económicas Internacionales en el Instituto de Comercio Exterior (ICE), en 1981-1982; y director de Consulta y Coordinación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), hasta 1988. Entre 1989 y 1991, fue asesor especial del presidente para asuntos económicos internacionales y condujo las negociaciones para la adhesión de Venezuela al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); entre 1991 y 1994 se desempeñó como ministro de Estado, presidente del Instituto de Comercio Exterior. En 1993 presidió la Comisión del Acuerdo de Cartagena, órgano de decisión política de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De 1995 a 1998 fue asesor especial del secretario general de la OEA y director de la Unidad de Comercio de esa organización. Entre 1999 y 2002 se desempeñó como director general adjunto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y luego se incorporó al despacho internacional de abogados Van Bael & Bellis. Es profesor honorario de la Universidad de Barcelona, España, y en 1998-1999 fue Visiting Scholar en la Universidad de Georgetown, Washington D.C. Entre sus publicaciones se cuentan: *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington, DC: OAS/Brookings Institution, 1999; *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990s*, OAS, 1998; *Growth or Recession: The IMF and the World Bank in Latin America*, Paz e Terra Economía, Río de Janeiro, 1987; y *Una coexistencia difícil: América Latina y la política económica de Estados Unidos*, Nueva Sociedad, Caracas, 1987. Ha editado también numerosos artículos en diferentes publicaciones y revistas especializadas. Desde mediados de 2005 es asesor especial del Centro Internacional sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, (ICTSD), y del German Mashall Fund de Estados Unidos y actualmente reside en Ginebra, Suiza.

Última actualización: abril de 2005

INTRODUCCIÓN

- ¹ La geografía del comercio y la integración económica de los países de América Latina se ha modificado de forma significativa durante las últimas dos décadas. Los cambios en las políticas económicas y en las estrategias de desarrollo que prácticamente todos los países de la región pusieron en marcha desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, como respuesta, en gran medida, a la crisis del endeudamiento externo, se han traducido en una mayor y más variada participación de América Latina en la economía mundial. Al dejar atrás el viejo modelo de desarrollo, centrado en la sustitución de importaciones y en economías volcadas sobre sí mismas, los países de la región ampliaron de modo considerable el horizonte de las relaciones externas.
- ² En un primer tiempo, los esfuerzos se dirigieron a reactivar el proceso de integración económica regional, sometido hasta entonces a las limitaciones impuestas por las ilusiones del desarrollo basado en el crecimiento hacia adentro. En pocos años, los esquemas de integración preexistentes, como el Grupo Andino —hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN)— y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se reactivaron y expandieron su campo de actividades. Otros, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), hicieron su aparición en el escenario internacional. Asimismo, se ampliaron los acuerdos comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), facilitando los vínculos entre los países miembros de los diferentes acuerdos subregionales de integración. La expansión del comercio y las inversiones no se hizo esperar. En la década de los años noventa, las exportaciones intralatioamericanas se triplicaron y pasaron a representar cerca del 20% de las exportaciones totales de los países de la región⁽¹⁾.
- ³ Aunque el proceso de integración regional está lejos de haberse completado, el proceso de inserción internacional de América Latina entró en una nueva etapa cuando México inició negociaciones con Estados Unidos para concluir un acuerdo de libre comercio —un esfuerzo al que se incorporó también Canadá y cuyo resultado fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), mejor conocido por sus siglas en inglés, Nafta, suscrito a principios de los noventa. Desde entonces, las relaciones con Estados Unidos han adquirido una gran relevancia para los países de la región, primero en el marco de la iniciativa para alcanzar un acuerdo comercial de alcance hemisférico —el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— y luego mediante la celebración de acuerdos bilaterales o plurilaterales, como los suscritos por Chile y los países de América Central, respectivamente, con Estados Unidos; y los que en la actualidad se encuentran en negociación entre este último país y Colombia, Ecuador y Perú.
- ⁴ Con la Unión Europea (UE) el esfuerzo negociador ha sido menos intenso, pero no por ello menos importante. México y Chile han negociado sendos acuerdos de asociación con los países europeos y actualmente se encuentra en sus etapas finales la negociación

(1) Este porcentaje era de 13% a comienzos de la década de los noventa (Cepal, 2002). Cepal, *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000–2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, 2002.

de un acuerdo semejante entre Mercosur y la UE. En todos estos acuerdos se contempla la liberalización del comercio entre los países participantes y se establecen medidas para facilitar los intercambios recíprocos de bienes, servicios e inversiones. Se estima que en poco tiempo comenzarán también negociaciones de naturaleza semejante entre la UE y los países andinos y, por separado, los países centroamericanos.

- ⁵ Cabe señalar también que, a lo largo de este período, América Latina se incorporó de forma masiva al sistema multilateral de comercio, completando así el proceso iniciado con la adhesión de numerosos países de la región al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el cual fue sustituido a mediados de los años noventa por la Organización Mundial de Comercio (OMC). La participación en la OMC es consustancial al proceso de apertura de los países de América Latina. Esta organización establece el marco jurídico para la participación de sus países miembros en el comercio internacional y los derechos y obligaciones que sirven de parámetros a su política comercial. De allí la relevancia que la OMC ha adquirido para la región y el activismo que las delegaciones latinoamericanas despliegan en sus actividades.
- ⁶ Estos asuntos se examinan más en detalle en los distintos apartados de este capítulo. Aunque el énfasis se pone en las vinculaciones de Venezuela con el ALCA y la UE, se incluye también una discusión previa sobre la evolución reciente de los acuerdos de comercio e integración en la región y los esfuerzos desplegados por los países de América Latina en los últimos años para modificar los patrones de su inserción en la economía mundial. En la última parte se presentan algunas conclusiones sobre la participación de Venezuela en estos procesos de integración.

INTEGRACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

- ⁷ Como ya se ha señalado, en los últimos años ha tenido lugar un vigoroso proceso de integración regional y negociaciones comerciales que, amparado en las políticas de apertura económica adoptadas a nivel nacional, ha modificado el marco jurídico e institucional y las condiciones en que se desenvuelven los intercambios regionales. Este proceso se inició a principios de los noventa con la reactivación de varios de los esquemas de integración existentes, especialmente la CAN, y la negociación de nuevos acuerdos, como el Mercosur. Para ese entonces se emprendieron también un conjunto de negociaciones bilaterales, con México y Chile como sus principales propulsores, tendientes a la constitución de áreas de libre comercio entre los países participantes.
- ⁸ De manera gradual, los países de la región comenzaron a aproximarse a sus socios extrarregionales, sobre todo EE.UU., la UE y Canadá. La conclusión del Tlcan o Nafta sentó el precedente para el inicio, en 1995, de las negociaciones del ALCA, el más ambicioso esfuerzo de negociación llevado a cabo en el ámbito hemisférico. Varios países de la región han celebrado también acuerdos de libre comercio con la UE y Canadá y, más recientemente, en especial desde la crisis de las negociaciones del ALCA, el énfasis se ha puesto en negociaciones bilaterales con EE.UU. Varios países de la CAN iniciaron nego-

ciaciones con este país a mediados de mayo del 2004, poco después de haberse terminado las negociaciones de Cafta⁽²⁾ entre EE.UU. y los países de América Central.

- ⁹ A la hora actual, después de tres lustros de mucho activismo en materia de comercio e integración regional, se ha avanzado de forma considerable. Sin embargo, es mucho también lo que queda por hacer. ¿Cuáles son los avances y los desafíos? ¿Qué papel ha desempeñado Venezuela? No hay duda de que entre los principales logros del proceso de integración regional se cuenta el haber impulsado una considerable liberalización de los intercambios regionales. También es indudable que los países de América Latina han avanzado mucho en lo que respecta a sus relaciones con países de fuera de la región, principalmente EE.UU. Por el lado menos positivo, habría que señalar que si bien el marco normativo para el comercio y la integración es ahora más complejo y sofisticado, también se ha vuelto menos transparente, con consecuencias importantes para las actividades de los operadores económicos en lo que respecta a su aprovechamiento de la red de acuerdos existentes. En cuanto a la participación de Venezuela en los procesos de integración regional y global, el país se debate entre las realidades económicas y la retórica ideológica del Gobierno actual, como se discute más adelante.

Un comercio regional sin barreras

- ¹⁰ La reactivación de los acuerdos subregionales de integración y la celebración de nuevos acuerdos comerciales han tenido un impacto muy favorable en el comercio regional. No sólo han aumentado los intercambios entre los países, sino que la participación de los flujos intrarregionales de comercio en el comercio total de la región se ha hecho más importante, como ya se ha señalado. Además, los intercambios regionales fluyen de una manera más libre, esto es, sin barreras arancelarias o no arancelarias, aunque éstas no se hayan eliminado de un todo⁽³⁾. Según estudios de la Aladi, cerca del 90% del comercio entre sus miembros quedó libre de gravámenes en el año 2007, debido a los acuerdos comerciales suscritos en los últimos años. A conclusiones similares ha llegado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁽⁴⁾.
- ¹¹ Hoy en día, el comercio al interior de los tres principales esquemas subregionales de integración —CAN, Mercosur y MCCA— se encuentra liberado de gravámenes, con muy pocas excepciones. Por su parte, México y Chile han suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio entre sí y con numerosos otros países de la región que también han incidido de manera importante en la liberalización del comercio regional. Chile tiene acuerdos de este tipo, por ejemplo, con todos los países de la CAN —el acuerdo con Bolivia, cubre, sin embargo, sólo un número limitado de ítems arancelarios— y con Mercosur. México está negociando un acuerdo con Mercosur y ya tiene acuerdos de

(2) Siglas en inglés del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y América Central.

(3) De hecho, la persistencia de barreras no arancelarias al comercio intrarregional continúa dificultando su expansión. Estas barreras incluyen tanto las licencias previas y los contingentes arancelarios como las medidas sanitarias y fitosanitarias, las cuales son utilizadas frecuentemente con fines proteccionistas.

(4) BID 2002, p. 72.

libre comercio con todos los países andinos, excepto Ecuador. México suscribió a mediados de la década de los noventa con Colombia y Venezuela el llamado Grupo de los Tres (G-3), mediante el cual se eliminaron, en un período de diez años, la casi totalidad de las restricciones arancelarias al comercio de los países participantes; sin embargo, Venezuela se retiró del G-3 en mayo de 2006.

- ¹² Además, a mediados de 2004 concluyeron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y Mercosur, la primera en su tipo entre dos esquemas de integración subregional, aunque la contraparte andina sólo incluye a Ecuador, Colombia y Venezuela⁽⁵⁾. A pesar de que los plazos contemplados para liberalizar el comercio entre estas regiones son inexplicablemente largos y son numerosos los productos exceptuados o con tratamiento especial, este acuerdo también apunta en la tendencia hacia una mayor liberalización de los intercambios regionales ya señalada. El acuerdo CAN-Mercosur entró en vigencia el 1 de febrero de 2005, pero sus beneficios son efectivos sólo para los países que lo han ratificado, los cuales a la fecha incluyen sólo a Colombia, Argentina y Uruguay.
- ¹³ En América Central y en el Caribe, el activismo negociador también ha sido intenso. Costa Rica ha desplegado en materia de negociaciones comerciales una actividad equivalente a la de México y Chile, y ha suscrito acuerdos de libre comercio con esos dos países y también con los países de la Comunidad de Estados del Caribe (Caricom). Por otra parte, todos los países centroamericanos han negociado acuerdos de libre comercio con México, República Dominicana y Panamá, y algunos con Chile. Los países miembros de Caricom, por su parte, han suscrito también acuerdos de cierta envergadura con Colombia y Venezuela.
- ¹⁴ En total, existen unos 30 acuerdos de comercio e integración en el ámbito regional. El haber inducido la liberalización de un importante porcentaje del comercio regional es un logro insoslayable de estos acuerdos. Esto ha sido posible, a su vez, porque los acuerdos se reactivaron o concluyeron al amparo de políticas de apertura que les inyectaron un nuevo dinamismo. Al contrario de lo ocurrido en períodos anteriores, en que las políticas basadas en la sustitución de importaciones inducían a un proceso de integración que reproducía a escala regional las limitaciones de aquéllas, la «nueva» integración regional ha tenido lugar en un marco de creciente apertura hacia adentro y hacia fuera de la región, lo que ha llevado al BID a estimar que la creación de comercio, y no su desviación, es uno de los rasgos característicos de los nuevos acuerdos.

Más allá del ámbito regional

- ¹⁵ Como ya se ha indicado, a principios de los noventa se abrió paso una nueva serie de convenios comerciales, esta vez dirigidos no a concertar acuerdos entre países vecinos,

(5) Bolivia es un miembro asociado de Mercosur y cuenta, por lo tanto, desde mediados de los noventa con un amplio acuerdo comercial con esta agrupación. Perú, un tanto frustrado por la lentitud con la cual avanzaban las negociaciones entre los dos grupos, decidió suscribir, en 2003 un acuerdo comercial con Mercosur. Cabe destacar que los acuerdos de Perú y Bolivia con Mercosur, y de éste con el resto de los países andinos, no son muy diferentes ni en su normativa ni en sus objetivos de liberalización del comercio.

sino con los principales socios comerciales de la región, en especial EE.UU. y la UE. Aquí, de nuevo, han sido México (principalmente) y Chile los países que se han colocado a la vanguardia de este proceso. México fue el primer país en desarrollo que suscribió un acuerdo de libre comercio con países industrializados —el Tlcan—, y muy pocos se hubiesen atrevido a predecir que al cabo de pocos años otros países de la región seguirían el mismo camino.

- ¹⁶ Al poco tiempo de haber concluido las negociaciones del Tlcan y haber expandido su red de acuerdos regionales, México negoció un acuerdo de libre comercio con la UE y, en este momento, cuenta también con acuerdos de ese tipo con Japón y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Después de México, le tocó el turno a Chile, país que suscribió en 2003 un acuerdo comercial con EE.UU. semejante al Tlcan —con algunas especificidades propias de la situación chilena—. Chile también ha suscrito acuerdos de libre comercio con la UE, Canadá, Corea y los países de EFTA.
- ¹⁷ La parálisis en las negociaciones del ALCA y la percepción muy generalizada acerca de la virtual imposibilidad de completar las negociaciones hemisféricas según las pautas trazadas en un comienzo, le han dado un renovado vigor a los entendimientos bilaterales con EE.UU. Los países de América Central y EE.UU. suscribieron en 2004 el denominado Cafta, al cual se ha tratado de incorporar a República Dominicana. Ahora les ha tocado el turno a cuatro países andinos —Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (el cual participa por ahora como observador)— y las negociaciones del TLC con EE.UU. están bastante avanzadas. Otros países de la región, como Panamá, adelantan también negociaciones con EE.UU. y otros más han planteado de manera formal su interés en concluir un acuerdo de libre comercio con ese país, como es el caso de los miembros de Caricom.
- ¹⁸ En lo que respecta a las relaciones de los países de la región con la UE, su segundo socio comercial más importante, los acuerdos no se han hecho esperar. Además de los acuerdos de México y Chile, ya mencionados, los países de Mercosur se encuentran en la actualidad en un proceso de negociaciones con la UE que debía haberse completado, en principio, en octubre de 2004, pero que ha sido postergado en repetidas ocasiones debido, sobre todo, a diferencias entre los dos grupos con respecto al tratamiento del tema agrícola. Existe también un entendimiento entre la UE y la CAN para iniciar un proceso de consultas y discusiones que debe llevar al pronto inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación entre ambas regiones. Un entendimiento similar se suscribió con el MCCA. Los países de Caricom, por su parte, han convenido negociaciones para la liberalización de su comercio con la UE en el marco de los compromisos asumidos por los países ACP en el Acuerdo de Cotonou, suscrito en el 2002 entre ambos grupos.
- ¹⁹ Lo que puede concluirse de esta considerable expansión de los acuerdos y las negociaciones comerciales de los países de América Latina con sus principales socios comerciales extrarregionales, es que una vez completados los programas de liberalización incluidos en los acuerdos suscritos (o en negociación) con EE.UU. y la UE, lo esencial del comercio exterior de los países de la región tendrá lugar en un marco de libre comercio, puesto que EE.UU. y la UE representan aproximadamente, en su conjunto, el desti-

no para el 70% de las exportaciones de la región y el origen para la mitad de sus importaciones totales (en 2002). El 30% restante de las exportaciones se dirige, en esencia, hacia los mercados de otros países de América Latina, libres por lo general de restricciones, en virtud de los acuerdos de integración y libre comercio vigentes en la región.

Un tejido legal e institucional complejo

- ²⁰ Los procesos descritos en las secciones anteriores no tienen precedentes. Nunca antes se había producido en la región un esfuerzo de tanto aliento para promover la complementariedad de las economías y, en especial, su comercio recíproco. Esto ha tenido importantes consecuencias en el ámbito institucional y normativo. Se han fortalecido las instituciones que manejan la política comercial —por ejemplo, en varios países se han creado nuevos ministerios de comercio— y se han establecido nuevas instituciones para atender los requerimientos de la apertura económica o las exigencias de los acuerdos, como los organismos para la promoción de la competencia y el control del *dumping* y las subvenciones. La formación de recursos humanos para hacer frente a las exigencias del comercio internacional y la negociación de los acuerdos, tanto en el sector público como en el sector empresarial, ha sido notable. Por su parte, las empresas y otros operadores económicos han descubierto las ventajas de la internacionalización a partir de las oportunidades que ofrece el mercado internacional.
- ²¹ Sin embargo, aún queda mucho por hacer y hay importantes cuellos de botella. El proceso de integración y acercamiento comercial se ha dado de una manera un tanto espontánea. No ha sido fruto de un diseño estratégico preestablecido ni ha tenido como objetivo el logro de un proyecto de alcance regional. Ha sido impulsado principalmente por los países e inducido, como se ha dicho, por los cambios en las políticas económicas que tuvieron lugar en la región desde mediados de los años ochenta. El resultado es que existe en la actualidad una amplísima red de acuerdos de integración y comercio con poca conexión entre sí y con un entramado de normas y reglamentaciones que les resta efectividad y aumenta los costos de transacción. No es saludable que los operadores económicos deban enfrentar normas de origen, por ejemplo, que varían de manera drástica de un acuerdo a otro.
- ²² Más importante aún, a pesar del enorme esfuerzo de liberalización del comercio que ha tenido lugar: los agentes económicos no perciben a la región como un espacio en que los intercambios se desenvuelven libremente, y son pocas las empresas que desarrollan estrategias de alcance regional. En verdad, los acuerdos comerciales y de integración —no obstante sus efectos en la liberación del comercio— no han inducido una mejora significativa de las condiciones operativas en que se desarrollan los intercambios regionales. Hay una tarea pendiente en todo lo relativo a la facilitación del comercio, y esto incluye el funcionamiento de las aduanas, las condiciones del transporte, los obstáculos no arancelarios, las normas técnicas y otros.
- ²³ Por otra parte, habría que preguntarse hasta qué punto el aparato industrial de la región está en condiciones de aprovechar los acuerdos existentes. La competitividad de las empresas no puede asumirse como una constante, y en muchos casos, sobre todo cuan-

do se trata de aprovechar grandes mercados como el estadounidense o el europeo, incluso las empresas competitivas no son capaces, por limitaciones en la producción, de abastecer de forma regular a sus clientes en las cantidades demandadas. Esto último parece ser una experiencia frecuente en el caso de las empresas chilenas en sus incursiones en los mercados abiertos por los acuerdos comerciales suscritos por Chile con EE.UU. y la UE (los cuales han estimulado un importante incremento de las exportaciones chilenas). En todo caso, esto pone de manifiesto que uno de los principales desafíos que enfrentan los países de la región para aprovechar sus acuerdos comerciales es el de fortalecer sus capacidades productivas y su competitividad.

EL ALCA: DEL ÁMBITO HEMISFÉRICO
A LOS ACUERDOS BILATERALES

- ²⁴ La idea de negociar un acuerdo de alcance hemisférico, en el que participarían todos los países de América Latina y el Caribe junto con EE.UU. y Canadá, comenzó a gestarse a principios de los noventa, cuando el presidente George H. W. Bush propuso la llamada «Iniciativa para las Américas». Esta propuesta constituyó el primer esfuerzo serio por parte de ese país para atender los problemas que enfrentaban por ese entonces los países de la región, cuyas economías continuaban sofocadas por los problemas de la deuda externa y la recesión. En esencia, la iniciativa del presidente Bush se proponía atender simultáneamente la problemática del endeudamiento —mediante una renegociación de la deuda externa en condiciones más favorables que las pautadas hasta ese momento— y la problemática del desarrollo, mediante la negociación de una zona de libre comercio «desde Alaska hasta Tierra del Fuego». Este segundo objetivo se puso en marcha en diciembre de 1994, en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, con la participación masiva de todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países del hemisferio, excepto Cuba. En la Declaración de Principios adoptada en esta reunión se decidió comenzar de inmediato la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y completar las negociaciones en 2005, a más tardar.
- ²⁵ Sería erróneo, sin embargo, considerar la iniciativa del ALCA como un esfuerzo exclusivamente estadounidense. Para los países de la región, la celebración de un acuerdo comercial con Estados Unidos era consistente con las políticas de apertura y modernización de sus economías puestas en práctica desde mediados de la década anterior. Un acuerdo de este tipo, si bien suscitaba temores debido a las asimetrías existentes a nivel hemisférico, ofrecía también la posibilidad de acceder al vasto y dinámico mercado de EE.UU. en condiciones privilegiadas con respecto al resto del mundo y facilitaría la consolidación y quizá la profundización de las reformas económicas en curso. El proceso del ALCA se inició, en otras palabras, en un momento en que reinaba un gran optimismo con respecto al potencial de crecimiento y desarrollo regional que la apertura económica prometía generar.
- ²⁶ En el lanzamiento del ALCA también influyó, de manera preponderante, el hecho de haberse completado las negociaciones del Tlcán entre EE.UU., Canadá y México. El impacto de este acuerdo en los países de la región fue de mucha significación.

En primer lugar, porque puso de manifiesto que un acuerdo de eliminación recíproca de las restricciones al comercio y las inversiones entre EE.UU. y países de la región era posible, e incluso deseable. Después de todo, continuar manejando las relaciones con EE.UU. sobre la base de las concesiones unilaterales que este país estuviese dispuesto a ofrecer —tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o las preferencias comerciales unilaterales otorgadas a los países andinos— era una opción que resultaba cada vez menos atractiva para los países de la región, dadas las nuevas estrategias de desarrollo que éstos trataban de aplicar. Un acuerdo como el Tlcan le daría, sin duda, mayor estabilidad y seguridad a las relaciones comerciales con EE.UU.

²⁷ En segundo lugar, el Tlcan se presentaba como un acuerdo moderno que incorporaba disciplinas no sólo con respecto al comercio de bienes y la reducción de aranceles —las áreas más tradicionales de las negociaciones comerciales internacionales—, sino también sobre el comercio de servicios (que cubre una amplia gama de actividades económicas) y las inversiones, un tema hasta entonces tabú en la relación externa de los países latinoamericanos. La normativa del Tlcan —que cubría éstos y numerosos otros asuntos asociados al comercio— no podía sino resultar atractiva a un grupo de países empeñados en la modernización y la apertura de sus economías. De allí que resultara poco sorprendente que al momento de definir las áreas que serían cubiertas por las negociaciones del ALCA, el modelo a seguir fuese el del Tlcan.

²⁸ Pero había algo más. Para México, el sólo inicio de las negociaciones para un acuerdo con EE.UU. había significado el comienzo de un incremento sin precedentes de inversiones extranjeras hacia ese país. En pocos años México pasó de ser un país abandonado por los inversionistas extranjeros a ser el país mimado por éstos. Además, como resultado del Tlcan, las relaciones comerciales con EE.UU. se fortalecieron de forma significativa. Se ha estimado, por ejemplo, que entre 1993 y 2001 las importaciones de EE.UU. provenientes de México crecieron, en términos reales, en más del 190%⁽⁶⁾. México se ha convertido en el segundo socio comercial de importancia para ese país y ha experimentado un crecimiento sin precedentes de su sector externo —las exportaciones de México representan hoy en día más de la mitad de las exportaciones totales de América Latina—. Por estas razones, el ejemplo mexicano, no obstante los tropiezos que este país ha sufrido en sus relaciones con EE.UU. aun después del Tlcan —y, en ocasiones, como resultado de la aplicación del acuerdo—, continúa ejerciendo un gran magnetismo para los países latinoamericanos, y es un punto de referencia fundamental en el tejido de relaciones que se ha ido estableciendo en años recientes entre numerosos países de América Latina y EE.UU.

Las etapas del ALCA

²⁹ Volviendo al ALCA, el proceso iniciado en Miami ha pasado por varias etapas. La primera de ellas, que duró unos tres años —hasta 1998— puede considerarse como la etapa preparatoria del ALCA. Es una etapa en la que los esfuerzos de los países participantes,

(6) Hillberry y McDaniel, 2002.

con la colaboración de las instituciones del llamado Comité Tripartito⁽⁷⁾, se centraron en lograr un mejor conocimiento de las políticas, leyes y reglamentos que norman en los distintos países los temas que serían contemplados en el ALCA. Fue ésta una tarea muy detallada y minuciosa sin precedentes en su alcance y ambición que permitió conocer con mucha precisión el estado en que se encontraba la reglamentación del comercio y las inversiones en los distintos países de la región. Estos análisis constituyeron en realidad un importante ejercicio didáctico y de entrenamiento para los negociadores de la región, cuyo valor ha sido reconocido por numerosos analistas⁽⁸⁾.

- ³⁰ La segunda etapa del ALCA es la de las negociaciones, las cuales se lanzan oficialmente luego de un entendimiento alcanzado en Santiago de Chile en abril de 1998. Estas negociaciones se fundamentan en algunos principios básicos: las negociaciones deben ser comprensivas, esto es, deben regular los distintos aspectos de las relaciones comerciales y de inversión entre los participantes; balanceadas, de manera que se reflejen adecuadamente los intereses y las necesidades de países con distintos grados de desarrollo; consistentes con la OMC, de manera que no contradigan las obligaciones ni afecten los derechos que los países del ALCA tienen en el marco del sistema multilateral de comercio; y, finalmente, los acuerdos alcanzados deben reflejarse en un «compromiso único», aceptable en su totalidad por todos los países participantes. La conducción de las negociaciones del ALCA es responsabilidad del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), integrado por los viceministros de comercio de los países participantes. Los ministros de comercio también celebran reuniones periódicas para evaluar la marcha del proceso.
- ³¹ En esta etapa, las negociaciones del ALCA avanzan lentamente —que es el único ritmo posible en un proceso en el que participan 34 países con economías y capacidades de negociación tan disímiles— y de forma progresiva se preparan los distintos capítulos del futuro acuerdo. En una reunión del CNC que tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2001, los borradores de estos capítulos fueron fundidos en un texto único, incorporando las distintas materias que serían incluidas en el acuerdo del ALCA. Éstas comprenden nueve temas centrales: acceso a los mercados (lo que incluye, a su vez, aranceles y medidas no arancelarias; procedimientos aduaneros y normas de origen; salvaguardias y normas y obstáculos técnicos al comercio); inversiones; servicios; compras gubernamentales; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subvenciones, anti-*dumping* y derechos compensatorios; y políticas de competencia. El ALCA se presentaba, así, como un acuerdo moderno y comprensivo, parte integral del «nuevo regionalismo» que el BID ha resaltado en sus estudios⁽⁹⁾.
- ³² Esta percepción de modernidad fue reforzada por la inclusión en el proceso de negociación de dos mecanismos de consulta cuyo propósito era el de atender varios asuntos

(7) El Comité Tripartito está integrado por el BID, la Cepal y la OEA, y ha desempeñado el papel de secretaría de facto de las negociaciones del ALCA. Bajo la responsabilidad del Comité Tripartito se han llevado a cabo los análisis que han utilizado los países en las negociaciones.

(8) Weintraub, 1999.

(9) BID, 2002, op. cit.

que, sin ser parte integral de las negociaciones, afectaban el proceso del ALCA en su conjunto. Uno de ellos fue el Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas, dedicado a examinar las medidas que permitirían la participación efectiva de los pequeños países de la región —en especial los países del Caribe y América Central— tanto en el proceso de negociaciones del ALCA como en los beneficios que emanarían de la puesta en práctica de los acuerdos que fuesen alcanzados. Este grupo consultivo desempeñó un papel importante en la identificación de los obstáculos y oportunidades que ofrecía el ALCA a las economías más pequeñas y vulnerables de la región, y sus deliberaciones pusieron de manifiesto la necesidad de diseñar medidas especiales que atendieran sus problemas específicos. En otras palabras, este mecanismo introdujo en las negociaciones del ALCA un sentido de equidad que no estaba presente en el inicio del proceso y que era indispensable dadas las asimetrías existentes en la región. No hay que olvidar que el ALCA reúne en torno a una misma mesa de negociación a la economía más poderosa del planeta con algunas de las más frágiles —EE.UU. tiene que entenderse, por ejemplo, con San Cristóbal y Nieves o Granada—, y que las diferencias entre los más grandes y los más pequeños de los países participantes en el ALCA no tienen precedente en acuerdos comerciales de naturaleza recíproca.

- ³³ Fruto, en gran medida, de las deliberaciones del Grupo Consultivo sobre Pequeñas Economías fue la adopción del Programa de Cooperación Hemisférica (PCH), adoptado en una reunión ministerial, en Quito, en el año 2002. El propósito de este programa es el de fortalecer la capacidad de los países de la región, sobre todo los más pequeños, para participar en las negociaciones del ALCA, ejecutar los acuerdos alcanzados y beneficiarse de los mismos, mediante acciones que afiancen la competitividad de las economías. El PCH ha servido también para fomentar en la región una amplia reflexión sobre lo que ahora se conoce como la «agenda interna», es decir, las medidas necesarias para mejorar la competitividad de las economías y hacer frente al enorme desafío que representan para muchos países los acuerdos de libre comercio con EE.UU.
- ³⁴ Otro de los mecanismos de consulta puestos en marcha fue el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la participación de la Sociedad Civil, al cual, bajo una denominación un tanto pomposa, se le asignó un objetivo más bien simple, aunque difícil de alcanzar: asegurar que los distintos segmentos de la sociedad civil, esto es, asociaciones empresariales y laborales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el público en general, tuviesen un conocimiento adecuado de la marcha del proceso del ALCA y de los potenciales beneficios para los países participantes que este acuerdo generaría. En el fondo, se trataba de contrarrestar las críticas que el ALCA comenzaba a recibir desde varios frentes, principalmente aquéllos vinculados a las ONG contrarias a la globalización. Aunque el acuerdo del ALCA estaba lejos de ser completado, el proceso comenzó a ser atacado por los mismos grupos que habían hecho de la lucha contra la OMC y el Nafta su razón de ser. El ALCA fue presentado por estas organizaciones como un nuevo proyecto hegemónico, parte del proceso de globalización impulsado por las grandes potencias y sometido, a las mismas críticas que otros acuerdos similares merecían. En este ambiente de confrontación, el comité creado en el marco del ALCA se ofre-

cía como una instancia para el diálogo y los intercambios con estas y otras organizaciones de la sociedad civil, pero este objetivo está lejos de haber sido alcanzado.

- ³⁵ En todo caso, la etapa que se inicia en Buenos Aires a mediados de 2001 es tal vez la más intensa desde el punto de vista del esfuerzo de negociación llevado en el marco del ALCA. Se ha estimado que en cada ronda de negociación —oportunidad en que todos los grupos sectoriales se reunían para adelantar los trabajos e ir consolidando los acuerdos por materia— participaban alrededor de 900 representantes de los países participantes. Aunque los países participaban de modo individual en las negociaciones, los países andinos y los caribeños lo hacían en forma conjunta con sus socios en los respectivos esquemas de integración, la CAN y Caricom. Venezuela participaba en estas negociaciones, por lo tanto, con sus socios andinos, y esto diluía de cierta manera lo que era ya una evidente antipatía por el proceso del ALCA. De hecho, los técnicos venezolanos que participaban en las negociaciones parecían ir a contracorriente del discurso oficial del Gobierno «bolivariano» inaugurado a comienzos de 1999, cuando ya el ALCA había entrado en su etapa de negociación. Esta dicotomía iba a desaparecer muy pronto; sin embargo, una vez que el nuevo Gobierno venezolano profundizaba sus políticas de ruptura con todo lo que formase parte de las políticas anteriores —las políticas de la llamada «cuarta república», es decir, la democracia venezolana— y proclamara su rechazo al proceso de globalización en curso, como si la condición de país exportador de petróleo no obligase a Venezuela participar en el mismo. El rechazo formal al ALCA debió esperar, no obstante, algún tiempo más, aunque el presidente Hugo Chávez aprovechó su participación en la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Québec, Canadá, para expresar su desacuerdo con la fecha prevista para la conclusión de las negociaciones, a principios de 2005.

La suspensión de las negociaciones

- ³⁶ Cabe señalar, sin embargo, que ya para entonces el proceso del ALCA había iniciado una etapa de declive de la cual aún no se ha recuperado y de la cual, tal vez, nunca se recupere. ¿Qué ha pasado para que un proceso mejor preparado que cualquier otro en su género haya pasado casi al olvido en tan poco tiempo? La historia es bien conocida. A medida que avanzaban las negociaciones, se ponían también en evidencia las considerables diferencias que existían entre los participantes, en especial entre EE.UU. y Brasil. Estas diferencias se pusieron de manifiesto de manera particular a lo largo del año 2003, cuando EE.UU. declaró formalmente que no estaba dispuesto a negociar en el marco del ALCA algunos asuntos que, en su opinión, debían ser tratados en el ámbito de la OMC, esto es, en las negociaciones de la Ronda Doha, iniciadas a finales de 2001. Estos asuntos eran las ayudas internas a la agricultura, las subvenciones a las exportaciones agrícolas y las normas anti-*dumping*.
- ³⁷ La posición de EE.UU. en cuanto a las ayudas internas y las subvenciones agrícolas no carecía de fundamento, pero desde el punto de vista político resultó desastrosa para el ALCA. Es evidente que la eliminación de las distorsiones que afectan al comercio internacional de productos agrícolas sólo será efectiva en la medida en que todos los países

responsables de estas distorsiones acuerden su desmantelamiento. Éstos incluyen, principalmente, a los países de la UE y, en menor medida, Japón, Suiza y otros países industrializados, esto es, países que no participan en el proceso del ALCA y que están siendo presionados en la Ronda Doha —con aparente éxito, hay que decirlo— para que modifiquen sus políticas agrícolas. La verdad es que si esto pudiera lograrse en el marco de la OMC, las negociaciones hemisféricas recibirían un impulso muy decisivo. Pero éste no ha sido el caso. El tema agrícola continúa siendo elusivo para los negociadores de la OMC. Las diferencias en esa área contribuyeron al fracaso de la reunión ministerial de esta organización, celebrada en Cancún, México, a finales de 2003, y si bien poco después se alcanzaron algunos acuerdos en materia agrícola —más de corte procesal que sustantivo—, las diferencias continúan gravitando en las negociaciones de la Ronda Doha.

³⁸ En este contexto, la reacción de Brasil y los otros países de Mercosur no se hizo esperar. La crisis en las negociaciones de la OMC y la posición declarada de EE.UU. de prácticamente excluir el tema agrícola de las negociaciones del ALCA recibió una dura respuesta de parte de Mercosur, para los cuales este tema, más que cualquier otro, tiene la máxima prioridad. Liderados por Brasil, estos países plantearon, en consecuencia, excluir de las negociaciones del ALCA los temas de servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual, esto es, los temas considerados prioritarios por EE.UU., bajo el argumento de que éstos debían ser tratados en el ámbito de la OMC y la Ronda Doha, es decir, el mismo argumento que utilizó EE.UU. para separar del ALCA las subvenciones agrícolas y las normas anti-*dumping*. Hay que señalar que para el momento en que estas diferencias afloraron en Brasil tuvo lugar el cambio de gobierno que llevó al poder a Luiz Inácio Lula da Silva, un líder sindical que había hecho de la campaña contra el ALCA uno de los pilares de su oferta electoral, con lo cual la posición de Brasil en las negociaciones tomó un giro un tanto más radical. Hay que decir, sin embargo, que aun antes de la llegada de Lula da Silva, Brasil no se contaba entre los países más entusiastas con las negociaciones del ALCA —las cuales eran, por cierto, objeto de encendidos debates en los círculos políticos e intelectuales de Brasil—. Sin embargo, la posición de Brasil se endureció y se volvió más inflexible, dejando poco espacio para encontrar un compromiso que permitiera salir del *impasse* en que se encontraban las negociaciones del ALCA, compromiso al que tampoco contribuyó EE.UU., poco dispuesto a ceder en sus planteamientos.

³⁹ Sobre estas diferencias cabalgó la posición venezolana, más radical que la de cualquiera de las partes en pugna, pues cuestionaba la lógica misma de las negociaciones del ALCA, como quedó reflejado en las reservas que formulara Venezuela a los acuerdos relacionados con el ALCA incluidos en las declaraciones adoptadas en la Reunión de Ministros de Comercio celebrada en Miami, en diciembre de 2003 y sobre todo en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004. El texto que Venezuela incluyó en esta última declaración es tal vez el que mejor expresa la posición de Venezuela con respecto al ALCA. Allí se lee: «Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas

acerca del concepto y la filosofía contenidos en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificaciones culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo». Más claro no podía ser.

- ⁴⁰ En el fondo, tanto EE.UU. como Brasil estaban proponiendo una modificación fundamental en la forma como el ALCA había sido concebido desde los comienzos, esto es, como un acuerdo comprensivo que cubriría los distintos aspectos vinculados con el comercio y estaría basado en un conjunto de derechos y obligaciones iguales para todos los países participantes. Estos objetivos se dejaron de lado cuando se trató de reflejar tales posiciones en un acuerdo que permitiera la reanudación de las negociaciones del ALCA y la finalización de las mismas en la fecha prevista para completar el acuerdo, es decir, en enero de 2005. El entendimiento alcanzado, sin embargo, lejos de permitir la reanudación de las negociaciones, llevó a su suspensión indefinida.
- ⁴¹ Este entendimiento modificó los parámetros que guiaban las negociaciones del ALCA y el proceso perdió coherencia y mucho de su atractivo inicial. El acuerdo fue alcanzado en una reunión del CNC celebrada en Miami, en noviembre de 2003, y consistió esencialmente en definir dos «carriles» o *tracks* para alcanzar el ALCA. El primero de ellos sería «un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países»; el segundo, «beneficios y obligaciones adicionales [...] [a ser alcanzados, entre otros, mediante] [...] negociaciones plurilaterales dentro del ALCA». El contenido de estos «carriles», no obstante, se dejó indefinido y las reuniones de los grupos de negociación fueron suspendidas hasta tanto no se lograra una precisión mayor con respecto al significado de estos dos enfoques de negociación. En enero de 2005, cuando el ALCA debía estar siendo presentado a los parlamentos nacionales para su consideración, las negociaciones continúan paralizadas y son muy precarias las perspectivas de su reanudación.

Un futuro incierto

- ⁴² En lugar de tratar de buscar un punto intermedio entre las posiciones extremas de EE.UU., los países negociaron un entendimiento que rompió los fundamentos a partir de los cuales el ALCA se había estado construyendo. A partir de entonces se comenzaría a hablar de un ALCA *light* o *à-la-carte*, y el acuerdo habría perdido mucho de su empuje inicial. Se ha desdibujado el contenido hemisférico del proyecto, restándole lo que era tal vez su mayor atractivo, la construcción de un gran espacio económico, «de Alaska a Tierra del Fuego», libre de restricciones al comercio y las inversiones, capaz de imprimirle un impulso decisivo al desarrollo de los países de la región. No es que el ALCA fuese una panacea para todos los problemas de la región, pero tenía sin duda el potencial de movilizar recursos, en términos de comercio, inversiones y tecnologías, necesarios para impulsar la modernización de los países latinoamericanos.

- ⁴³ Lo cierto es que ante estas indefiniciones —y en parte también como resultado de las dificultades que se presentaban en las negociaciones de la OMC—, EE.UU. decidió avanzar en la celebración de acuerdos comerciales con países individuales o grupos de países de la región. En junio de 2003 firmó un tratado de libre comercio con Chile, un año después cerró negociaciones para un acuerdo similar con los cinco países de América Central, y en este momento se encuentran en su etapa final las negociaciones con tres países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, con Bolivia participando como observador (y Venezuela al margen). Estos acuerdos, más allá de sus bondades intrínsecas, han tenido un efecto devastador para el ALCA. Una vez alcanzado un acuerdo de libre comercio con EE.UU., el incentivo para seguir negociando en el marco del ALCA es mínimo, dado que, después de todo, el acceso al mercado y las inversiones se garantiza mediante estos entendimientos bilaterales o plurilaterales. Así, en la práctica, lo que ha ocurrido es que EE.UU. ha sacado del ALCA a los «amigos» de este proceso para negociar acuerdos bilaterales, y se ha quedado en el ALCA con sus «enemigos», esto es, Brasil y otros países de Mercosur, que son los que han ofrecido más resistencias para el avance de las negociaciones del ALCA.
- ⁴⁴ El ALCA, como se ha dicho, era una iniciativa que contaba entre sus bondades con el hecho de unir en un solo acuerdo a todos los países de la región, promoviendo entre todos ellos —y no sólo con Estados Unidos, como erróneamente se piensa a veces— un proceso de liberalización del comercio y las inversiones de vasto alcance. Al final, se estaría integrando un gran espacio económico con más de 800 millones de personas, un producto interno bruto cercano a los 10 billones de dólares, y una extraordinaria capacidad para el intercambio de bienes, servicios y tecnologías. La crisis del ALCA ha puesto este objetivo en un segundo plano y dado paso —como se ha dicho— a la negociación de acuerdos bilaterales entre EE.UU. y un grupo limitado de países, con lo cual numerosas economías de la región estarían estableciendo un trato privilegiado con EE.UU. que no se hará extensivo a sus otros socios regionales. De manera que si el ALCA era, como señalan sus críticos, un esquema de dominación imperialista, el abandono de este proceso que tales críticos consideran una victoria podría en cambio abrir la puerta a la dominación de EE.UU. por la vía bilateral, de ingratos recuerdos en la región.
- ⁴⁵ Para Venezuela, la situación no podía ser más lamentable. El ALCA le daba al menos el espejismo de su participación en los esfuerzos de integración hemisférica. En los acuerdos bilaterales con EE.UU. no participa, en parte porque al Gobierno actual no le interesa, y en parte porque no es invitada a participar. Al final, el país se ha quedado por designio propio tan aislado como Cuba —y tal vez en su sola compañía—, pues en materia de integración regional, con sus socios en la CAN o con otros países latinoamericanos, las políticas de desarrollo «endógeno» que practica Venezuela van a contracorriente de las políticas de crecimiento «hacia fuera» que éstos continúan llevando a cabo y afectan su participación efectiva en los varios esquemas de integración regional existentes. De hecho, como se ha señalado en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo, las políticas de apertura puestas en práctica en América Latina desde mediados de los ochenta han estado sobre la base de la reactivación del proceso de integración

regional y siguen guiando los esfuerzos de los países de la región para modificar las condiciones de su participación en la economía mundial. Si bien estas políticas son ahora objeto de serios cuestionamientos y son consideradas por muchos como responsables de la persistencia —e incluso del agravamiento— de los elevados índices de pobreza que persisten en la región, la verdad es que el modelo de desarrollo que la mayoría de los países de América Latina lleva adelante sigue estando sustentado en las mismas premisas. Se han introducido correctivos en las políticas de apertura y ahora se tiene una mejor comprensión de sus alcances y limitaciones, de modo que se siguen aplicando por doquier, excepto en Venezuela.

- ⁴⁶ Las consecuencias de estas acciones no son todavía visibles, pero son fáciles de predecir. El mercado de EE.UU. es el más importante para Venezuela. Cerca de la mitad de las exportaciones venezolanas se dirigen a ese país. El petróleo venezolano tiene en EE.UU. su principal destino y en ese país Venezuela adquiere una buena parte de sus importaciones. Al permanecer al margen del ALCA, y sobre todo de las negociaciones que han emprendido sus socios andinos para un acuerdo de libre comercio con EE.UU., Venezuela sólo puede resultar perdedora. Pierde el país la oportunidad de establecer sus relaciones comerciales con EE.UU. sobre una base contractual, más estable y segura, capaz de generar un incremento del comercio y las inversiones recíprocas. En pocos años, los países de la región tendrán, una vez que los acuerdos negociados y en negociación sean aplicados con plenitud, condiciones preferenciales para acceder al mercado de EE.UU. que no estarán disponibles para Venezuela.
- ⁴⁷ Pero Venezuela también perderá oportunidades en sus propios mercados regionales, en especial en el mercado andino, al cual se dirigen hoy en día la mayoría de las exportaciones no petroleras del país. La ejecución del acuerdo de libre comercio entre Colombia, Ecuador y Perú (y eventualmente Bolivia) con EE.UU. le dará progresivamente a este último país un acceso al mercado de los países andinos que será similar al que en la actualidad disfruta Venezuela. En otras palabras, Venezuela deberá competir en igualdad de condiciones con EE.UU. en mercados en los que, en virtud de los acuerdos alcanzados en el marco de la CAN, tiene hoy en día un acceso privilegiado. Resulta difícil ver, por lo tanto, en este escenario de suma negativa, una estrategia que sea cónsona con los intereses del país. Lamentablemente, puede ser tarde cuando se trate de enmendar estos errores. La historia no se detiene, ni los países están dispuestos a esperar a que Venezuela se dé cuenta de sus errores para avanzar en lo que consideran sus prioridades de desarrollo.

LAS NEGOCIACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

- ⁴⁸ Aunque la UE es el segundo socio comercial en importancia para el conjunto de los países de América Latina, no existe ninguna iniciativa que incluya a la totalidad de países de ambas regiones. No hay un proceso único de relación interregional, tipo ALCA, sino una gama de entendimientos bilaterales y plurilaterales tendientes a establecer entre la UE y países o grupos de países de América Latina acuerdos de asociación que incluyen la liberalización recíproca del comercio y las inversiones. En el terreno bilateral, el pri-

mer país latinoamericano que concluyó uno de estos acuerdos fue México (en 2000), seguido por Chile, cuyo acuerdo de asociación con la UE data de noviembre de 2002. A nivel plurilateral, la UE y Mercosur iniciaron negociaciones a comienzos de la presente década y éstas se encuentran en su etapa final —aunque la conclusión de las negociaciones se ha postergado en repetidas oportunidades. Con los países andinos se ha dado inicio en tiempos recientes a un proceso preparatorio que debería permitir la conclusión de un acuerdo de asociación con la UE hacia mediados de 2006— siempre y cuando todo marche como está previsto⁽¹⁰⁾.

- ⁴⁹ No existe aún claridad con respecto al contenido y la arquitectura de un posible acuerdo entre la UE y los países andinos, pero éste no debería ser muy diferente a los acuerdos alcanzados por Chile y México, así como al acuerdo en curso de negociación con Mercosur, aunque se respeten las sensibilidades específicas en el comercio entre las dos regiones. De ser éste el caso, habría que prepararse para negociaciones que incluyan el comercio de bienes y servicios, las inversiones, las compras gubernamentales, la agricultura, la competencia desleal y las medidas de facilitación del comercio, entre otros.
- ⁵⁰ De concluirse exitosamente las negociaciones, las relaciones entre los países andinos y la UE se establecerían sobre una base contractual que, al igual que en el caso del TLC con EE.UU., les daría mayor estabilidad y seguridad a las mismas. En la actualidad existe un esquema de preferencias comerciales —el llamado SGP Drogas o SGP Andino— que beneficia a todos los países miembros de la CAN, incluido Venezuela⁽¹¹⁾. Este esquema ha sido aprovechado de forma amplia por los países andinos, especialmente Colombia, pero es, por su propia naturaleza, inestable —fruto de una concesión unilateral de la UE— y recién ha sido cuestionado por la OMC⁽¹²⁾. Por ello, la sustitución de este esquema unilateral de preferencias por un acuerdo obligatorio desde el punto de vista jurídico que sirva de marco a las relaciones comerciales entre las dos regiones será, sin duda, uno de los objetivos de los países andinos en sus negociaciones con la UE.
- ⁵¹ La UE es el segundo socio comercial de la CAN, pero en los últimos años ha disminuido su importancia relativa en el comercio exterior de los países andinos. En 1991, los países de la CAN dirigieron hacia el mercado europeo el 18% de sus exportaciones, pero este porcentaje fue de apenas el 12% diez años después, en 2001. En ese mismo período, las importaciones andinas provenientes de la UE se redujeron del 21% al 16% de sus importaciones totales. El país andino que más exporta a la UE es Colombia (35%), seguido de Venezuela (26%), mientras que por el lado de las importaciones, la secuencia cambia, pues Venezuela es el principal importador de productos europeos (38%)

(10) Declaración Conjunta CAN-UE, 21 de enero de 2005.

(11) Este esquema de preferencias comerciales fue aprobado por la UE el 13 de noviembre de 1990 y en virtud del mismo entran libres de gravámenes al mercado europeo la casi totalidad de los productos industriales y numerosos productos agrícolas y pesqueros originados en los países andinos. Todos los países de la can se benefician de este esquema, a diferencia del esquema de preferencias especiales adoptado por EE.UU. a favor de los países andinos —el ATPDA—, el cual excluye a Venezuela.

(12) India inició en 2003 un procedimiento de solución de controversias en la OMC en contra del SGP Drogas. Como resultado de las decisiones adoptadas en ese contexto, la UE deberá establecer criterios más precisos para determinar los países que podrían beneficiarse de las preferencias.

y Colombia, el segundo (33%)⁽¹³⁾. Estos dos países, y Perú en menor medida, son los principales socios comerciales de la UE en la región andina, y esta situación se repite en materia de inversiones. Las inversiones procedentes de países europeos representan el 26% del total de las inversiones extranjeras recibidas por la CAN durante el período 1991–2001, y el principal país receptor de inversiones europeas es Venezuela (37%), seguido de Perú y Colombia.

⁵² Ante estas realidades económicas, el mayor interés en celebrar un acuerdo que contemple, entre otros, la liberalización de las corrientes de comercio y de inversión entre la CAN y la UE recaería en Venezuela y Colombia —y tal vez también Perú—, pero habría que descartar la posibilidad de acuerdos bilaterales entre estos países y la UE, del tipo de los que están negociando varios países andinos con EE.UU., como se ha mencionado en la sección precedente. La UE ha puesto como condición para avanzar en sus negociaciones con los países andinos que éstos actúen como un bloque homogéneo en el marco de la CAN, es decir, que participen en estas negociaciones como una unión aduanera —que es como se define la CAN en cuanto a sus objetivos en materia comercial— y no de forma individual. De allí que parte del proceso preparatorio de las negociaciones iniciado recientemente consista en determinar la medida en que la CAN funciona de forma efectiva como una unión aduanera, algo que, en principio, no debería causar mayores problemas⁽¹⁴⁾.

⁵³ Lo que sí podría representar un problema para estas negociaciones es que alguno de los países miembros de la CAN decidiese no participar en ellas. En este caso, la CAN no podría presentarse en las negociaciones como un bloque y la UE podría perder interés en este proceso de acercamiento con los países andinos. Y es aquí donde la posición de Venezuela podría resultar conflictiva. No conoce este autor ninguna declaración o pronunciamiento oficial que indique preferencia o rechazo de las negociaciones planteadas entre la CAN y la UE, pero este proceso se vería seriamente obstaculizado si Venezuela adoptase la misma posición que ha tenido en las negociaciones del ALCA —y si fuese coherente en sus posiciones, así lo haría, pues la «cruzada» bolivariana es contra la liberalización comercial y la globalización, y un acuerdo con la UE sólo tiene sentido si promueve la apertura recíproca del comercio y las inversiones—. Sin embargo, ello se ha definido al haber abandonado Venezuela la CAN en abril de 2006. Todo ello ilustra las crecientes contradicciones que existen entre Venezuela y sus socios en la región. Estas contradicciones son el resultado de las divergencias cada vez mayores entre las políticas económicas que intenta aplicar Venezuela, de triste recuerdo en la región, y las que practican casi todos los demás países latinoamericanos. La nueva integración latinoamericana y la inserción de los países de la región en la economía mundial se fundamentan en las políticas de apertura que el Gobierno venezolano rechaza y, de persistir esta

(13) CAN, 2005.

(14) La CAN funciona como una unión aduanera desde 1995, cuando entró en vigencia el Arancel Externo Común (AEC), adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela. Dado que Bolivia se beneficia de un tratamiento especial con respecto al AEC y Perú no lo ha aceptado, se considera que la CAN es una unión aduanera «imperfecta».

situación, no serán los países latinoamericanos los que modificarán sus orientaciones estratégicas para acompañar a Venezuela: es Venezuela la que terminará aislada.

- ⁵⁴ Este aislamiento comienza a ser una realidad. Por acción u omisión, el país se está quedando al margen de los debates en el seno de la OMC, un acuerdo que no se discute en este trabajo, pero que reviste la mayor importancia para los países latinoamericanos, los cuales se cuentan entre los más activos de sus países miembros. Más por acción que por omisión, Venezuela entra en conflicto con sus socios andinos, sobre todo con Colombia, sin que al Gobierno parezca importar el significado que tienen sus mercados para el desarrollo de la capacidad exportadora del país, en especial en el sector productor de bienes no petroleros. Más por omisión que por acción, Venezuela banaliza sus relaciones con los otros países latinoamericanos, a los que acompaña retóricamente cuando se trata de suscribir jugosas declaraciones de intención para construir nuevos esquemas (¿bolivarianos?) de integración, pero que muy pronto olvida, sobre todo cuando el itinerario del mandatario venezolano lo lleva a predicar en otras tierras más lejanas las bondades de su visión alternativa.

CONCLUSIONES: VENEZUELA Y LA INTEGRACIÓN

- ⁵⁵ Venezuela no ha sido ajena a los cambios en las políticas económicas y en los procesos de integración dentro y fuera de la región que han tenido lugar en las últimas dos décadas. Al igual que en otros países de la región, la política económica dio un giro muy significativo a finales de los años ochenta y se comenzó a cambiar gradualmente el modelo de desarrollo imperante. De la sustitución de importaciones se pasó a la promoción de exportaciones, se ajustó la política comercial mediante la reducción de los niveles de protección y la simplificación de los aranceles de aduanas, y se comenzaron a eliminar los controles de precios y otras distorsiones que impedían el desarrollo de una economía de mercado más vigorosa. Estos cambios, siguiendo la pauta señalada para la región en su conjunto, le permitieron al país la puesta en práctica de una política muy activa de integración regional, la cual alcanzó su máxima expresión en los acuerdos que condujeron a la apertura del mercado colombo-venezolano y la reactivación del Grupo Andino. De ese entonces data también la celebración de acuerdos de libre comercio con Chile y, junto con Colombia, con México —en el llamado G-3—. Se entablaron, asimismo, negociaciones comerciales con los países de América Central y el Caribe, y se completó, a finales de 1990, la adhesión de Venezuela al GATT.
- ⁵⁶ Estos esfuerzos, se detuvieron muy pronto. La inestabilidad política que siguió a los intentos de golpe de Estado en febrero y noviembre de 1992 volcó de nuevo al país sobre sí mismo. A partir de entonces, las políticas de apertura que habían sido aplicadas desde 1989 se pusieron en entredicho. Aunque estas políticas no fueron alteradas de manera significativa durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994–1999) y, de hecho, la política comercial —en la que se fundamentaba la nueva inserción internacional del país— prácticamente no se tocó, las prioridades cambiaron de forma notable. Aparte de un tímido acercamiento con Brasil, los resultados en materia de comercio e integración alcanzados durante este período son más bien magros. Habiendo

cabalgado sobre el descontento popular ocasionado por las políticas de apertura y el «neoliberalismo», era natural que el nuevo Gobierno se presentara como una alternativa diferente. En la práctica, sin embargo, éste nunca fue capaz de articular una política coherente de integración ni a nivel regional ni a nivel internacional, y el balance de este período es más bien uno de muy pocas realizaciones en materia de integración.

- ⁵⁷ Las políticas «alternativas» de Rafael Caldera las ha llevado a su máxima expresión el gobierno de Hugo Chávez. En su intento por romper con el pasado, el presente régimen amenaza con dejar al país sin futuro. Las políticas de apertura están siendo sustituidas por políticas dirigidas a fomentar el desarrollo «endógeno» del país, han regresado los controles de precios y la injerencia estatal en la economía ha adquirido un renovado vigor. Existe un discurso oficial que proclama las bondades de la integración, pero una práctica gubernamental que las niega. Las relaciones comerciales con Colombia —las más dinámicas y de mayor significación para el país, por su impacto en el empleo y las inversiones en el sector no petrolero de la economía nacional— son afectadas por las tensiones políticas generadas, en gran medida, por las simpatías del Gobierno venezolano hacia los grupos de insurrectos en el vecino país. La Comunidad Andina es respaldada durante las cumbres presidenciales y denigrada cuando el presidente Chávez asiste a las reuniones de Mercosur. La atención parece ahora volcarse hacia el establecimiento de una Comunidad Sudamericana de Naciones, un proyecto ambicioso y todavía un tanto difuso que varios jefes de Estado de la región pusieron en marcha a finales de 2004.
- ⁵⁸ En lo que respecta a EE.UU., jamás las relaciones recíprocas habían estado en un nivel tan bajo. Sin que parezca importar mucho la significación de ese país como mercado para el petróleo y otros bienes nacionales y fuente de cuantiosas inversiones, en el discurso oficial EE.UU. figura como un país enemigo. De allí la actitud de Venezuela frente al ALCA. Si el Gobierno no ha decretado aún su retiro formal de las negociaciones para la conclusión de este acuerdo, se debe a que éstas se encuentran paralizadas desde hace ya algún tiempo, sin que se tenga muy claro cuál será su destino final. Sin embargo, las numerosas reservas que ha formulado Venezuela a los textos acordados por el resto de los países participantes en el ALCA no dejan ninguna duda con respecto a la poca simpatía que despierta esta iniciativa en las actuales autoridades del país. En la opinión de éstas, el ALCA sería parte de un diseño «imperialista» conducido por EE.UU. para «colonizar» a los países de América Latina y ampliar su poder hegemónico.
- ⁵⁹ Frente a esta actitud, no es de extrañar que Venezuela se haya quedado al margen del más importante esfuerzo emprendido por los países andinos para redimensionar sus relaciones comerciales con EE.UU.: la celebración de un acuerdo de libre comercio entre ese país y Colombia, Ecuador y Perú (y eventualmente Bolivia), cuya negociación se encuentra en la etapa final. Venezuela fue el único país miembro de la CAN que no participó en estas negociaciones, ni fue invitado a las mismas, ni ha pedido ser sumado a esta iniciativa. En la actualidad, desde abril de 2006, Venezuela ya no es miembro. Al Gobierno bolivariano simplemente no le interesa lo que está en marcha entre sus

socios andinos y EE.UU., sin percatarse, tal vez, que a mediano plazo puede perder sus mercados naturales. Después de todo, los acuerdos comerciales no son más que instrumentos para ampliar las oportunidades de comercio e inversiones entre los países participantes, a expensas, por lo general, de los países que no participan en estos acuerdos.

⁶⁰ En cuanto a las posibilidades de negociar un acuerdo comercial entre los países andinos y la UE, la situación es menos clara. No ha habido hasta ahora un pronunciamiento expreso ni a favor ni en contra de dicho acuerdo, en parte tal vez porque éste sigue siendo un tanto elusivo. Existe un vago compromiso de los países europeos de comenzar a preparar las negociaciones para un acuerdo de asociación con los países andinos, bajo el supuesto de que éstos participen en las mismas como un bloque y hayan avanzado en la construcción de su unión aduanera, pero no existe todavía un calendario preciso para desencadenar el proceso de negociaciones. Así, Venezuela tendrá en algún momento que decidir si acompañará a los países andinos en este proceso o se mantendrá al margen, afectando en este segundo escenario la posibilidad misma de que las negociaciones tengan lugar, dada la insistencia europea de negociar con una CAN compacta e integrada.

⁶¹ Por eso resulta un tanto aventurado emitir juicios de valor sobre la actuación de Venezuela en el escenario internacional, y en especial con respecto al proyecto del ALCA y las negociaciones con la UE, que son el objetivo principal de este trabajo. Aunque estas relaciones tienen una gran significación económica para el país y su manejo inteligente —en el marco de los esfuerzos que despliegan los otros países andinos— podría representar para Venezuela indudables ventajas, las prioridades del Gobierno «bolivariano» apuntan en otra dirección. Y no es posible determinar hasta cuándo se mantendrán estas contradicciones, pues las mismas sólo podrán ser superadas una vez que la dinámica política del país así lo permita.

BIBLIOGRAFÍA

BID

--(2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Informe. Washington D.C.

CAN

--(2005). *Intercambio comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea (1994-2003)*. Lima.

CEPAL

--(2002). *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*. Serie Comercio Internacional. Santiago de Chile.

HILLBERRY, R. H. y C. A. MCDANIEL

--(2002). *A Decomposition of North American Trade Growth since NAFTA*. US International Trade Commission, Washington D.C.

WEINTRAUB, S.

--(1999). *Technical Cooperation Needs for Hemispheric Trade Negotiations*. OAS, Washington D.C.

