

Título do capítulo

CAPÍTULO 2

LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA
UNASUR: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS PARA SUPERAR
LAS DIFICULTADES Y ALCANZAR LA INTEGRACIÓN
PRODUCTIVA

Autores (as)

Adriana R. Cadena Cancino

Título do livro

**PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN DE
AMÉRICA LATINA**

Organizadores (as)

Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Cidade

Brasília

Editora

Ipea
CAF

Ano

2012

Edição

ISBN

978-85-7811-155-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNASUR: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES Y ALCANZAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Adriana R. Cadena Cancino*

1 INTRODUCCIÓN: DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LAS REFORMAS NEOLIBERALES EN AMÉRICA LATINA

A partir de los años treinta hasta antes de la crisis de la deuda externa de los ochenta, la prioridad en América Latina (en adelante, AL) fue viabilizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (más conocido como el modelo ISI), impulsado a través del endeudamiento externo y la recepción de inversión extranjera directa de empresas multinacionales.¹ Sin embargo, durante la Gran Depresión, los países desarrollados, en aras de proteger su economía, cerraron sus fronteras y redujeron de una manera importante las importaciones latinoamericanas. Esta situación condujo al deterioro de las relaciones de intercambio a nivel internacional, al incremento del endeudamiento externo para equilibrar la balanza de pagos y por ende al incremento de los servicios de la deuda externa y a una gran contracción económica a nivel regional, dada su gran dependencia respecto de los países del centro, basada en el modelo primario exportador.

La reducción del comercio exterior de los países latinoamericanos con los países desarrollados llevó a los gobiernos a implementar una política de incentivo a la producción de manufacturas, lo que condujo al favorecimiento de las importaciones de bienes de capital y materias primas aptas para la producción de una industria manufacturera ya desarrollada en los países industrializados.

Estas políticas favorecieron el proceso ISI en tiempos de la Gran Depresión, sobre todo en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y México, que “permitieron la protección de la industria nacional, la preferencia sistemáticamente de las importaciones de la industria manufacturera, asignación selectiva de divisas para la

* Directora Ejecutiva de la Fundación América Mundial y Directora Ejecutiva de la Red de Estudios Estratégicos para la Integración de América del Sur (Intersur). Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de Colombia, Central y Antonio Nariño.

1. La economía estadounidense entre 1925 y 1929 se constituyó en la más importante del mundo, como consecuencia de la pérdida de hegemonía del Reino Unido, lo que llevó a que Estados Unidos de América (EUA) tuviera una gran influencia en la inversión extranjera en América Latina que “pasó de tener 350 millones de dólares en 1887 a casi 1600 millones de dólares entre 1914-1930” (Sunkel, 1970, p.345). Esta IED recibida se destinó al favorecimiento de los sectores de la exportación de gran vinculación con las economías centrales, dejándose de lado la inversión para el favorecimiento de la producción interna.

importación de materias primas y bienes de capital; ampliación y reorientación de las inversiones en infraestructura; ampliación de los servicios sociales; y creación de instituciones financieras del Estado, capaces de canalizar ahorros internos y externos hacia el sector industrial” (Sunkel et al., 2007, pp.351-352).

El modelo ISI, como resultado del modelo de dependencia (centro -periferia) y del modelo estructuralista impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), generado por una externalidad condicionada por el proteccionismo de los países desarrollados y no por un plan real de industrialización de los gobiernos latinoamericanos, trajo como consecuencia un incremento de la dependencia externa, el surgimiento de grupos de poder económico enfocados en las necesidades externas y en la producción para la exportación, y con todo un alejamiento de la necesidad de proveer adecuadamente el consumo interno y una industrialización no propia, que induce a un proceso de fragmentación estructural que generó el problema del subdesarrollo.

El modelo ISI tuvo varias características: en su primera fase, la industrialización asumió la forma de sustitución dinámica de las importaciones², que se realiza en una época en que la tecnología se orienta en el sentido de economizar mano de obra y los países latinoamericanos siguen los patrones tecnológicos de los países industrializados³ (Furtado, 1993). Esta situación del proceso de industrialización llevó a que la nueva industria no pudiera absorber la mano de obra, se incrementara el subempleo y por ende una capacidad limitada para alcanzar una fase superior de desarrollo capitalista, en la que se alcanzara la redistribución del ingreso y las estructuras sociales tendieran a la homogeneización.

Según Sunkel, la diversificación y la transformación en la estructura productiva, social y política derivadas del proceso ISI, no tuvo grandes impactos ya que “desde el punto de vista de los efectos regionales, el proceso de sustitución no significó transformaciones profundas en la estructura espacial de la actividad económica creada por el sistema primario exportador”, pues el desarrollo manufacturero se basó en industrias ligeras de bienes de consumo, abastecidas por importaciones de materias primas. Por otra parte, se hace preciso resaltar que la propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo se dio lenta e irregular; se da una suerte de incapacidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo con independencia de su posición dentro de la economía mundial; y sobre todo se da una menor capacidad de la industria moderna de absorber mano de obra liberada por el sector rural, además de la gran dependencia tecnológica (Prebisch, 1951).

2. Las inversiones se orientaban en el sentido de diversificar la estructura productiva a fin de que la oferta interna cubriese los espacios que una oferta externa insuficiente dejaba vacíos (Furtado, 1993, p.143), lo que llevó al incremento de precios por la ausencia de competencia.

3. El hecho de que se sigan los patrones tecnológicos de los países industrializados alude a la adopción de tecnología y no a la innovación tecnológica generada por el propio proceso de desarrollo, lo que lleva al atraso industrial y tecnológico.

Con la aparición del crecimiento de las exportaciones manufactureras a finales de los años cincuenta, Prebisch y la CEPAL pasaron a defender un “modelo mixto” que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial. A lo largo del tiempo, la visión de la CEPAL se volvió crecientemente proexportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección (Ocampo, 2001, p.27). Bajo la dinámica del modelo mixto, a partir de 1960 la CEPAL adopta los procesos de integración como instrumentos claves para disminuir los costos del modelo ISI, incrementar la inversión y el comercio intrarregional, en el que el mayor reto fue el de conformar un mercado común latinoamericano⁴.

Luego, en 1970 se propagó en AL la idea de un Estado fuerte combinado con una amplia dosis de proteccionismo. Empero, con el agotamiento del modelo ISI y el surgimiento de la crisis de la deuda externa, iniciada en toda AL con la moratoria del pago de la deuda externa mexicana en 1982 y con el posterior contagio de Argentina en 1989, se estableció en la Región el avance de las estrategias “neoliberales”⁵, que impusieron una nueva agenda económica a través de las políticas de ajuste señaladas por el Consenso de Washington, donde se abandona el modelo ISI y se retorna al liberalismo económico, con la imposición de la liberalización comercial, de capitales, el ajuste fiscal y la contracción del gasto público, entre otras reformas estructurales⁶.

Bajo las reformas, las estructuras productivas latinoamericanas presentaron cuatro problemas fundamentales: “1) destrucción excesiva del aparato productivo heredado; 2) débiles eslabonamientos productivos de los sectores dinámicos; 3) especialización en renglones no dinámicos del comercio internacional; y 4) creciente dualismo productivo” (Ocampo, 2007, p.79). Quizás una de las contradicciones más evidentes del modelo neoliberal en AL, es que desde el momento en que se da el cambio de modelo de industrialización desarrollista por el del libre comercio, el crecimiento económico no ha logrado los niveles alcanzados de la época del modelo ISI y a pesar de que AL a partir de los años ochenta ha incrementado notablemente las exportaciones, éstas se sustentan en *commodities* que tienen una creciente demanda mundial, pero que no favorecen la creación de empleo nacional ni desarrollo.

4. Así, en 1960 mediante la firma del Tratado de Montevideo se constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que buscó eliminar barreras arancelarias sin el establecimiento de un arancel externo común; así mismo se iniciaron los procesos de integración del Mercado Común Centroamericano – MCCA (1960); el Grupo Andino (1969) con el Acuerdo de Cartagena y la Comunidad del Caribe – CARICOM (1973) a través de la firma del Tratado de Chaguaramas. Tras el estancamiento de la ALALC, en 1980, este mecanismo de asociación fue reemplazado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1991 con la firma del Tratado de Asunción se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur); en 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN y a partir de 1996 el Pacto Andino pasa a ser Comunidad Andina.

5. Es importante recordar que en el primer país donde se imponen las políticas neoliberales es en Chile, después del golpe de Estado dado al Presidente Allende, el 11 de septiembre de 1973.

6. El servicio de la deuda implicó relaciones con los bancos privados, los acreedores bilaterales y las agencias internacionales. La estabilización se hizo mediante políticas relacionadas con la inflación y la balanza de pagos, con énfasis en la privatización y la liberalización del mercado.

Es fundamental para AL alcanzar el cambio estructural entendido como la introducción de innovaciones en la base productiva y empresarial y el incremento en la inversión para fomentar la investigación y el desarrollo, pues ésta será la única vía que permitirá producir rendimientos crecientes y aprendizaje tecnológico. Así, una participación masiva de la producción industrial, generaría encadenamientos productivos que acelerarían el desarrollo de los países latinoamericanos. Es por esto que insistimos en la integración productiva como la vía necesaria y óptima, para no solamente alcanzar el desarrollo, sino también como propuesta económica para solventar el problema de crisis sistémica del modelo neoliberal, que tiene a las economías desarrolladas subsumidas en una situación de desmonte del estado de bienestar y que también amenaza a AL a la debacle.

Finalmente, basándonos en la premisa que la mejor herramienta a la que pueden acceder los gobiernos para alcanzar el desarrollo es el de la integración, nos enfocaremos en determinar las condiciones necesarias para que se establezca la integración productiva entre los países miembros de la Unión de Naciones de Suramérica; analizaremos las dificultades y posibles soluciones para su consolidación, por lo que miraremos el grado de complementariedad comercial, el efecto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) negociados entre países de la Región con terceros países; y traeremos algunas sugerencias para superar algunos obstáculos a propósito de los TLC.

2 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LA UNIÓN DE NACIONES DE SURAMÉRICA

La crisis económica actual alude a un reordenamiento económico a nivel mundial y sobre todo a la búsqueda de estrategias políticas que coadyuven a enfrentar la crisis. A partir de 2008, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela conformaron la Unión de Naciones de Suramérica (Unasur), con el propósito de llevar a cabo una integración económica de carácter intergubernamental que permita consolidar las relaciones de cooperación política, desarrollo social y crecimiento económico de los países suramericanos.

Los propósitos fundamentales de la Unasur fueron establecidos en las distintas Cumbres Presidenciales Suramericanas: en 2002, se acordó una agenda de integración, seguridad e infraestructura, de lo que resultó la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA); en 2004 se crea la Comunidad Suramericana de Naciones; en 2005 se inició el establecimiento de un diálogo político de temas tales como integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros suramericanos, asimetrías regionales, promoción de la cohesión social y cooperación en telecomunicaciones; en 2006 se incluyó la agenda social como

objetivo fundamental de la integración suramericana; en 2007 en el marco de la Cumbre Energética se pasa de tener en Suramérica una Comunidad a adoptar la Unión de Naciones Suramericanas, que resulta ser un instrumento de política más ambicioso, pues implica la adopción de una moneda única y un mayor número de retos a nivel de política macroeconómica conjunta, a pesar las asimetrías existentes entre los países.

Varios son los órganos consultivos creados hasta el momento por la Unasur: Consejo Energético, de Defensa, Salud, Infraestructura y Planeamiento (Cosi-plan); Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, la Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti); para el Desarrollo Social y la Integración Financiera; Mecanismo de solución de controversias en materia de Inversiones; Electoral; y el Consejo de Economía y Finanzas que contempla impulsar un fondo latinoamericano de reservas, acelerar la creación del Banco del Sur y aumentar el comercio.

La integración productiva como elemento estructurante del desarrollo es aún incipiente en la Unasur, pero es fundamental iniciar un proceso de discusión continua del concepto, con el fin de trabajar en su implementación. Integración productiva no tiene un significado unívoco, pero se ha trabajado en la Comunidad Económica Europea y en la integración asiática desde distintas perspectivas. La integración productiva europea tiene características especiales frente al enorme grado de institucionalidad y la estrategia del financiamiento de diversos proyectos de infraestructura y desarrollo para sus industrias, mientras que en la integración asiática imperaron las relaciones comerciales y de complementariedad productiva, donde Japón coadyuvó a los Nuevos Países Industrializados, por sus siglas en inglés NICs (India, Taiwán, Malasia, Singapur, Corea del Sur, entre otros) a la búsqueda del desarrollo y recientemente, ha puesto a China como el nuevo protagonista mundial (Notas Cepal, 2009).

Por parte del Mercosur, el Grupo de Integración Productiva (GIP) determinó que “la integración productiva implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico relativo a procesos productivos regionales. Esto conlleva la modificación de los patrones productivos vía reasignación de recursos productivos, modificando el patrón de intercambio comercial, tomando en cuenta una perspectiva regional.(Mercosur, 2008)”.

Si bien, este tipo de concepto tomado por el Mercosur es importante para la generación de empleo y estimar el desarrollo de los países de menor desarrollo, no es suficiente para generar desarrollo para el caso de la Unasur, pues se debe tomar

en cuenta que las grandes industrias con alto valor tecnológico, que tienen como propósito la demanda más dinámica de los países desarrollados, son las que históricamente (después de la Revolución Industrial) han generado crecimiento y desarrollo en los países. Sin embargo, es fundamental advertir que el desarrollo de los nuevos países industrializados, incluida China, lograron su auge gracias a los mecanismos de desempeño, impuestos a la Inversión Extranjera Directa y por la acción de diferentes mecanismos de protección para el desarrollo de la industria e inversión en infraestructura, además de la articulación productiva producida en Asia.

Cuando se observan las políticas adoptadas por los países Asiáticos para alcanzar el desarrollo, encontramos que el Estado Japonés ejerció como coordinador de las actividades económicas basado en la triple alianza: Bancos - Empresa - Gobierno; intervino sobre las importaciones de insumos de bienes de capital; exigió la transferencia de tecnología; impuso tasas diferenciadas de tecnología y soporte financiero⁷. Corea y Taiwán obedecieron a los criterios de flexibilidad y selectividad y priorización en los sectores de alto contenido tecnológico, productos más dinámicos en las economías más desarrolladas en la escala de bienes exportables y el mantenimiento de su política industrial (Ferreira, L, Rodrigo, 2011, p.118).

En China, se ha mantenido la devaluación de su moneda, los bancos son estatales y la política industrial direccionada.⁸ Por otra parte, la inversión extranjera directa para China, ha tenido tres grandes objetivos: 1) Aumentar la participación del país en las exportaciones mundiales; 2) favorecer su acceso a las fuentes externas de capital y tecnología avanzadas e, 3) introducir técnicas modernas administrativas en las empresas chinas. (Ibíd, 2011, p.136)

En Corea del Sur, país que hace cincuenta años contaba con el mismo nivel de desarrollo que AL, hoy se reconoce como un gran productor y exportador de marcas propias de alto valor agregado, como Hyundai, Daewoo, LG, Sungyong, Samsung, Ssangyong, entre las más conocidas. Contrario a lo realizado por los gobiernos latinoamericanos frente al abandono del modelo de “Industrialización por Sustitución de Importaciones”, el gobierno de Corea del Sur que también tuvo su propio modelo ISI en el mismo periodo, no lo abandonó con las reformas neoliberales.

7. Una vez que Japón pierde competitividad en su moneda y pierde productividad en sus empresas, inicia un proceso de relocalización de sus empresas productoras hacia otros países asiáticos, surgiendo así los nuevos países industrializados (NICS) y generando desarrollo en toda la Región.

8. La formación de la amplia base exportadora de China, a pesar de haber sido impulsada por las empresas estatales, tuvo gran soporte del capital extranjero que entró al país por medio de plataformas de exportación.

Es que el desarrollo de Corea del Sur ha estado ligado fuertemente a la política estatal y la protección; así, en “1962 el gobierno promulgó la “Política de Promoción de la Industria Automotriz” y la “Ley de Protección a la Industria Automotriz”; en 1964 estableció el “Plan de Promoción Integral de la Industria Automotriz”, prohibiendo a las compañías extranjeras operar en Corea, a menos que estuvieran asociadas con productores locales; en 1982 tras la crisis energética, el gobierno tomó medidas para evitar una dura competencia entre las cuatro fábricas existentes en ese momento, postergando su política aperturista; y para 1986 el gobierno había elaborado nueve planes oficiales de protección para la industria automovilística” (Valencia, 2/10/2011), lo que le permitió hoy, ser la quinta economía productora automotriz a nivel mundial y la sexta a nivel de exportaciones. Luego, la vía tomada por Corea del Sur dista ampliamente de la adoptada por las economías de AL que llevaron a la desindustrialización, a la generación de pobreza, miseria, desempleo y demás problemas estructurales, mientras que Corea del Sur adoptó la protección de su industria nacional con alto valor agregado, fortaleció su mercado interno, invirtió en ciencia y tecnología, postergó la apertura económica en tiempos de crisis, invirtió en educación de alta calidad y esencialmente, no siguió las políticas neoliberales.

Así, la integración productiva suramericana a la luz de las integración asiática y europea, está aún sin un horizonte claro, pero lo que se puede determinar es que sin protección para el desarrollo de la industria, sin requisitos de desempeño establecidos para la inversión extranjera directa y sin el impulso de las cadenas productivas, es muy improbable que en Suramérica se pueda hablar pronto de una nueva senda de desarrollo, a propósito de las negociaciones de Tratados de Libre Comercio de nueva generación, que vienen adelantando algunos países de la Región con países altamente asimétricos.

3 TENDENCIAS PRODUCTIVAS ENTRE LOS PAÍSES SURAMERICANOS

Al realizar un análisis del comportamiento de la actividad productiva de los países suramericanos que componen el Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay), la Comunidad Andina (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador), Venezuela y Chile, a través de sus principales bienes exportables e importables (cuadro No. 1), vemos que en el 2010, en general, aún existe una marcada tendencia por la exportación de bienes primarios, una oferta de exportación poco diversificada y una gama de importaciones de bienes de alto contenido tecnológico y de valor agregado.

CUADRO 1

Principales bienes de exportación y de importación (2010)

País	Exportaciones	Importaciones
Argentina	Harina de soja, habas, aceite de soja, maíz, aceites crudo de petróleo, perlas finas, vehículos para el transporte de mercancías, minerales de cobre, productos químicos, automóviles, trigo, entre otros.	Automóviles para turismo, aceites de petróleo mineral, aeronaves, partes y accesorios para vehículos, teléfonos, minerales de hierro y su concentrados, aparatos de grabación y reproducción, energía eléctrica, automóviles para transporte de mercancías, motores de encendido por chispa, hulla y combustibles sólidos, abonos, fertilizantes, productos químicos orgánicos, neumáticos, sangre humana y animal, medicamentos, entre otros.
Bolivia	Gas de petróleo, minerales de cinc, minerales de los metales preciosos y sus concentrados, alimentos preparados para animales, estaño, aceite de soja, entre otros.	Gasolina y diesel, barras de hierro sin alear, combustibles para motores de vehículos automóviles, harina de trigo, vehículos automóviles para transporte de mercancías y de turismo, máquinas para perforación, medicamentos, aeronaves, tractores, insecticidas, raticidas, herbicidas, preparaciones alimenticias, betún de petróleo, papel y cartón, pañales, palas mecánicas, excavadoras, malta, plásticos, entre otros.
Brasil	Minerales de hierro, petróleo, granos y frutas, soja, azúcar de caña, café, tortas y otros residuos de soja, pasta química de madera, carne de pollo y gallina, aeronaves, vehículos para el transporte de personas, aceite combustible, cereales, hierro, piedras preciosas, entre otros.	Petróleo, aceite diesel, automóviles de pasajeros, petroquímica, máquinas y aparatos de material eléctrico, hulla, clorato de potasio, gas, cobre refinado, trigo, vehículos para el transporte de mercancías, querosenos, partes para aviones y helicópteros, partes para automóviles, cristal líquido, circuitos integrados eléctricos, propano, turbinas a gas, teléfonos, fertilizantes, coque, medicamentos, hierro fundido, entre otros.
Colombia	Petróleo, Hullas, oro, café, aceites pesados, ferrónique, bananos, gasóleo, coques, flores, azúcar de caña o de remolacha, desperdicios de cobre, polipropileno, medicamentos, polímeros de cloruro, gasolinas sin tetraetilo de plomo, gas natural, entre otros.	Aviones y aeronaves, aceites pesados, maíz, teléfonos, automóviles de turismo, computadores, productos farmacéuticos, aceite de petróleo, aparatos receptores de televisión, máquinas para procesamiento de datos, vehículos para el transporte de mercancías, propano, trigo, soja, motocicletas, alambre de cobre, aceite de soja, abonos, semillas, habas, neumáticos, entre otros.
Chile	Cobre y sus manufacturas, minerales de cobre, pasta química de madera, oro, molibdeno, alambre de cobre, flúor, cloro, bromo y yodo, pescado congelado, madera de pino, papel y cartón, plata, vino, preparaciones alimenticias, uvas, despojos de pescado, manzanas, peras y membrillos, entre otros.	Gasolina, diesel, petróleo, vehículos de carga y de personas, gas, teléfonos, camionetas, carne de res, computadores, volquetas, hulla, minerales de molibdenos, minerales de cobre, gas propano, medicamentos, azúcar de caña y remolacha, alimentos para animales, barcos, ácido sulfúrico, excavadoras, gas natural, entre otros.
Ecuador	Petróleo, bananos, aceites pesados, camarones, flores, cacao, atunes, vehículos para transporte de mercancías, café, tilapia, aceite de palma, camperos, sardinas, piña, aparatos de ortopedia, tableros de madera, confituras, hortalizas, entre otros.	Diesel, Nafta disolvente, gas licuado, medicamentos, aceites de petróleo, automóviles para turismo, tubos de enturbación, aceite de soja, vehículos híbridos, motores y generados eléctricos, aparatos de reproducción de televisión, trigo, pescado congelado, vehículos para transporte de mercancías, energía eléctrica, aceite de soja, aparatos celulares, entre otros.
Paraguay	Soja, carne bovina, harina, maíz, trigo, aceite de soja, semillas de sésamo, azúcar de caña, carbón vegetal, bombonas de plástico, cigarrillos, arroz, aceite de girasol, algodón, pieles, entre otros.	Gasóleo, teléfonos celulares, juguetes, videojuegos, cámaras fotográficas y videocámaras, preparaciones alimenticias, máquinas para tratamiento magnético, abonos, nitrógeno, fósforo y potasio, reproductores de sonido, gasolinas, automóviles, naftas, tabaco, neumáticos, aires acondicionados, unidades de discos magnéticos, químicos, cervezas de malta, entre otros.

(Continúa)

(Continuación)

País	Exportaciones	Importaciones
Perú	Oro, minerales de cobre, cobre refinado, residuos de industrias alimentarias, cinc, plomo, café, aceites de petróleo, molibdenos, hierro, carburadores tipo queroseno, espárragos, gas natural, aceite de pescado, uvas frescas, propano, camisetas, moluscos, colorantes, entre otros.	Petróleo, diesel, automóviles, maíz, teléfonos, residuos de la industria alimentaria, trigo, aceite de soja, televisores, receptores de radiodifusión e imagen, computadores, diesel, excavadoras, propileno, medicamentos, volquetas, barras de hierro, motocicletas, azúcar de caña, neumáticos, abonos, entre otros.
Uruguay	Habas, carne bovina, trigo, arroz, madera, leche, malta, tapones de plástico, leña, animales bovinos, gasolinas, energía eléctrica, oro, caucho, pieles, grasas comestibles, muebles, automóviles para turismo, cítricos, abonos, herbicidas, filete de pescado, maíz, lana y pelo fino, partes para automóviles, entre otros.	Petróleo, gasóleo, vehículos, plásticos, teléfonos, aparatos de transmisión, partes para automóviles, fuel oil, abonos, tractores, monitores, aparatos de radiodifusión y grabación, caucho, yerba mate, abonos, naftas, herbicidas, insecticidas, aviones, carne porcina, aparatos para cosechar, energía eléctrica, entre otros.
Venezuela	Petróleo, Piritas de hierro tostadas, hierro, barcos de pesca, combustibles minerales, ferroaleaciones, aluminio, hulla, hidrocarburos cíclicos, óxido de aluminio, dodecibenceno, remolcadores, carbono, energía eléctrica, ferrosolicio, plásticos, crustáceos, tabacos, conductores para electricidad, medicamentos, cacao, ron, amoníaco, oro, aviones, partes de automóviles, entre otros.	Productos farmacéuticos, animales vivos bovinos, aparatos emisores de radiotelefonía, máquinas eléctricas, aceite de soja, reactores de gas, trigo, maíz, productos industria química, televisores, videomonitores, videoproyectores, generadores de corriente alterna, aparatos de medicina e instrumentos, electromédicos, tubos de perforación, partes y accesorios de máquinas, malta, plásticos, azúcar, leche y nata, vehículos, computadores, alambre de cobre, atunes, papel, entre otros.

Fuente: Aladi.
Elaboración propia.

A pesar de que Brasil y Argentina se encuentran dentro de los países del G-20, aún su oferta productiva para el exterior es muy alta en bienes básicos, aunque es de resaltar la capacidad de la industria automovilística y aeronáutica (especialmente en el caso brasileño). Por otra parte, es de resaltar que los países suramericanos poseen gran cantidad de recursos estratégicos energéticos de gran importancia que, de llegar a darse la integración energética, podrían posicionar a la Región como potencia mundial en esta materia.

Por otra parte, al estudiar la importancia que puede tener la integración productiva en el marco de los países que conforman la Unasur (cuadro 2) observamos el grado de apertura económica a nivel bilateral entre los países suramericanos, lo que arrojó un bajo nivel de interrelación entre los miembros, resaltando un mayor nivel de apertura intrarregional en el caso brasileño, argentino y entre los países del Mercosur, mientras que entre los países de la Comunidad Andina la apertura es más modesta. Cabe subrayar el caso de Bolivia, que a pesar de estar dentro de la Comunidad Andina, mantiene una apertura más desarrollada con los países del Mercosur sin ser un miembro pleno de este organismo.

Al analizar el grado de apertura de cada país con el conjunto de Suramérica, se puede observar que tan sólo en los casos de Bolivia y Paraguay existe un grado de apertura superior al 50%, mientras que los países restantes, aún poseen niveles bajos de apertura con la Región.

Se puede decir que faltan políticas de integración regional suramericana, pues a pesar de que existe una tendencia a mejorar las relaciones de intercambio entre los países de la Región, dados los resultados del 2010, aún el nivel de apertura y de importancia comercial intrarregional es muy baja, por lo que en el corto plazo no se podría hablar de una Región con lazos comerciales muy fuertes, con excepción de Bolivia y Paraguay, como se resaltó anteriormente.

CUADRO 2

Grado de apertura económica entre los países suramericanos (1995 y 2010)

PAÍS	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela		Suramérica	
AÑOS	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Argentina			0,2	0,2	3,9	7,4	0,1	0,3	0,8	1,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	5,9	10,8
Bolivia	3,8	10,4			2,8	27,8	1,2	2,9	1,9	3,3	0,2	0,5	0,1	0,4	3,1	6,5	0,1	0,3	0,2	5,2	13,4	57,1
Brasil	1,7	3,7	0,1	0,4			0,1	0,4	0,4	0,9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5	3,2	7
Colombia	0,3	1,1	0,1	0,2	0,6	2,3			0,4	1,2	0,7	1,8	0,0	0,0	0,7	1,3	0,0	0,0	2,5	1,2	5,2	9
Chile	3,2	5,2	0,4	0,4	3,7	8,1	0,6	2,1			0,5	1,2	0,2	0,7	0,9	2,3	0,2	0,2	0,6	0,6	10,2	20,7
Ecuador	1,1	2,7	0,0	0,6	1,6	3,7	4,3	10,9	2,0	5,5			0,0	0,1	0,7	8,8	0,1	0,3	2,0	6,0	11,8	38,5
Paraguay	8,4	20,2	0,1	0,5	15,3	29,4	0,2	0,1	1,6	6,4	0,0	0,2			0,1	1,3	1,0	11,0	0,3	3,2	27	72,2
Perú	0,8	1,4	0,4	0,7	1,3	3,4	1,5	2,3	0,9	2,6	0,2	2,4	0,0	0,3			0,1	0,1	1,2	0,7	6,5	13,8
Uruguay	4,4	6,6	0,0	0,1	7,1	9,6	0,1	0,1	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,7	0,2	0,3			0,2	2,9	12,7	21,1
Venezuela	0,3	0,6	0,0	0,3	1,9	2,1	2,0	1,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,2			5	5,4

Fuentes: Importaciones y Exportaciones en miles de dólares, Aladi

Producto Interno Bruto, Banco Mundial en miles de dólares a precios constantes del 2000

$((X_s+M_s)/PIB)*100$ Apertura Comercial entre países miembros de la Unasur

*Suramérica: con excepción de Guyana y Suriname $((X_s+M_s)/PIB)*100$ Apertura comercial de cada país frente a toda Suramérica.

Cálculos propios.

En el cuadro 3 podemos ver el grado de complementariedad existente entre los países suramericanos, que se ha medido mediante un modelo econométrico de regresión lineal simple, donde se explica cómo el crecimiento de las importaciones de los demás países ($\ln IMPO_{ij}$) afecta el crecimiento económico del país doméstico ($\ln PIB_i$). Por ejemplo, al mirar el coeficiente entre Brasil como país doméstico y Colombia como el país desde donde se realizan las importaciones, igual a 0,1481, indica primero que existe complementariedad entre el comercio exterior de Brasil con el de Colombia y segundo que por 1% que crezcan las importaciones desde Colombia, el PIB de Brasil crece 0,1481%, y aunque probablemente sea alto, lo importante de resaltar es el efecto del comercio interregional.

Lo interesante de este modelo es ver que, excepto algunas relaciones comerciales de sustitución (los resultados negativos del cuadro 3 en el caso de Venezuela – Chile y Venezuela - Perú), existe un alto grado de complementariedad entre estos países de Suramérica, lo cual refuerza la idea de integración productiva en la Unasur.

CUADRO 3

Grado de importancia del comercio intrarregional y su complementariedad (1995 y 2010)

			Variable dependiente: $\ln(\text{pib})$									
			Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Variable explicativa: $\ln(\text{importaciones})$	Argentina	β		0,3079	0,3139	0,2073	0,3814	0,2070	0,2463	0,3654	0,3022	0,2224
		t - student		12,52	4,21	13,91	10,59	17,43	7,94	8,93	9,28	14,95
	Bolivia	β	0,1111		0,0718	0,2235	0,2803	0,1256	0,0600	0,2563	0,1223	0,0387
		t - student	3,34		7,95	2,79	4,10	5,00	5,00	3,57	3,48	2,31
	Brasil	β	0,3077	0,2905		0,2266	0,2748	0,2041	0,2153	0,2753	0,2814	0,1680
		t - student	11,01	23,80		21,48	9,98	9,85	8,88	12,52	7,63	10,32
	Colombia	β	0,2223	0,3701	0,1481		0,1761	0,2943	0,1587	0,4439		0,1795
		t - student	4,72	14,01	5,44		6,70	13,40	3,71	5,78		7,38
	Chile	β	0,2995	0,3917	0,2005	0,3459		0,3065	0,0881	0,4121	0,4087	0,1938
		t - student	3,64	6,86	7,56	25,89		11,29	2,65	16,00	10,16	10,43
	Ecuador	β	0,1876	0,3331	0,0813	0,3821	0,1360			0,1776		0,1292
		t - student	2,45	9,35	1,22	15,81	3,44			6,83		8,83
	Paraguay	β	0,2281	0,1081	0,1647	0,0451	0,1852	0,1228		0,2263	0,2294	0,1517
		t - student	5,01	5,24	1,38	1,76	6,51	5,89		12,64	7,36	2,66
	Perú	β	0,2426	0,2955	0,2144	0,2241	0,1631	0,1751	0,1482		0,1607	0,1806
		t - student	7,56	12,61	7,75	28,22	10,15	20,81	3,83		4,03	16,79
	Uruguay	β	0,2709	0,2022		0,3015	0,3528	0,1895	0,2723	0,2883		0,1381
		t - student	3,15	4,35		8,13	8,08	5,42	3,76	4,29		7,31
	Venezuela	β		0,1162			-0,3330	0,2096	0,0554	-0,2648	0,0474	
		t - student		5,82			-2,07	5,66	8,55	-2,81	3,70	

Fuente: Banco Mundial y Aladi.

Elaboración propia.

Obs.: Modelo econométrico: $\ln \text{PIB}_i = \alpha + \beta \ln \text{IMPO}_{ij} + \mu_i$

Donde

 PIB_i : Producto Interno Bruto del país i . IMPO_{ij} : importaciones del país i que provienen del país j .Se estima en log – log para obtener la interpretación del coeficiente β en términos porcentuales y como elasticidad. En el cuadro se presentan los coeficientes significativos al 10%.

Tendríamos que entrar a analizar con mayor profundidad el porqué de la complementariedad y cuáles son los sectores dinámicos, pero esto lo dejaremos para una próxima investigación.

Ahora bien, como en líneas anteriores hemos tratado de analizar las ventajas y la importancia de la integración productiva entre los países miembros de la Unasur, es conveniente analizar las dificultades que podría atravesar la integración como consecuencia de la firma de Tratados de Libre Comercio entre algunos países suramericanos con EUA, lo cual trataremos en el siguiente apartado.

4 LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAÍSES ASIMÉTRICOS Y SU INCIDENCIA EN LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Los TLCs son acuerdos comerciales que se celebran entre dos o más países con el fin de reducir aranceles y eliminar barreras para arancelarias entre sí. Estos tratados tienen el fin único de abrir las fronteras a los bienes e imponer reglas en materia de propiedad intelectual, inversiones, medio ambiente, normas laborales, comercio transfronterizo, servicios, entre otros, pero carecen de políticas que coadyuven a la convergencia económica y social.⁹

Un nuevo panorama para la integración latinoamericana se empieza a configurar a partir de la ruptura de las negociaciones de la conformación del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003, momento en que los EUA reactivaron su política de negociaciones bilaterales, las cuales estuvieron encabezadas por el Representante de Comercio de los EUA de ese entonces, Robert Zoellick. En el marco de la “liberalización competitiva”,¹⁰ Zoellick especificó el itinerario a seguir y los puntos relevantes en la estrategia de construcción de un espacio de libre comercio hemisférico que relacionó con la política de seguridad nacional que mantiene EUA.

A partir de 1994, con la celebración de Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado entre EUA, México y Canadá, los TLC son más restrictivos, con prioridades en los temas de propiedad intelectual y de inversiones. Gobiernos como los de EUA y de la Unión Europea buscaron obtener el Tratado Nacional para las inversiones en los países socios, además de garantizar el respeto de la propiedad intelectual, que realmente es un sistema de protección a la industria de los países desarrollados, que perjudica en gran medida a los países

9. Caso contrario se vio en los inicios de la historia de los procesos de integración económica de América Latina, donde se adoptaron mecanismos de reconocimiento de las asimetrías que trataban de coadyuvar a los países menos desarrollados. Ejemplo de esto lo podemos observar en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC en el Capítulo VIII), Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi en el capítulo III), el Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Pacto Andino, el proyecto de integración centroamericana y la Comunidad del Caribe (Caricom). Las consideraciones sobre asimetrías de los países menos desarrollados se estimaron en relación con el acceso al mercado de los países más desarrollados y a la mayor defensa comercial para enfrentar los procesos de apertura. “El trato especial y diferenciado se traducía en un trato comercial no recíproco que favorecía a los menos desarrollados y se limitaba a los aspectos arancelarios y comerciales de la integración” (Cepal, 2007). Pero es a partir de los años 90 con el modelo aperturista y de las reformas, que el trato no recíproco para las economías de menor desarrollo ya no era parte integrante de los tratados y las economías menores tan sólo se beneficiaban de mayor tiempo para reducción arancelaria. Es tan sólo entre 2003 y 2004 que el Mercado Común del Sur (Mercosur) creó “los Fondos para la Convergencia Estructural, mientras que la Comunidad Andina a partir de 1999 implementó la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integral de Desarrollo Social” (Ibíd *op.cit.*, 4).

10. Liberalización Competitiva: La dinámica y orientación que siga la integración hemisférica dependerá de la actitud que asuman los EUA. La estrategia estadounidense está claramente establecida: combinar las negociaciones bilaterales con las multilaterales, de suerte que se refuercen mutuamente y converjan en el libre cambio global. Es la esencia de la liberalización competitiva que la agenda de EUA en comercio sintetiza en tres prioridades: *i)* concluir exitosamente la ronda Doha de la OMC; *ii)* extender en nuevos TLCs los nexos económicos bilaterales y regionales para ampliar el bienestar de los trabajadores, los agricultores y los consumidores estadounidenses; *iii)* proteger los intereses y derechos nacionales mediante la aplicación de las leyes de comercio internacional de los EUA y las normas internacionales. (Tomado de USTR).

menos desarrollados, que no poseen una cultura del desarrollo tecnológico y de la innovación y que tendrán que pagar los costos de mantener monopolios en dichas áreas en los países desarrollados.

Los TLC que negocian EUA y la Unión Europea resultan inapropiados para los países productores agrícolas, pues los “altos subsidios”¹¹ a la agricultura que aquellos mantienen no son negociables en los TLC y sólo son negociados en las Rondas de Doha para el Desarrollo que lidera la Organización Mundial del Comercio, las que hasta el momento no han dado ningún resultado favorable.

A propósito del TLC que ratificó EUA con Colombia el 12 de octubre de 2011, pero cuya negociación finalizó el 27 de febrero de 2006, traerá más consecuencias negativas que positivas tanto para Colombia como para la Integración Suramericana.

Frente a las asimetrías entre el comercio bilateral entre EUA y Colombia (Cuadro No. 4) a 2006 vemos que el 11,2% de las exportaciones que EUA realiza hacia Colombia es del sector primario, mientras que 88,7% corresponde al sector industrial. Mientras que para Colombia el 67,8% correspondió a exportaciones del sector primario y tan sólo el 32,1% al sector industrial.

CUADRO 4

Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos por sectores (1990-2006)

Sectores	Estados Unidos				TAG ¹	Colombia				TAG
	% Exportaciones a Colombia por sector económico					% Exportaciones a EUA por sector económico				
	1990	1995	2000	2006		90/06	1990	1995	2000	
Sector primario	7.6	7.7	9.5	11.2	2	66.7	70.0	73.8	67.8	0.0
Sector industrial	88.4	91.7	90.5	88.7	0.0	32.9	29.9	26.2	32.1	0.0
Otros	4.0	0.6	0.0	0.1	-19.7	0.4	0.1	0.0	0.1	-0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Cepal. Disponible en: <http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2006_2007>.

Nota: 'TAG – Tasa de crecimiento acumulada geométrica del periodo.

Obs.: tomado de: El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EUA: Un tratado de Asimetrías (Cadena A, 2011).

11. Los resultados negativos de la ronda de Cancún se debieron principalmente al incremento de los subsidios agrícolas otorgados por los EUA a sus productores agrícolas en 2002, conocidos como “el “Farm Bill” que estableció subsidios por US\$ 180.000 millones entre 2003 y 2009, superiores en no menos del 75% a los que estuvieron vigentes entre 1996 y 2002” (Barberi y Garay, 2004, p.8).

Lo sorprendente de los resultados que hemos obtenido hasta el momento cobra real importancia cuando se tiene en cuenta que Colombia, junto con los países Andinos, ha tenido vigente la “Ley de Preferencias ATPDEA”¹² que consiste en una ayuda a través del comercio que otorga EUA unilateralmente a los países Andinos, en la lucha por la erradicación de la droga y el conflicto armado interno.

Uno de los argumentos más fuertes del gobierno colombiano para negociar el TLC fue el de mantener las preferencias otorgadas por EUA de manera permanente y desgravar otros productos no comprendidos en el sistema de preferencias. No obstante, al hacer una evaluación de las exportaciones colombianas hacia EUA bajo la modalidad de APTDEA con el manejo de las preferencias, podemos afirmar que Colombia con la apertura del comercio que realizó unilateralmente EUA no logró un incremento de las exportaciones colombianas, tal como se observa en el cuadro No. 5., pues a pesar de tener más de cinco mil doscientos cincuenta (5250) bienes colombianos abiertos al mercado estadounidense en más de 11 años, la estructura de las exportaciones colombianas hacia EUA no logró cambiar. Luego, la promesa del crecimiento de las exportaciones es una falacia; más bien, las importaciones provenientes de EUA hacia Colombia sí tendrán aumentos significativos, pues los aranceles agrícolas tendrían una reducción de 14,47% en Colombia, mientras que EUA los reduciría en 4,95% y en materia industrial la reducción sería del 13,28% y 3,79% respectivamente (Véase, Cadena A, 2001), lo que afectaría la promoción de la industria en Colombia.

12. Colombia desde 1991 disfruta de las preferencias que EUA otorgó en la Ley de Preferencias Andinas (ATPA), con la desgravación de cinco mil productos colombianos con libre entrada a EUA. El 6 de agosto de 2002, el presidente George W. Bush, cambió el ATPA a su nueva “Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga” (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Dicho cambio amplió el universo desgravado en 250 productos adicionales, que comprenden: petróleo, prendas de vestir, textiles, calzado, relojes y sus partes, carteras y maletines, productos importantes para el comercio colombiano con EUA.

CUADRO 5
Exportaciones colombianas hacia EUA en dólares (1990-2006)

Principales productos de exportación de Colombia hacia EUA	Sin ATPA					Con ATPA					Con ATPDEA					Tag	
	1990					1995					2000					1990-2006	
	Valor USD	Part. %	Ar Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar Prom*	Ind. Esp	%
Combustibles de Petróleo	1.631.882.883	52	0.87	7	1.413.574.845	38	0.46	8	3.861.277.655	55	0.69	7	3.886.325.617	42	0.001	4	6%
Carbón	46.377.264	53	0	72	61.973.900	39	0	51	199.410.068	58	0.00	122	1.183.672.867	55	0.00	154	22%
Café	308.921.389	63	0	32	433.949.778	51	0	42	436.064.937	65	0	30	548.706.504	61	0.00	42	4%
Flores	164.011.041	68	6.28	112	313.136.427	59	0.003	144	3.116.414	69	0.003	122	360.827.340	65	0.004	195	5%
Banano	129.185.070	72	0	19	159.479.028	63	0	24	219.686.100	72	0	62	192.494.728	66.6	0.00	26	3%
Caña de azúcar	90.281.064	75	0	21	51.051.917	65	0	24									0
Piedras y Metales Preciosos	58.169.186	77	0	6	237.183.525	71	0	133	127.898.938	74	0	11	355.920.608	70	60.66	2	12%
Cemento	22.957.119	78	0	31	25.403.584	72	0	74	51.444.277	75	0	62	90.910.316	72	0	12.53	9%
Pescado	15.450.327	78	0	4	18.036.136	72	0	13									0
Químicos Inorgánicos								4	48.602.705	75	0.01	134					
Pigmentos									196.874.652	78							
Otros	685.239.540	22			1.041.431.895	28			1.515.734.850	22			2.646.445.699	28			9%
Total	3.152.474.883	100			3.755.221.035	100			6.988.639.606	100			9.265.293.679	100			

Fuente: Programa Magic, Cepal
Elaboración propia.
Notas: Ar. Prom.: Arancel Promedio pagado por Colombia en EUA.
Ind. Esp.: índice de especialización.
TAG: Tasa de crecimiento acumulada del período.
Elasticidad de las exportaciones: incremento % arancel promedio/ incremento % exportaciones.
Obs.: tomado de: El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EUA: Un tratado de Asimetrías (Cadena A, 2011).

Lo más preocupante del TLC son los resultados que arrojó la negociación, pues no sólo se desgravaron los bienes y se adoptaron medidas que van en contra de la industrialización del país, sino que además se deterioró la situación del agro colombiano al no negociarse los subsidios que EUA otorga a sus productores agrícolas, pues los productos estadounidenses podrían entrar a competir con los colombianos con un “dumping legal”. Además, los negociadores estadounidenses lograron que los colombianos desmontaran el “Sistema Andino de Franja de Precios”¹³ SAFP y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes para las importaciones originarias de los EUA.¹⁴

Según los estudios realizados sobre el agro en Colombia, en el TLC se debieron incluir medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas internas proclamadas por EUA fuesen eliminadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) a nivel multilateral, e incluir una cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación en el caso de que los EUA decidieran aumentar sus ayudas internas al agro (Barberi-Cardona; 2007, p.37). Sin embargo, el gobierno colombiano y su equipo negociador no incluyeron ninguno de los mecanismos expresados anteriormente, y aceptaron que los EUA excluyeran del programa de liberación al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final; mientras que Colombia no pudo excluir sector o producto alguno del programa de desgravación, tal como ocurrió con el TLCAN. “Adicionalmente se le otorgó a EUA una *cláusula de preferencia no recíproca*, según la cual Colombia se comprometió a otorgarle cualquier preferencia adicional a la prevista en el TLC que pudiera concederle a cualquier país, con el que adelante o profundice acuerdos comerciales a partir del 27 de febrero de 2006 (Barberi, Cardona y Garay, 2007, pp.1-3)”. (Cadena A, 2011), lo que trae graves consecuencias para la integración regional suramericana.

Es que los acuerdos entre los países suramericanos y los EUA, “repiten la senda trazada en el TLCAN, pues son acuerdos de “libre mercado”, más que de libre comercio, en razón del carácter proteccionista de las reglas de origen y las obligaciones sobre propiedad intelectual y sobre inversiones extranjeras, como bien lo presentan Ventura (2007), Cardero (2007) y Schatam (2007)” (Puyana, 2008).

13. “Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) es un mecanismo arancelario que adoptaron los países de la Comunidad Andina, con el fin de estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. La estabilización se obtiene aumentando el arancel ad-valorem, cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso y rebajando dicho arancel hasta cero, cuando dicho precio está por encima del techo. Disponible en: <www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm>.

14. Éstas eran las políticas comerciales agropecuarias más importantes para el fomento del agro colombiano, frente a las múltiples ayudas que EUA otorga a sus productores (Gaceta Congreso No. 18; 29/01/07, p.32), lo que anticipa que al momento de entrar en vigor el TLC, el agro quede absolutamente desprotegido contra el dumping comercial que efectúa EUA a través de las elevadas ayudas internas que otorga a sus productores agrícolas.

Para analizar la incidencia de los TLC que han negociado países como Chile, Perú y Colombia para la conformación de la integración productiva en el marco de la Unasur, es importante destacar las restricciones a las políticas sectoriales derivadas de los compromisos adquiridos en materia de inversiones. Los TLC negociados aplican el trato de Nación Más Favorecida (NMF) y el trato nacional a los capitales y a los inversionistas foráneos (Ventura, 2007). Dichos compromisos adquiridos encarecen la generación de tecnología, restringen la capacidad de aplicar políticas de desarrollo industrial (a causa de la aplicación de compromisos que van más allá de ADPIC), situación diferente respecto de como lo hicieron los NICs, (como se hizo referencia en líneas anteriores) donde China e India emplearon los requisitos de desempleo, traducidos en la obligación de exportar o de absorber insumos nacionales o de localizar la producción en determinadas regiones que favorecieran la generación de empleo, construir o ampliar instalaciones y hacer políticas para la innovación y el desarrollo (Puyana, 2008).

Los países que negociaron TLC con EUA aceptaron una limitación de jurisdicción en sus legislaciones, pues tiene serios condicionantes para hacer políticas¹⁵. “Mientras dichos países han aceptado recortar su capacidad de desarrollar políticas de fomento y dar garantía a las inversiones extranjeras, los EUA mantienen una rica gama de políticas agropecuarias e industriales. El análisis pormenorizado de la política industrial estadounidense revela que aplica medidas para la solución de problemas que afecten sectores particulares, otras de protección a la pequeña y mediana industria por la vía de compras estatales o en general a toda la industria con el *By American Act*” (Cardero, 2007). Situación que es totalmente asimétrica para los países suramericanos firmantes del TLC y contraproducente para la integración productiva suramericana.

15. Un ejemplo particular de la limitación que tendría Colombia en materia de política económica debido al TLC con EUA, se puede ver en el capítulo de inversión en el que se requería proteger la cláusula de balanza de pagos (que es incorporada en los acuerdos de la OMC), dadas las características de la economía colombiana, especialmente ante la dependencia frente a las exportaciones de materias primas, flores y alimentos, cuyos precios internacionales son altamente inestables y generan crisis de la cuenta corriente y en la balanza de pagos en general. No obstante, el gobierno no logró incorporar en la negociación un control de capitales por los plazos requeridos, sino tan sólo por un año, además de incorporar en el anexo 10E del Texto del Tratado unas excepciones en materia de: “pagos o transferencias de transacciones corrientes; pagos o transferencias asociadas con inversiones en el capital de sociedades; o pagos provenientes de préstamos o bonos, siempre que tales pagos sean efectuados de acuerdo a los términos y condiciones del acuerdo de préstamo o de la emisión de bonos” (Texto TLC, en Gaceta Congreso pp.18,107).

Este particular no alcanzado por los negociadores colombianos cerró la posibilidad de que Colombia adopte controles a las importaciones y a las operaciones de cuenta corriente y de cuenta de capital en caso de crisis (Ponencia Partido Liberal, 2007, p.69). De llegar a implementarse el TLC y suscitada una crisis económica en Colombia, el gobierno no podrá tomar iniciativas económicas con el fin de parar la crisis, pues de llegar a hacerlo, Colombia sería objeto de millonarias multas monetarias, dado que el capítulo se torna vinculante respecto al capítulo de solución de controversias negociado en dicho tratado.

5 PODRÍA LA UNASUR SUPERAR LOS OBSTÁCULOS IMPUESTOS POR LOS TLC Y LOGRAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA?

A lo largo de nuestro estudio sobre la integración hemos encontrado que existen tres alternativas para superar los obstáculos que imponen el TLC a la integración productiva suramericana: *i)* Implementar en el marco de la Unasur una zona de libre comercio o una Unión Aduanera; *ii)* Mirar la posibilidad de hacer extensible a la Unasur la Decisión 56/10 adoptada por el Mercosur, donde se establece el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera; y *iii)* Negociar una Regla General de Origen que cubra los productos sensibles para lograr la integración productiva.

Con la primera y segunda alternativa, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT de 1947 y de 1994 contempla en el Artículo XXIV, la posibilidad de establecer una unión aduanera o un área de libre comercio entre un bloque de países con el fin de buscar su desarrollo, pero bajo esta mecánica se tendría que analizar la incidencia de los TLC recientemente negociados, como también en el caso de los acuerdos firmados por Aladi.

El GATT en el párrafo 6 del artículo XXIV establece el procedimiento que debe seguirse

cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho”. Esto significa que un país o países que deseen conformar una unión aduanera o una zona de libre comercio podrán retirar concesiones cedidas en otras negociaciones, pero también establece... “que dichas negociaciones se entablarán de buena fe con miras a conseguir un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio... En caso de que esas reducciones no sean suficientes para facilitar el necesario ajuste compensatorio, la unión aduanera ofrecerá una compensación, que podrá consistir en reducciones de derechos aplicables a otras líneas arancelarias... Si, a pesar de esos esfuerzos, no puede alcanzarse en las negociaciones un acuerdo sobre el ajuste compensatorio de conformidad con el artículo XXVIII del mismo Acuerdo, en un plazo razonable contado desde la fecha de iniciación de aquéllas, la unión aduanera podrá, a pesar de ello, modificar o retirar las concesiones, y los Miembros afectados podrán retirar concesiones sustancialmente equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXVIII.

Más adelante se afirma que

El GATT de 1994 no impone a los Miembros que se beneficien de una reducción de derechos resultante del establecimiento de una unión aduanera, o de la conclusión de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, obligación alguna de otorgar un ajuste compensatorio a sus constituyentes.

Es de gran importancia tener en cuenta que el GATT, en el artículo XXVIII párrafo 1, contempla

que a los efectos de la modificación o retirada de una concesión, se reconocerá un interés como abastecedor principal al Miembro que tenga la proporción más alta de exportaciones afectadas por la concesión en relación con sus exportaciones totales, si no posee ya un derecho de primer negociador o un interés como abastecedor principal a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XXVIII. (...) Cuando un Miembro considere que tiene interés como abastecedor principal a tenor del párrafo 1 comunicará por escrito su pretensión, apoyada por pruebas, al Miembro que se proponga modificar o retirar una concesión, e informará al mismo tiempo a la Secretaría. Será de aplicación en estos casos el párrafo 4 del “Procedimiento para las negociaciones en virtud del artículo XXVIII. Adoptado el 10 de noviembre de 1980 (IBDD 27S/pp.27-28).

El GATT nos indica que a través del artículo XXIV se podría favorecer la integración productiva en Suramérica, lo que significaría que los países que tienen concesiones con otros países que no pertenecen al bloque suramericano deben estar dispuestos a renunciar a dichas concesiones o a pagar compensaciones por el retiro de algunos o todos los privilegios concedidos a nivel arancelario y de contingentes.¹⁶ En este sentido, surge un problema de afinidad política entre algunos gobiernos suramericanos, dada la favorabilidad de las políticas de “liberalización no competitiva” que han concedido gobiernos como el de Colombia, Perú y Chile a EUA y la Unión Europea, que ciertamente están muy lejos de querer retirar los beneficios conseguidos en el marco de los TLC.

Por otra parte, es importante mencionar que al emplearse el GATT y de llegarse a insistir en la participación de todos los países suramericanos para la integración productiva a pesar de que posean TLC ratificados con EUA o la Unión Europea (aún conociendo el efecto negativo que implican para la industrialización regional, otorgando mayor importancia al peso político), sería esencial establecer dentro de la “unión aduanera o área de libre comercio suramericana” la imposición de salvaguardias de origen, restringiendo una lista de productos que pudieran hacer daño a la producción suramericana, por considerarlos de alto interés regional y por considerarse que las preferencias dadas por algunos países de la Región a terceros podrían perjudicar la industria regional y el empleo y dañarían las relaciones de intercambio.

En el caso de la decisión 56/10 que tomó el Mercosur, referida a la creación de la Unión Aduanera, que sin duda es un avance extraordinario en la homogeneización de políticas macroeconómicas, dicho instrumento tendría los mismos niveles de problemas anteriormente analizados, al momento de querer hacerlo extensivo a los países de la Unasur. Si bien, esta posibilidad sería la más adecuada frente a la convergencia y reducción de asimetrías entre los países

16. Sin embargo, en el caso de que las concesiones hubiesen sido dadas de un país desarrollado a uno de menor desarrollo, éstos no tienen que ser otorgadas a los demás países con las que celebre un acuerdo futuro (Artículo IV del GATT).

miembros, implicaría una serie de negociaciones bastante complicadas que retrasaría la puesta en marcha de la integración productiva, teniendo en cuenta la amarga experiencia generada entre los países miembros de la Comunidad Andina, en la que nunca se pudo llevar a cabo el arancel externo común.

Es importante aclarar que esta excepción contemplada por el GATT dentro de la OMC, no lo está dentro del Tratado de Montevideo del Acuerdo Latinoamericano de Integración – Aladi. El Tratado de Montevideo de 1980 en el artículo 44 referente a la Cláusula de Nación Más Favorecida, contempla excepciones para el comercio fronterizo y el referente a los países de menor desarrollo, pero no contempla uniones aduaneras ni zonas de libre comercio. Empero, se encontró que en 1994 se realizó un protocolo interpretativo a la cláusula 44 donde se contempló la posibilidad de otorgar una suspensión temporal a la obligación de aplicar las preferencias en el marco de nuevas negociaciones con países fuera del área. Lo que podría favorecer la creación de un área comercial especial para los miembros de la Unasur sin tener que extender dichos acuerdos a otros países miembros de Aladi.

Frente a la alternativa de establecer una negociación de Reglas de Origen entre los países suramericanos, podría resultar otra opción importante para proteger la industria productiva regional, sin el alto costo de otra negociación que conlleva conformar un área o una unión aduanera, además de evitar la desviación y distorsión del comercio y crear eslabonamientos productivos en sectores dinámicos entre la Región.

Cornejo y Harris, en un estudio sobre una propuesta metodológica para la convergencia del Spaghetti Bowl en el marco de los acuerdos comerciales entre países de AL, proponen el establecimiento de un “Régimen de Origen General (ROG) con el fin de interconectarlos” (Cornejo y Harris, 2007) y hacer más fácil el manejo de las preferencias. Lo que podría hacerse sólo entre los países suramericanos inicialmente.

Actualmente en toda AL existen más de 24 áreas de libre comercio, varias de ellas involucradas con EUA y Canadá, hecho que puede afectar la integración productiva suramericana, pues este spaghetti bowl induce a una triangulación ilegal¹⁷ que se puede presentar intrarregionalmente bajo el amparo de la utilización de bienes negociados como originarios en distintos acuerdos. Esta triangulación podría desfavorecer a la Unasur, pues a través de los países que poseen un TLC con EUA o con la Unión Europea, se permitiría “ilegalmente” la entrada

17. “Una triangulación ilegal se produce cuando en una operación un país manda sus insumos o productos terminados a otro país, quien posteriormente los despacha como si fueran originarios de este último, a un tercer país con el cual tiene acuerdo comercial. Esto suele suceder cuando el segundo país actúa como centro distribuidor para determinadas zonas geográficas.” (Harris y Cornejo, 2007).

de bienes cargados de subsidios que limitan la producción, la industrialización, la integración y el desarrollo de la Región. Es por ello indispensable desarrollar y administrar sistemas adecuados para el manejo de origen, y es sobre esta tesis en la que se apoya el trabajo de Harris y Cornejo.

Los autores estiman que “las diferencias entre las reglas de origen de dos acuerdos pueden también incentivar a ciertas triangulaciones para eludir las condiciones pactadas en ellos”. Otro problema son las reducciones arancelarias y el tiempo de desgravación que se ha otorgado en cada uno de los diferentes Acuerdos. Luego, para hablar de integración productiva se requiere que todos los doce países suramericanos negocien un texto del capítulo de origen por consenso, donde se acuerden reglas de origen por producto, protegiendo bienes sensibles para las economías nacionales y los propósitos de la integración, el fortalecimiento de la industrialización y la creación de nuevos bienes con valor agregado.

El establecimiento de un marco normativo en origen facilitaría los procedimientos administrativos y se podrían utilizar los insumos regionales en mayor cantidad, aumentando de esta manera el comercio entre los países convergentes e inclusive promoviendo el establecimiento de cadenas productivas multinacionales para abastecer a determinados mercados, aprovechando las economías de escala. Esto facilita tener más opciones de aprovisionamiento y amplía las posibilidades de ser más eficientes en la producción.

Otros puntos para tratar en la convergencia sería la adopción de normas fiscales, laborales, medioambientales que permitieran la libre movilidad de capitales, de bienes y de personas. Es por ello que la creación de una comunidad al interior de la Unión Suramericana sería más que conveniente, necesaria, y es en este sentido que la Red de Estudios Estratégicos para la Integración Suramericana (Intersur), por impulso inicial del Intersur Brasil viene presentando el primer proyecto de Ley a nivel de Suramérica, en el que se toman en cuenta todos los aspectos necesarios para establecer una verdadera integración productiva regional a través de generación de incentivos.

6 CONCLUSIONES

AL, desde antes de la Primera Guerra Mundial, tiene un modelo exportador basado en bienes del sector primario, que trató de diversificar con el modelo ISI, pero que retomó con la adopción del modelo neoliberal. A pesar de que con el modelo neoliberal de libre mercado se incrementaron las exportaciones, las mismas cada vez explican menos el crecimiento del PIB, pues en la Región se importan bienes con alto contenido de valor agregado que desestiman la industrialización, generando desempleo y subdesarrollo.

Esta situación alude a la necesidad de la existencia de un desarrollo endógeno propio para AL, pues la dependencia externa se debe reducir notablemente para que los países latinoamericanos busquen su propia dinámica de desarrollo, acumulen formación y capacitación humana, desarrollen capacidades tecnológicas propias y busquen el desarrollo institucional.

Los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas poseen un gran potencial energético y de materias primas que podría emplearse para conformar una integración energética y productiva muy importante, que pondría a América del Sur a ser un importante e incluso decisivo jugador en la competencia mundial. La evidencia muestra que el nivel de apertura comercial al interior de la Unasur aún es muy bajo; pero así mismo se demuestra que su producción es complementaria, lo que indica que la integración productiva puede ser el punto clave para incrementar el comercio intrarregional y sobre todo generar clúster y la elaboración de nuevos productos con valor agregado a través de la cooperación sur - sur, con apoyo de recursos financieros del Banco del Sur, que financiará nuevos proyectos productivos sin la imposición de condiciones que van en contra del desarrollo de cada uno de los países.

La integración productiva en la Unasur ha sufrido algunos reveses con la firma de Tratados de Libre Comercio entre algunos países suramericanos con EUA, pues la existencia de ciertas cláusulas que van desde el Trato Nacional, prohibición de adopción de mecanismos de desempeño, Trato de Nación Más Favorecida, la Cláusula Preferencial No Recíproca y la aceptación de la no negociación de los subsidios agrícolas que otorga EUA a través del Farm Bill a sus agricultores, agudizan la posibilidad de triangulación de bienes que fomentan la desindustrialización suramericana y deterioran las condiciones especiales a nivel intrarregional, que se otorgan para la producción y exportación de bienes con valor agregado.

Son tres las opciones que se proponen para superar los problemas para la integración suramericana: la negociación de un área de libre comercio o una unión aduanera; la ampliación hacia toda la Unasur de la Decisión No. 56/10, por la cual el Mercosur adopta la Unión Aduanera; o la negociación de un capítulo especial de Reglas de Origen entre los países miembros. Por considerar las diferencias ideológicas y por la cercanía de algunos gobiernos suramericanos al gobierno estadounidense, serían más convenientes las negociaciones a través de Reglas de Origen, pues esto haría las negociaciones más sencillas y se podrían proteger los bienes estratégicos, para alcanzar la integración productiva sin tener que hacer concesiones en este sentido a los países desarrollados con los que se han firmado TLC.

REFERENCIAS

ASSIS, J. **A crise da globalização**. Rio de Janeiro: Rio BPC Artes Gráficas Ltda., 2008. p. 188.

BULMER, V. La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias. *In*: _____. **La historia económica de América Latina desde la independencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 185-227.

CADENA, A. **El tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: un tratado de asimetrías**. Alemania: Académica Española, 2011. p. 135.

CIMOLI, M. **Patrón de especialización productiva, concentración de la propiedad de los recursos naturales y desigualdad social en América Latina**. Chile: Cepal, 2006. p. 4.

CORNEJO, R. **Consideraciones para la promoción de convergencia entre los acuerdos comerciales de los países latinoamericanos del pacífico**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

CRUZ M. **La Cláusula de nación más favorecida y su adecuación al TLC en el Marco de Aladi**. [s.l.: s.n.], 1994.

FAJNZYLBER, F. Industrialization in Latin America: from the “black box” to the empty box. *In*: **Cuadernos de la Cepal**, n. 60, p. 20, 1990.

FERREIRA, R. C. E.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global**. Brasília: Ipea, 2011. p. 1-132.

FERREIRA, L. R. A Articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, R. C.; ACIOLY, L. **A China na Nova Configuração Global**. Brasília: Ipea, 2011. p. 118/136.

FURTADO, C. **Los vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 400.

_____. **Explicando en subdesarrollo: vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 142-149.

GATT – GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. **Acta final ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales**. 1994.

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. **Programa de Integración Productiva del Mercosur**. 2008. (MERCOSUR/CMC/DEC.n.12/2008).

_____. **Programa de consolidación de la Unión Aduanera**. 2010. (MERCOSUR/CMC/DEC. n. 56/2010). Disponible en: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>>.

OCAMPO, J. (2007) “En busca de un nuevo consenso: cuatro criterios básicos”. Fundación Agenda Colombia, en *Macroeconomía, Transformación Productiva y Generación de Empleo*, Bogotá Fundación Agenda Colombia/Colciencias, págs. 75-93.

OCAMPO, J. **Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI**. Cepal, en Homenaje al Raúl Prebisch. Cepal, 2001. p. 25-40.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Notas de la Cepal**. 2009. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/notas/61/subsedes02.html>>.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 14-49.

PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico**. México: Flacso, 2007.

STALLINGS, B. La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **La política de ajuste económico: las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado**. Bogotá: Cerec, 1994. p. 59-99.

SUNKEL, O. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Santiago de Chile: Siglo XXI Editores, 1977. p. 344-381.

VALENCIA M. TLC con Corea del Sur: mucho que aprender pero poco que vender. **Economía y sociedad**, 2 oct. 2011.

VENTURA, V. Relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: Situación actual y perspectivas. In: PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y su desarrollo económico**. México: FLACSO, 2007.

VILAS, C. **La democratización fundamental: el populismo en América Latina**. Argentina: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994. p. 35-57.