ANÁLISIS
N° 1/2010

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG BOLIVIA

Bolivia en los procesos de integración regional

Desafíos y oportunidades ante las nuevas características del regionalismo

Daniel Agramont Lechín
Julio 2010

La siguiente investigación analiza las acciones que ha tomado el gobierno boliviano desde 2006 en materia de política comercial, dadas las nuevas características que ha ido adquiriendo la integración regional a través de todo el mundo y en particular en Sudamérica. Luego de analizar los rasgos únicos que posee la integración latinoamericana, se detallan los tres paradigmas en competencia en la región, como son: el liberalismo, el pragmatismo y el socialismo del siglo XXI. Cada uno de estos modelos conlleva implícito el liderazgo de un país dentro del continente, teniendo que el liberalismo es la opción con mayor fuerza – proveniente de EEUU y la UE - pero con apoyo cada vez menor, debido al rompimiento de la región con esta ideología. El hecho importante es que la política comercial del Movimiento Al Socialismo (MAS) se encuentra bajo esta misma línea, rechazando la firma de acuerdos de libre comercio, pero buscando al mismo tiempo opciones para reemplazar los enormes mercados que representan. Esta nueva política comercial boliviana no sigue los preceptos y normas de la Organización Mundial del Comercio, buscando más bien una complementariedad en los intercambios entre los países que permitan a todos los participantes del comercio mundial promover su desarrollo interno y especialmente, utilizarlo como un medio para reducir la pobreza. Como se muestra en el trabajo, si bien este nuevo objetivo boliviano está acompañado por la inexistencia de mecanismos concretos que permitan ser contestatarios al Sistema Multilateral de Comercio de una forma estable y previsible, también es cierto que presenta grandes posibilidades para constituirse en una alternativa real para países en desarrollo. Este último punto presenta grandes desafíos para Bolivia, teniendo la posibilidad de crear nuevos mecanismos de asociación comercial entre países, que permitan una distribución más equitativa de los beneficios alcanzados.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Contenido

I. INTRODUCCIÓN....3

II. INTEGRACIÓN REGIONAL....3

2.1 Definiciones....3

2.2 Nuevo regionalismo....6

III. BOLIVIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL 10

3.1 Reseña histórica....10

3.2 Contexto actual....13

3.3 Paradigmas en competencia....15

IV. POSICIÓN BOLIVIANA ACTUAL....19

4.1 Integración energética....21

4.2 Complementariedad en los intercambios....23

4.3 Política de diálogo....24

V. CONSECUENCIAS Y OPORTUNIDADES....26

5.1 Características del comercio internacional boliviano....27

5.2 Rompimiento con el liberalismo....31

5.3 Nueva integración sudamericana....34

VI. CONCLUSIONES....35

VII. BIBLIOGRAFÍA....38

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa el mundo ha experimentado un cambio en los acuerdos regionales, no sólo en número, sino también en contenido. Muchos de estos acuerdos estaban destinados únicamente a incrementar el comercio entre los firmantes, pero otros también a la creación de áreas y bloques de integración que tendrían grados mayores de compromiso que la neta liberalización preferencial del comercio. Como mencionan Schiff y Winters (2003: 2), "El crecimiento de los bloques comerciales regionales ha sido uno de los principales acontecimientos en las relaciones internacionales en los últimos años, resultando en que prácticamente todos los países son ahora miembros de al menos un bloque. Además del auge en el número de acuerdos, los últimos años han sido testigos de cambios también cualitativos en los acuerdos de integración regional".

Dado el panorama anterior, no es raro encontrar que "los debates en torno a la naturaleza, características y consecuencias de la globalización han proliferado enormemente en la literatura especializada" (Bidaurrazaga, 2007:1). El debate de mayor controversia es el que aborda las opciones de los países para insertarse en la globalización, teniendo al regionalismo y al multilateralismo como los dos caminos posibles. Una corriente establece que el regionalismo es la opción más clara que tienen los países para un proyecto político que pueda superar la tendencia homogeneizante de la globalización, lo que resultaría en el fortalecimiento de un orden mundial multipolar.[1] La otra mantiene el pensamiento de que la regionalización sigue el mismo camino del multilateralismo, teniendo la gran diferencia de que los Estados-nación están dejando el lugar central a los bloques de integración.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, si bien el regionalismo presenta oportunidades y desafíos merecedores de un análisis específico en cada caso, el problema principal se ha ido centrando en las nuevas características que la integración regional ha ido adquiriendo a través de los años. Lo importante es que ya no se trata sólo de la intención de incrementar los flujos comerciales o de asociarse con países vecinos. Los procesos regionales en las últimas dos décadas demuestran que la integración regional excede en muchos casos las decisiones soberanas de los Estados y se basan en la inserción en un sistema inter-regional, previamente no existente (Van Langehove, 2004).

En este trabajo se buscará explicar las nuevas características de la integración regional, para luego poder analizar la evolución de la integración en América Latina y también la posición actual del gobierno boliviano, frente a esta nueva forma de relacionamiento internacional que, a decir de muchos autores, está configurando un nuevo orden mundial, muchas veces llamado post-westfaliano. (Van Langenhove y Costea, 2004).

Además de la introducción, el presente trabajo se ha organizado en 5 secciones. La primera detalla los conceptos necesarios para el análisis posterior, incluyendo los distintos tipos de integración - económica, política y social -, así como las características del regionalismo, antes y después de la década de los 90. La segunda analiza específicamente la integración latinoamericana y el rol que juega el país en el contexto actual. La tercera analiza la posición del actual gobierno boliviano frente a la integración regional, dadas las nuevas características que ésta ha adoptado. La cuarta analiza específicamente para el país, las oportunidades, consecuencias y desafíos, dadas las preferencias existentes derivadas de la convivencia de una serie de acuerdos regionales ya suscritos. Por último se detallan las conclusiones del trabajo.

II. INTEGRACIÓN REGIONAL

2.1 Definiciones

Para poder estudiar los diferentes tipos de integración regional existente, es importante poder definir primero lo que se entiende por región. De acuerdo a Van Langenhove y Costea (2004: 9) las regiones son "construcciones humanas basadas en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, económicos, políticos y culturales".

1 Hettne (1999, 2001), Soderbaum (2002) o Escribano (2002)

Entonces, se puede apreciar que a diferencia del pensamiento común, aunque la territorialidad juega un papel importante en la construcción de identidad por parte de la gente, no es el único factor. "Son los elementos no territoriales los que llevan a las regiones a definir intereses u objetivos comunes, que, cuando se traducen en políticas comunes o en un proyecto común, dan origen al regionalismo" (Giacalone, 2006).

Así, los procesos de integración se dan en tres grandes ámbitos diferentes pero complementarios, como son: económico, político y social. En primer lugar, la integración desde el punto de vista económico es definida como el proceso por el cual se busca la eliminación gradual de las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la conformación de un mercado común entre diferentes estados (Balassa, 1964). Adicionalmente podemos definir la integración netamente desde un punto de vista comercial como "la situación en que dos o más países se reúnen para discutir disposiciones comunes para crear un Acuerdo Regional de Comercio en el sentido de de la OMC, con el objetivo de regular o fomentar el comercio transfronterizo, la inversión y la migración" (Te Velde, 2006: 3). La diferencia entre ambos – tal como lo establecía Balassa hace casi ya 50 años – es que la integración económica va más allá de provisiones netamente comerciales, teniendo por objeto la armonización de políticas económicas que son complementarias a las comerciales, como por ejemplo temas aduaneros o barreras no arancelarias.

En segundo lugar, la integración política "se asocia a la toma de decisiones y búsqueda de cohesión, su agenda de investigación destaca los efectos de la globalización en el Estado, la vigencia de éste y su capacidad para responder adecuadamente a los desafíos actuales" (Oyarzún, 2008: 107). En tercer lugar encontramos a la integración social que se refiere específicamente a la formación de sentimientos de pertenencia y a sentimientos de identidad con el proceso; lo que repercutirá directamente sobre la transferencia de lealtad al proceso mismo (Oyarzún, 2008). Esta dimensión es la más compleja en su formación y se da luego de varios años de aplicación de procesos de integración económica y política

Si bien resulta claro que la interacción entre las tres dimensiones es lo que define el éxito o fracaso de cualquier proceso de integración entre países, tanto en el ámbito académico como en la práctica no existe consenso sobre cuál dimensión es la que debe abarcarse primero, al tratar de lograr una asociación entre Estados soberanos; ni tampoco sobre cuál debería ser el objetivo de los gobiernos al iniciar un proceso de integración con otros gobiernos: político o económico. Al respecto, por un lado encontramos a autores como Giacalone (2006: 6) quien expone que "cuando una región se institucionaliza mediante un acuerdo de integración regional, son los actores políticos los que establecen qué características se convertirán en políticamente relevantes y los que diseminan esa identidad imaginada a los demás". En este mismo contexto, Giacalone (2006) cita a Nye (1968) quien afirmaba que "las regiones existen donde los políticos quieren que ellas existan, pues son los que definen hasta dónde llega la región y quiénes constituyen el nosotros y el otro".

Por otro lado, también podemos analizar la posición de autores como Kuwayoma que más bien afirman que los motivos detrás de cualquier acercamiento entre Estados para construir procesos de integración son económicos. El autor acepta que los acuerdos de integración actuales incorporan elementos de cooperación en campos no económicos, pero considera que la clave del éxito a mediano y largo plazo son los logros económicos que produzca (Kuwayoma, 2005).

Tamames (1998: 23) concilia ambas posiciones, argumentando que:

> "De ahí el error de muchos economistas, al pensar que pueden existir procesos de pura integración económica sin implicaciones políticas. Y también el de no pocos políticos exigentes de la unión política a priori, o prematuramente, sin percatarse que en buena parte esta unión va forjándose día a día, cada vez que es preciso tomar decisiones comunes sobre cuestiones económicas importantes"

Precisamente, sin importar cuáles fueron los objetivos principales que motivaron los acercamientos entre países y posterior

conformación del proceso de integración regional – ya sean económicos o políticos –, se advierte históricamente que existe una tendencia a que cada vez los bloques vayan profundizando en varias áreas de las diferentes dimensiones, incluyendo la social. Es así que se pasa de un simple diálogo político o liberalización preferencial, a procesos donde se realiza ya una cesión de soberanía ante orgnaismos supreanacionales. Como menciona Magariños (2000:1) "la historia de las uniones aduaneras que se consolidaron definitivamente muestra que su establecimiento no constituyó un fin en sí mismo, sino más bien una acción importante y decisiva, deliberada o no, en el marco de un proceso conducente a una integración económica y política total".

Adicionalmente, en el análisis de la dimensión comercial, vemos que el uso continuo de los países de la integración regional en lugar de la liberalización unilateral y multilateral del comercio ha traído consigo dos cuestiones principales que siguen generando debate en el ámbito académico. (Hadjiyiannis, 2004). El primer debate se refiere a la cuestión clave de si los acuerdos regionales contribuyen a liberalizar el comercio mundial, o si más bien se constituyen en barreras en contra. Este debate se conoce comúnmente como *"stepping stones or stummbling blocs"*[2], lo que refleja la preocupación sobre si la liberalización preferencial profundiza el trato discriminatorio o no. Es conveniente recordar la opinión de Viner sobre uniones aduaneras cuando decía que "son un extraño fenómeno que une a librecambistas y proteccionistas en el ámbito de la política comercial, y su extrañeza sugiere que hay algo peculiar en la economía aparente de las uniones aduaneras" (Viner, 1950: 41). Sin embargo, hay que tener en mente que la literatura revisada para este tema - a favor y en contra - se basa en el supuesto de que "el libre comercio maximiza el bienestar mundial" (Lipsey, 1960). Autores en contra de este supuesto serán abordados más adelante.

Por un lado nos encontramos con autores a favor de la liberalización preferencial, como Ethier (1998), quienes sostienen que el regionalismo no constituye un freno a la liberalización multilateral, ya que se basa en la liberalización entre los miembros del bloque conformado. Por otro lado, nos encontramos con autores que están en contra de este proceso como Bhagwati (1991, 2004, 2008) y Krugman (1989, 1991) que afirman que además de promover un aumento del volumen del comercio dentro del bloque, el proteccionismo creado por bloques de integración es endógeno al acuerdo. Así, mientras el regionalismo facilita el comercio dentro del bloque, protege a los miembros del comercio de los países no miembros.

El segundo debate se refiere a si los países desarrollados y en desarrollo pueden beneficiarse de estos acuerdos de manera equitativa. Si bien no hay un consenso académico teórico, en la práctica el sistema de comercio multilateral promueve una reducción y eliminación de aranceles a escala mundial, aceptando al mismo tiempo la formación de bloques con un tratamiento preferencial entre los miembros[3]. De esta manera, este debate surge en torno a las nuevas características que la integración regional ha ido adquiriendo a lo largo de los años. Como se verá en la siguiente sección, entre los años 50 y 70 sólo se pretendía la liberalización del comercio de bienes, mientras que a partir de los años 90 se produjo un cambio en la perspectiva sobre la integración regional, incluyendo no solo nuevos temas, sino también la apertura a acuerdos preferenciales entre países en desarrollo y países desarrollados. (Te Velde et al., 2006)

El hecho central es que desde el punto de vista de los países en desarrollo, éste es el tema de mayor interés. Es decir, la atención no está centrada en los efectos perversos que pueda tener el regionalismo sobre el ideal liberal de alcanzar un comercio de bienes y servicios sin restricciones, sino por el contrario, el interés está en cuál es el medio por el cual los países en desarrollo pueden experimentar mayores beneficios de los aumentos en los intercambios comerciales internacionales, dejando de un lado el supuesto simplista de que la liberalización de la economía traerá en todos los casos un aumento en

2 Adjetivo introducido por el teórico comercial Jaghdish Bahgwati, que en la actualidad es utilizado a nivel mundial.

3 Específicamente nos referimos al artículo XIV del GATT, a la Cláusula de Habilitación y al artículo V del GATS.

el ingreso y que los ganadores compensarán a los perdedores.

2.2 Nuevo regionalismo

El orden mundial bipolar conformado a partir del fin de la segunda guerra mundial, tuvo un efecto significativo sobre la manera de relacionamiento externo de los países. A partir de este momento, existen hechos importantes que determinaron las características que los procesos fueron adquiriendo a través del tiempo, resultando en diferentes características comunes que los acuerdos de integración obtuvieron. Esto resultó en que, a nivel académico, se vayan generando los conceptos de olas o generaciones de regionalismo. El primer hito lo marca la firma del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1947. Dejando de lado la discusión sobre el éxito que tuvo el acuerdo en la liberalización del comercio, sí se puede resaltar la previsibilidad y transparencia que otorgó al comercio mundial. Lo interesante es que este acuerdo que trataba de alcanzar una liberalización del comercio a nivel mundial, debido a la presión de países europeos, termina incluyendo previsiones para que diferentes países puedan crear bloques de integración entre ellos, estando autorizados a una liberalización discriminatoria dentro del bloque.[4]

El segundo hito gira en torno a la caída del Muro de Berlín y el fin del sistema mundial bipolar. El fin de la guerra fría hace que las relaciones internacionales a nivel mundial cambien totalmente de dirección, "teniendo un carácter de libre voluntariedad que determina la formación de nuevos modelos de regionalismo internacional, frente al carácter vertical o de jerarquía existente previamente" (Escribano, 2002). El nuevo período, caracterizado por un orden mundial unipolar, está definido por la posición que adopta Estados Unidos (EEUU) hacia el regionalismo, pasando de una marcada posición en contra a una posición de permisión y luego apoyo hacia comienzos del nuevo siglo.

El tercer hito lo marca la creación de la OMC en 1995, que tras nueve años de intensas negociaciones pone fin a casi 50 años de comercio bajo el auspicio de un tratado como era el GATT. Lo interesante es que tan sólo unos pocos años después de su creación, tanto países desarrollados cono países en desarrollo pasaron a una posición contraria a las nuevas reglas auto impuestas, promoviendo acciones para cambios fundamentales en los temas que cada uno consideraba como sensibles (Stiglitz, 2007). Principalmente, se tiene la posición de los países en desarrollo quienes argumentan que bajo las condiciones actuales del sistema multilateral es muy difícil que puedan alcanzar mayor desarrollo económico. Esto motivó a que se decida por una nueva ronda de negociaciones, llamada la Ronda del Desarrollo (Doha), que tendría la intención de llegar a un acuerdo más justo que tenga como objetivo promover el desarrollo de los países más pobres, utilizando el comercio como un medio. Paradójicamente, en esta nueva ronda los países más industrializados fueron los que más trabas impusieron, incluyendo nuevos temas en la agenda y negándose a revisar temas sensibles como los subsidios a la agricultura.

Estos hechos nos proporcionan el marco referencial bajo el cual podemos analizar el surgimiento de los procesos de integración regional a nivel mundial; sin embargo, es importante poder definir los criterios según los cuales se clasificarán estos procesos, los que nos permitirán luego hablar de distintas etapas o generaciones de regionalismo. Específicamente, "en el camino hacia la construcción de una clasificación coherente del fenómeno complejo denominado regionalismo, la literatura académica ha centrado su atención en dos dimensiones: la cronológica y la cualitativa" (Van Languenhove y Costea, 2004: 10). El criterio cronológico se basa en que a través de los años los procesos de integración regional han ido evolucionando, teniendo a nivel mundial características comúnes de acuerdo al período de análisis. La dimensión cualitativa se refiere a las nuevas características que el regionalismo ha tomado,que lo convierten en un proceso nuevo.

4 El problema del artículo XXIV radica en que su redacción fue ambigua, especialmente en lo referente a lo "sustancial del comercio entre los miembros". A pesar de que se emitió una reglamentación posterior, hasta el día de hoy, la conformación de acuerdos de integración regional o acuerdos comerciales preferenciales están marcados por esta lo confuso de la norma.

Para poder analizar procesos específicos y la evolución del regionalismo a través de los años, existen dos corrientes distintas: la americana y la europea, que separan los acuerdos de integración a escala mundial, aunque lo hacen desde dos perspectivas diferentes. A continuación se detallarán las características de cada una por separado, tomando en cuenta que ambas afirman que a partir de la década de los ochentas, los procesos tomaron un rumbo diferente lo que hace que exista una nueva forma de regionalismo, también llamada nuevo regionalismo.

En primer lugar tenemos la literatura académica en Norte y Sud América que entiende al nuevo regionalismo como "el conjunto de iniciativas políticas que han proliferado desde finales de los años ochenta con vistas a la creación o reactivación de mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo" (Ibañez, 1999: 4). Resulta bastante obvio que a partir de la definición anterior se puede realizar una división entre los procesos de integración, teniendo un viejo y un nuevo regionalismo, separados de manera cronológica. Es más, los tres hitos definidos anteriormente, tienen un efecto determinante sobre la aparición de nuevos procesos regionales.

Como diferencia Hettne (1999), el viejo regionalismo se originó en una etapa de reciente liberalización comercial a nivel mundial – creación del GATT – y de un marcado orden mundial bipolar. Ambos factores incidieron directamente en que la orientación de los procesos sea de corte proteccionista y de inclinación hacia adentro. En cambio el nuevo regionalismo se desarrolló juntamente con la creación de la Organización Mundial del Comercio y el fin de la guerra fría – orden mundial multipolar -. Entonces, a diferencia del anterior, este nuevo regionalismo se caracteriza por tener una orientación hacia afuera lo que resulta en mayor apertura tanto a nivel intrabloque como a nivel multilateral.

Si bien las características de los procesos regionales en esta nueva ola de acuerdos llamada "nuevo regionalismo" varían entre autores, se tiene en la literatura varios puntos de coincidencia, que pueden ser resumidos en los siguientes (De Lombarde, 2005). En primer lugar, se evidencia que a partir de los ochentas existío un aumento exponencial en el número de acuerdos firmados entre países. Fue Bhagwati (1991) quien bautizó a este fenómeno como "spaguetti bowl" con la intención de describir el enredo que se está generando a nivel mundial, debido a que los países cada vez escogen más países a quienes otorgan un tratamiento preferencial.

En segundo lugar, existen diferencias cualitativas en los acuerdos regionales firmados en el mismo período. Esto hace que actualmente existan tantos acuerdos, que van desde simples preferencias aduaneras hasta procesos más profundos como uniones aduaneras o mercados comunes imperfectos. Adicionalmente, tanto las negociaciones multilareales como los tratados de integración regionales y los acuerdos bilaterales, han comenzado a incluir nuevos temas – a partir de la creación de la OMC – que tienen alguna clase de relación con el comercio internacional. Como se verá más adelante, en muchos casos la relación es bastante obvia – como en el caso de servicios o inversiones – pero en otros es más dificultoso poder encontrar la pertinencia de estos nuevos temas con las negociaciones comerciales.

Por último, se tiene que los nuevos procesos regionales están enmarcados en el desarrollo de nuevas teorías de integración regional. A partir de los ochentas y noventas, el regionalismo no sólo resulta en la creación de bloques comerciales, sino tambien surge como una opción contra el avance hegemónico de la globalización a nivel mundial. Es importante mencionar que según la literatura especializada, el multilateralismo es entendido como una extensión del proceso de globalización tanto económica como política. Como afirma Soderbaum (2002), el nuevo regionalismo es un proyecto político que tiene como objetivo contrarrestar la tendencia homogeneizante de la globalización para fortalecer un orden multipolar. El desafío radica en cómo es entendido este término ya que con los avances del regionalismo, el multilateralismo también está sufriendo cambios.

Además, podemos citar a Bidaurraga (2007: 6) quien afirma que:

> "Es innegable que durante las últimas décadas se han dado una serie de tendencias que llevan

> hacia un mayor grado de internacionalización de las economías de los diferentes estados-nación, dando paso a su vez a cierta pérdida de capacidad de decisión y autonomía por parte de sus gobiernos. Pero esta dinámica, que lleva a la liberalización y expansión de los flujos económicos en los diferentes mercados ha estado representada por dos tipos de movimientos: uno de carácter multilateral, concretado, entre otros, en los acuerdos e iniciativas de organismos como la OMC, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional; y otro, de carácter regional, protagonizado por la formación de grupos económicos en base a diversos proyectos de integración, tanto entre economías industrializadas por un lado, y el mundo en desarrollo por otro, como entre unas y otras de formas conjunta."

Bouzas (2005) presenta otra clasificación del nuevo regionalismo que establece que está caracterizado por los cambios respecto a los procesos anteriores, divididos en dos ámbitos: contexto y contenido. El cambio de contexto - como se mencionó anteriormente – se refiere al modelo de regionalismo abierto y significó que, si bien existía una total liberalización del comercio preferencial dentro del bloque, los aranceles a terceros también seguirían el objetivo de una constante rebaja gradual. El cambio de contenido se refiere a la cobertura más amplia de temas y al establecimiento de acuerdos norte-sur. Los nuevos acuerdos no sólo comenzaron a incluir a temas como inversiones y servicios, sino que cada vez se hizo más frecuente la firma de acuerdos preferenciales entre países desarrollados y en desarrollo.

Según el Banco Mundial (2000), los cambios en los esquemas de integración regional pueden ser reunidos en tres grandes áreas. La primera es la necesidad de mayores acciones que sólo la reducción de aranceles y cuotas. En segundo lugar, los bloques están tratando de impulsar el comercio en lugar de restringir su alcance. Y, por último, los bloques comerciales están conformados por los países desarrollados y en desarrollo por igual - superior al regionalismo en el sentido estricto de la palabra -.

En contraste a todo lo anterior, encontramos la visión europea sobre el regionalismo, que establece que es erróneo hablar de nuevo regionalismo porque este término ya está siendo usado más de veinte años y en algún momento tiene que dejar de ser "nuevo"(Van Langenhove & Costea, 2002, 2004).[5] Esta corriente plantea que, si bien se tienen diferencias en los procesos de integración a través del tiempo, el término correcto para diferenciarlos vendría a ser generaciones. Van Langenhove y Costea (2009: 3) afirman que "para entender mejor la complejidad del regionalismo se podría hablar de generaciones en vez de olas o etapas. Esto ayuda a subrayar la coexistencia de varios tipos de acuerdos regionales, diferentes en calidad y contenido, al tiempo que reconoce que algunas formas de regionalismo se basan en los anteriores".

El hablar de generaciones en vez de etapas tiene ventajas que pueden ser resumidas en dos campos. En primer lugar, se evita entrar en la dicotomía de lo "nuevo" y lo "viejo". En segundo lugar, se evita la estricta separación en agrupaciones cronológicas, teniendo que en la actualidad se siguen creando acuerdos de primera y segunda generación al mismo tiempo, además de que los acuerdos evolucionan entre generaciones.

La primera generación del regionalismo es conocida como el regionalismo económico, debido a que el objetivo principal de estos acuerdos es la integración económica que busca la combinación de distintas economías nacionales en grandes regiones comerciales. Este proceso comienza con simples preferencias aduaneras y avanza en sucesivas etapas - tal como lo definió Balassa en su ya clásica obra (Balassa, 1965) - hasta llegar a una unión económica. Aunque esta clase de acuerdos fueron firmados en mayor cantidad en la etapa de la postguerra, "aún en nuestros días es un fenómeno en auge, y ha expandido su ámbito geográfico a todos los continentes del mundo. Asimismo, el aumento en estos acuerdos ha continuado desde principios de los noventas" (Van Langenhoven y

5 Esta visión europea del regionalismo tiene como principales promotores a la Comisión Europea - en la práctica - y a la Universidad de Naciones Unidas con sede en Bélgica - en la academia -, quienes han dotado al mundo de vasta literatura sobre el tema.

Costea, 2009: 3).

La segunda generación de acuerdos regionales está caracterizada principalmente por el desarrollo de la dimensión política, que coincide con lo que es generalmente conocido como "nuevo regionalismo". En esta nueva generación, los acuerdos se convierten en formas de integración multidimensional que incluyen aspectos económicos, pero también políticos, sociales y culturales, y así van más lejos del simple objetivo de crear regímenes de libre comercio basándose en la proximidad geográfica (Van Langenhove y Costea, 2004). Hettne (1999: 16) comenta acerca de estos acuerdos regionales que "más que sólo la intención de capturar beneficios económicos, la ambición política de establecer identidad y coherencia regional parecen ser los factores de importancia primaria".

Al respecto, la integración regional de segunda generación tiene la característica principal de que la integración económica es complementada por elementos políticos. Esto es demostrado con el aumento en la cooperación en los acuerdos y con el desarrollo constante de un marco legal internacional. Más aún, Van Languenhove y Costea (2004) afirman que esta generación está relacionada a la transformación del Estado-nación en la toma de decisiones entre múltiples niveles territoriales. Adicionalmente, como menciona Hettne (1999), el nuevo regionalismo tiene la característica de promover ciertos "valores mundiales" como seguridad, desarrollo, gobernanza, democracia, sostenibilidad ambiental, etc.

Adicionalmente, la segunda generación de acuerdos también se caracteriza por la inclusión de países desarrollados y en desarrollo en un mismo acuerdo. Como mencionan Te Velde et. al. (2006: 3), una de las principales características de los nuevos acuerdos regionales es que "no están limitados geográficamente a las regiones o continentes del mundo y se refiere específicamente a la integración internacional entre los países".

Al igual que la escuela americana, para la europea los tres hitos definidos anteriormente tienen una influencia directa sobre los cambios en la forma de asociación preferencial entre países. Así, la segunda generación de acuerdos pudo cobrar más fuerza debido al fin de la Guerra Fría, lo que tuvo dos implicaciones principales. Primeramente se dio un cambio de actitud de Estados Unidos hacia el regionalismo, pasando de una política cerrada hacia el multilateralismo a una más permisiva respecto de los acuerdos preferenciales. Este hecho motivó que no sólo EEUU comience a negociar y firmar acuerdos preferenciales, sino que los acuerdos de todos los países recibieron el apoyo de organismos multilaterales, ya que estaban enmarcados en un regionalismo abierto[6]. En segundo lugar, existió en el mundo un cambio en la política económica de la mayoría de los países en desarrollo – llámese imposición o no - pasando de modelos desarrollistas a modelos de apertura neoliberal.

Finalmente, encontramos a la tercera generación de acuerdos regionales que merece un análisis más cuidadoso porque – a decir aún de sus promotores – no existen todavía, sino es más un "ejercicio de predicción, un posible escenario del próximo pasó que dará la integración regional, considerando los indicios actuales" (Van Langenhove y Costea, 2004: 8).

El regionalismo en esta generación estará caracterizado por "regiones mundiales" que serán los principales actores en la arena internacional. Esto implica que las regiones actuarán en tres ámbitos: 1) entre regímenes y organizaciones internacionales, 2) con otros esquemas de integración, y 3) con otras naciones, fuera de su propia área geográfica. Derivado de lo anterior, encontramos que el término mismo de regionalismo está experimentando un cambio, implicando operaciones fuera de la "propia región". Los acuerdos de segunda generación ya tienen consecuencias para el resto del mundo, pero estas consecuencias son lidiadas sólo a cierto nivel a nivel regional.

Para concluir, podemos mencionar que la principal diferencia entre la tercera y las anteriores generaciones es que en el pasado el objetivo último

6 Sobre la política estadounidense a partir de los noventas, no se puede hablar de seguir una tendencia regional sino más bien bilateral, aunque de todas formas clasifica bajo el concepto de acuerdos preferenciales, que están opuestos al multilateralismo.

de la conformación de procesos regionales era alcanzar la optimización del proceso económico y del proceso político interno" (Van Langenhove y Costea, 2004: 17). En cambio la tercera generación de acuerdos tiene una ambición mayor que es alcanzar la optimización del proceso político externo y del proceso de gobernanza global Así, la construcción de un nuevo orden multipolar se basará en la interacción entre diferentes bloques a nivel mundial, dejando corta la interacción entre países. Según los autores, los países que no pertenezcan a ningún bloque, quedarán cada vez con menos presencia internacional, dado que el nuevo sistema multipolar constará de unos pocos bloques que agruparán a distintos países, fuera del ámbito de proximidad geográfica. Siguiendo esta misma línea, Hettne (1999) afirma que el regionalismo constituye la base de un proyecto mediante el cual se aspira a crear un sistema global multilateral; en la cima se encontrarán las Naciones Unidas, pero con cambios significativos en su accionar, que permitan la inclusión de distintos bloques regionales en la estructura de toma de decisiones.

III. BOLIVIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

3.1 Reseña histórica

.El regionalismo económico en América Latina comenzó siguiendo la tendencia mundial de la etapa de la postguerra (BID, 2002). Los procesos de integración regional que se dieron en los años siguientes tuvieron como sustento teórico el modelo de sustitución de importaciones de la CEPAL, que establecía que en la medida en que el ingreso crecía, la proporción de la demanda de bienes primarios tendía a declinar y que la mejor solución para América Latina era la industrialización, porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1959). Para tal efecto, se requería de cierto proteccionismo que pueda lograr una sustitución efectiva de las importaciones, pero no separadamente, sino actuando integradamente como región.

El objetivo final era que los países Latinoamericanos dejaran de ser exportadores de materias primas e importadores de productos industriales. Entonces, se requería no solo de políticas de promoción industrial, sino de un mercado más amplio que permita beneficiarse de mayores economías de escala. Es así que nace en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) con el objetivo final de alcanzar la conformación de una zona de libre comercio en 10 años[7]. Sin embargo, luego del incumplimiento de plazos y compromisos, el fracaso del proceso se hizo evidente. Causas endógenas y exógenas atentaron contra su éxito y la ALALC fracasó notablemente en la consecución de sus propósitos.

Adicionalmente, merece la atención el hecho que aunque el modelo cepaliano estuvo presente desde la creación del bloque, no llegaron a existir previsiones para la existencia de una integración política, sino solamente voluntad de armonización de unas cuantas políticas comerciales como apoyo al comercio intrabloque. Así, varios países implementaron políticas industriales para lograr una sustitución de las importaciones, con la particularidad de que no existió armonización entre programas, quedando la integración relegada sólo a la disminución de barreras comerciales. Como menciona Garrido (2006: 2), para finales de los setentas "los problemas macroeconómicos del modelo de sustitución de importaciones se comenzaron a hacer cada vez más evidentes en los países miembros de ALALC y fueron incrementándose debido a la crisis del petróleo, el aumento de la inflación y el desempleo, que dieron origen a la gran recesión mundial, y que trajo como consecuencia el endeudamiento externo de la mayoría de los países de América Latina".

Bajo este contexto y con miras a renovar la integración en la región, los distintos países acuerdan crear un nuevo bloque de integración llamado Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. En este nuevo intento, ya no se cometieron los mismos errores y la unión entre países tuvo objetivos más ambiciosos que la sola liberalización comercial. Desde el nombre, se dieron señales de

7 Bolivia no fue un socio fundador del bloque, sino que se adhirió en 1967.

que existía un cambio en el objetivo de este nuevo proceso, que iba a buscar ya no solo crear una zona de libre comercio, sino una verdadera área de integración. Concretamente, el objetivo principal de este nuevo bloque era crear "un proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico, social, armónico y equilibrado de la región" (ALADI, 1980: 1). Así, la creación de un área de preferencias económicas que llegue a convertirse en un mercado común regional, pasaba a ser el objetivo operativo, supeditado al objetivo principal de promover de desarrollo en la región.

Este nuevo acuerdo se logra en un contexto de recesión económica, no sólo en los países latinoamericanos, sino a nivel mundial. Como era de esperar, nuevamente los objetivos de este nuevo acuerdo nunca fueron alcanzados, postergando en varias ocasiones los plazos establecidos para lograr una liberalización efectiva del comercio intrabloque. El motivo principal de este fracaso es atribuido a que frente a la crisis económica, cada país implementó políticas individuales – incluyendo las comerciales - destruyendo en muchos casos lo poco que se había logrado alcanzar.

Si bien este proceso de integración sigue existiendo hasta el día de hoy y funciona como el paraguas legal latinoamericano frente a las disposiciones de la OMC[8], los logros del proceso en lo que respecta a la liberalización del comercio al interior del bloque han sido modestos. En este sentido, la principal falencia que tuvo ALADI, como menciona Magariños (1990), fue que desde sus inicios carecía de provisiones que conduzcan el proceso hacia el multilateralismo. Específicamente, el proceso de integración admite la firma de acuerdos que no sean extensivos a todos los miembros – Acuerdos de Alcance Parcial – lo que hace que dentro de ALADI inclusive, exista cada vez mayor discriminación, teniendo varios esquemas de trato preferencial al mismo tiempo y entre los mismos países.

Es importante recalcar que si bien el primer esbozo de integración latinoamericana fue concebido bajo una óptica netamente económica, como fue el caso de ALALC, en los años siguientes luego de su fracaso, los diferentes países comenzaron a incluir nuevos temas en la agenda regional, lo que llevó a un cambio drástico en la concepción misma de los procesos. El primer gran ejemplo al respecto lo simboliza el Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969. Este acuerdo que daba creación al Grupo Andino, difería sustancialmente de ALALC en el sentido de que no buscaba únicamente una gran área de libre comercio, sino más bien tenía el objetivo último de buscar un desarrollo equilibrado y armónico entre los distintos miembros. En este sentido, se aceptaba que el aumento en el comercio intrabloque iba a ser uno de los principales medios, pero no el principal objetivo. En este contexto, el Pacto Andino, además de incluir un programa de liberalización comercial, contenía previsiones para la ejecución de programas conjuntos, armonización de políticas y la creación de instituciones que faciliten el manejo del bloque – como por ejemplo el Tribunal Andino, Corporación Andina de Fomento, etc -.

Posteriormente a la "década perdida"[9] el regionalismo en América Latina experimenta un nuevo impulso, caracterizado por un contexto mundial distinto. Como menciona Slobodan (2008: 4), "desde la caída del Muro de Berlín, el colapso del mundo bipolar significó para América Latina el inicio de una etapa favorable para el desarrollo del regionalismo, entendido como una estrategia para lograr una inserción más adecuada en la globalización…". Esta nueva etapa, conocida a nivel mundial como "nuevo regionalismo", se caracteriza por estar basada en la visión neo-liberal del Consenso de Washington, aplicada en la región como un regionalismo abierto. En otras palabras, este nuevo regionalismo se inserta en un marco de políticas que fomentaban la economía de mercado

8 Existen varios acuerdos bilaterales al interior de ALADI que han promovido la liberalización comercial entre los países miembros, aunque las preferencias no son extensivas a todos sino solamente a los firmantes de acuerdo específicos. Este mecanismo es denominado dentro de este marco como los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), aunque en la práctica son más conocidos como Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

9 Término con el cual se hace referencia a la década de los ochentas para América Latina, debido a las bajas tasas de crecimiento experimentadas por todos los países que tuvo serios impactos negativos sobre el compromiso con los procesos de integración regionales.

(BID, 2002).

Entonces, así como los anteriores procesos de integración regional estuvieron caracterizados por un mayor intervencionismo estatal en la economía con el fin de implementar políticas destinadas a alcanzar mayores niveles de desarrollo a través de la industrialización, en este nuevo período, el regionalismo iba a estar basado en una mayor libertad de acción al mercado. Por ende, resulta bastante obvio que el objetivo final de la conformación de bloques era la liberalización comercial, tanto al interior como al exterior del bloque. Este objetivo era recomendado - y muchas veces impuesto - por los organismos multilaterales de financiamiento quienes veían a la política comercial como una continuación de las políticas de cambio estructural.[10] De aquí se desprende el hecho de que desde mediados de los ochentas hasta principios del nuevo siglo, casi todos los procesos de integración en Latinoamérica dejaron de lado la inclusión de temas políticos y sociales y se abocaran casi exclusivamente a lograr una liberalización de la economía, reflejada en la reducción o eliminación de aranceles, reducción de las barreras no arancelarias e inclusión de nuevos temas relacionados al comercio.

El sustento teórico detrás de todas las medidas de ajuste estructural aplicadas en la región, era el controversial supuesto de que la liberalización tiene como resultado el aumento general del bienestar para los países, vía un aumento en las tasas de crecimiento económico. Para el caso específico de la liberalización comercial, el argumento era que la reducción de trabas al comercio iba a traer aumentos en el bienestar, vía un aumento en las exportaciones y una mejor asignación de recursos productivos dentro de la economía. Sin embargo, la misma teoría liberal admite que, aunque el bienestar total de la economía se incrementará, los efectos del comercio no son neutros. Es decir, se admite que la liberalización traerá ganadores y perdedores pero con la visión simplificada de que los primeros compensarán a los segundos.

Adicionalmente, es importante analizar los factores que dieron paso al surgimiento de esta nueva corriente de integración. Al respecto, el nuevo regionalismo surge como resultado de factores tanto endógenos como exógenos. Los exógenos son factores mundiales que pueden agruparse en dos importantes. En primer lugar, está el fin del mundo bipolar, representado por la caída del Muro de Berlín, hecho que logró que surjan nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal diferentes de los escenarios anteriores de confrontación militar, así como la pérdida de peso de cuestiones relativas a la seguridad a favor de cuestiones relativas a la economía. En segundo lugar está, el fenómeno de globalización que hizo que los proyectos políticos reforzaran los objetivos económicos. El aumento en las comunicaciones y el transporte disminuyó la dificultad de alcanzar nuevos países y bloques, lo que tuvo como efecto que los beneficios económicos tengan cada vez un mayor peso relativo, forzando a muchos gobiernos a seguir la corriente de liberalización comercial (Ibáñez, 1999).

Los factores endógenos de la región también pueden separarse en dos. El primero se refiere a la nueva situación política por la que atravesó la región, caracterizada por la vuelta a la democracia y el fortalecimiento de los derechos humanos. El segundo factor, se refiere a la favorable disposición de EEUU no sólo de aceptar las iniciativas de integración regional, sino también de potenciarlas con una propuesta propia para todo el continente, como fue el ALCA.

Bajo este contexto, el nuevo regionalismo en América Latina se corrobora por el aumento exponencial de acuerdos preferenciales, la reducción arancelaria en la mayoría de los países[11], la adopción de importantes iniciativas para

10 La liberalización de la economía en su conjunto, recomendada por organismos como el Fondo Monetario y el Banco Mundial, no podía dejar de lado la liberalización comercial exterior. Al respecto, si bien el Sistema Multilateral aceptaba la conformación de bloques, las políticas basadas en las recomendaciones del Consenso de Washington veían al regionalismo como una traba al objetivo final de alcanzar un comercio más libre a nivel mundial.

11 Los aranceles promedio en la región pasaron de más del 40% en los ochentas a 12% a mediados de los noventas. Además en la región se firmaron 30 nuevos acuerdos preferenciales desde 1990.

revitalizar proyectos ya existentes y la negociación de un acuerdo preferencial que debía incluir a todos los países americanos. Los primeros tres puntos pueden explicarse para el caso boliviano como: 1) suscripción de acuerdos preferenciales bilaterales en el marco de ALADI con Chile, Cuba, México y el MERCOSUR, 2) reducción arancelaria unilateral como parte de la política económica, alcanzando los niveles más bajos de la región, y 3) conformación de una unión aduanera en 1994 y formulación de una política exterior conjunta desde 1996 en el Grupo Andino y posterior transformación del proceso a Comunidad Andina en 1997.

3.2 Contexto actual

La participación de Bolivia en procesos de integración tiene estrecha relación con las características que fue adquiriendo el regionalismo en América Latina en los últimos años, que hicieron que se diferencie de la forma de asociación en otras partes del mundo. Al respecto, se evidencia que en América Latina coexisten varios procesos de integración, en cuanto a su estructura jurídica, sus fines y sus actores. Así, el nuevo regionalismo latinoamericano se consolidó como un fenómeno multidimensional y por lo tanto pragmático y flexible, haciendo posible que un mismo país participe en varios procesos dentro de la región e incluso con otros con países y grupos (Slobodan, 2008). Sin embargo, lo anterior tiene el efecto de que "no estemos hablando de un proceso ordenado que sigue una secuencia clara y en el que los espacios de integración estén fijados de una manera precisa" (Álvarez, 2009: 6).

En este sentido, no es raro que Bolivia tenga acuerdos bilaterales económicos con 3 países latinoamericanos, una unión aduanera imperfecta con otros 3 países – excluyendo a Venezuela luego de su auto marginación en 2006 – y un acuerdo económico con el otro bloque regional como es el MERCOSUR. Al mismo tiempo, encontramos que en la actualidad cuatro de los socios preferenciales que tiene el país tienen un tratado de libre comercio con EEUU (Chile, Colombia, México y Perú), mientras que dos países son ya socios de la Unión Europea (México y Chile) y tres están por serlo (Colombia, Ecuador y Perú). Como menciona Munster (2009: 3), la peculiaridad de este nuevo escenario reside en que "las propuestas más recientes, no han sustituido a las precedentes, sino que comparten espacios con aquellas, de manera que la fragmentación y superposición de proyectos resumen los rasgos que caracterizan el proceso de reconfiguración de los espacios y procesos de integración en la región". De esta forma, a pesar de los acercamientos entre los gobiernos y de todas las declaraciones de intenciones de una unión de todo el subcontinente, Arellano (2008) sostiene que el impulso que se está dando a los nuevos acuerdos – que tienen visiones totalmente antagónicas con los antiguos – están llevando a la región a tal fragmentación que esta década podría ser definida como la década de la desintegración.

Es así que para principios de la década de 2000, las negociaciones para profundizar la integración comercial en la región – tanto ALCA como ALCSA – estaban estancadas y se evidenciaba que los acercamientos entre países comenzaban a tomar una dirección más política, dejando los temas comerciales en un segundo plano. De acuerdo a Álvarez (2009), el mayor fenómeno concerniente a la integración latinoamericana para la llegada del nuevo siglo ha sido el nacimiento de dos nuevos procesos regionales que presentan características únicas: 1) la Comunidad Sudamericana de Naciones - luego UNASUR -, y 2) la Alternativa Bolivariana para las Américas. Si bien ambos procesos nacen en 2004, sus características hacen que sean dos procesos totalmente diferentes.

En primer lugar encontramos a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que tiene como principal misión y desafío integrar en un mismo bloque a MERCOSUR, CAN, Chile, Guyana y Surinam. Según estadísticas de 2005, este bloque es la quinta potencia mundial, con un PIB de un trillón de dólares; la cuarta en población, con 361 millones de habitantes; y una superficie de más de 17 millones de km^2.

Aun con la gran diversidad de países que conforman este bloque, la visión de la patria grande ha sido una idea rectora que marcó constantemente los esfuerzos de integración en América Latina. "La esperanza de crear un bloque de países unidos por estrechos lazos culturales e históricos siempre ha estado relacionada con la idea de un papel más

importante para la región en el mundo y una mejor posición negociadora frente al coloso del Norte" (Grabendorff, 2001: 2). Sin embargo, a pesar de la postura anterior, hay que reconocer que la economía nacional y el proyecto nacional siguen siendo más representativas, teniendo una actitud final más escéptica hacia la supranacionalidad.

De acuerdo a la declaración de Cuzco de 2004, el objetivo central de este bloque recientemente creado sería el de "impulsar la concertación y coordinación política y diplomática entre los países y desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico ambiental y de infrastructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur…y le otorgue una mayor gravitación en los foros internacionales". De este modo, la CSN, cuyos antecedentes están asociados a la articulación de un tratado de libre comercio, se vincula desde su nacimiento con temas que incursionan más en la dimensión política de la integración como la construcción de una zona de paz en la región y el desarrollo de la infraestructura (Serbín, 2009). Cardona (2005:2) profundiza el analisis y argumenta que "el objetivo es ambicioso, pues se trataría de un proceso de integración, bajo el modelo de la Unión Europea. Es decir, no estamos hablando sólo de un espacio de libre comercio en la región, sino de un proyecto geopolítico de mayor envergadura".

De forma específica, este nuevo proceso de integración nace sobre 3 pilares: 1) Concertación de política exteriores y proyección internacional de Sudamérica, 2) Integración económica, aún dependiente de la convergencia CAN – MERCOSUR, y 3) Integración física, energética y de telecomunicaciones, así como armonización de políticas en estos temas.

Se debe notar que luego de una corta existencia de tan sólo tres años, en la Cumbre Energética Sudamericana de 2007 se decide renombrar a este proceso de integración como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Así, a decir de Álvarez (2009: 6) si bien este nuevo proceso de integración comprende tanto objetivos económicos como políticos, su "mayor aspiración ha sido crear un referente que – careciendo de la presencia de EEUU, el cual es visto como un integrante forzado debido a su posición de actor mundial – permita instalar una visión regional". Al respecto no es extraño encontrar que UNASUR esté funcionando de manera paralela a la OEA, captando espacios que hasta hace poco eran propios de esta última (Álvarez, 2009).

En segundo lugar encontramos a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), proyecto político promovido por Venezuela y creado en 2004. El ALBA comienza a materializarse a partir de la firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela, con la firma del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) por parte de estos dos países y Bolivia en abril del 2006, que marca el ingreso de este último país al esquema, y con la adhesión posterior de Nicaragua y Ecuador. Posteriormente, se da al acuerdo un mayor grado de institucionalidad[12] al establecer el Consejo de Presidentes del ALBA como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA[13].

Este esquema creado para ofrecer – como lo dice su nombre– una alternativa para la integración americana frente al ALCA, no se basa en la liberalización comercial como eje articulador de la asociación entre países. Por el contrario, como se establece en su tratado constitutivo, es un esquema de integración basado en principios de cooperación, solidaridad y complementariedad, que surge como una alternativa al modelo neoliberal, el cual no ha hecho más que profundizar las asimetrías estructurales y favorecer la acumulación de riquezas a minorías privilegiadas en detrimento del bienestar de los pueblos (Arellano, 2008). De esta manera, "la estrategia geopolítica del gobierno bolivariano ha asignado a la política internacional, y en este contexto, a la cooperación y la integración un papel privilegiado, aunque es importante observar que no se trata de fortalecer los procesos ya existentes, sino por el contrario, la acción se orienta a la creación de una nueva estructura institucional que se corresponda con los objetivos e intereses del proceso bolivariano" (Arellano, 2008: 1).

12 Cumbre de Jefes de Estado del ALBA, 2007
13 En junio de 2009, El bloque fue renombrado como Alianza Bolivariana para los Pueblos, manteniendo así la sigla de ALBA.

Al no creer en la delegación al mercado del bienestar social, el acuerdo busca crear mecanismos para fomentar ventajas cooperativas que puedan lograr el desarrollo de todos los miembros. Este término, que no tiene todavía un sustento teórico, fue creado en contraposición a las ventajas absolutas, comparativas y hasta competitivas, utilizadas por los promotores del libre comercio[14].

3.3 Paradigmas en competencia

El año 2004 marca un hito en la integración latinoamericana debido dos factores principales: 1) Se pone en evidencia la marcada división en la región entre países alineados más hacia proyectos netamente económicos que buscan la liberalización comercial y otros alineados hacia esquemas que persiguen más una integración política, y 2) Surgen dos nueva propuesta de integración de características innovadoras, representada por UNASUR y ALBA. Adicionalmente, como menciona Munster (2009: 4), "es posible identificar un realineamiento político en torno a tres países: EEUU, Brasil y Venezuela. A diferencia de otros tiempos ese realineamiento es flexible en dependencia del tema que se trate, de manera que pueden existir alianzas en determinados temas de la agenda sin que se comparta el proyecto político bajo el cual se desarrolla; es una suerte de multilateralismo modular con una dosis muy alta de pragmatismo, que se concreta bajo la forma de alianzas estratégicas como una nueva figura basada en metas comunes sobre temas específicos". De esta forma, el mapa político sudamericano está sufriendo constantes cambios, dividiéndose en nuevos grupos, no solo por la pertenencia per se de los países a distintos procesos, sino por su apoyo a éstos sin importar si son ya existentes o de reciente creación. Resulta evidente que para mediados de la década de 2000, Sudamérica ya no estaba dividida solo en dos grandes bloque – CAN y MERCOSUR -.

Es así que, a pesar de los intentos de una integración total del subcontinente, los países se están agrupando y alineando bajo algún liderazgo (Munster, 2009). Específicamente existen tres paradigmas en competencia en la región, promovidos por 3 países que buscan el liderazgo en el continente americano: 1) Liberalismo económico, promovido por EEUU y la adición de la UE como actor de interés regional desde finales de los noventas, 2) Socialismo del siglo XXI, promovido por Venezuela y complementado por Bolivia, y 3) Pragmatismo, seguido por Brasil.

En primer lugar tenemos a EEUU como gran promotor de los tratados de libre comercio, siguiendo los mismos lineamientos del ya extinto proyecto ALCA. Bajo esta línea podemos ubicar a países como Chile, Perú y Colombia[15]. Como se mencionó, la integración bajo este modelo es netamente comercial y no aborda temas políticos más allá de lo necesario para promover el comercio y las inversiones. Este último punto es el mayor conflicto que enfrenta el modelo, teniendo que además de las provisiones para la gradual y progresiva rebaja arancelaria, se incluyan cláusulas obligatorias de modificación del funcionamiento de la economía interna, como políticas de competencia o de derechos laborales. Así, el acuerdo no tiene provisiones ni siquiera para un diálogo político – que trascienda los temas comerciales y de inversiones – ni para cooperación que facilite la transición de las economías más vulnerables hacia el libre comercio, sino solamente normas y reglas para liberalizar más los intercambios comerciales y dejar más acción a las fuerzas del mercado.

La posición del MAS frente al TLC fue ambigua en un principio y posteriormente se tornó marcadamente contraria. Desde finales de 2005 – etapa electoral – hasta marzo de 2006, su posición era la de "buscar un acuerdo en beneficio de Bolivia"[16]. Durante los primeros meses de gobierno, luego de varios impases con la embajada estadounidense, la posición cambió drásticamente y se tornó clara en marzo de 2006 cuando el Presidente Evo Morales declaró que su gobierno jamás firmaría un tratado

14 Específicamente se está haciendo referencia a Adam Smith, David Ricardo y Michael Porter.

15 Aunque México es una de los grandes ejemplos de este alineamiento con la política liberal de EEUU, será excluido del análisis por el hecho de que la integración actual tiene como dominio sólo a Sudamérica.

16 http://www.comunidadandina.org/panc/noticias/noticias25-1-06.htm

de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y propuso en cambio un tratado de comercio entre los pueblos (TCP)[17]. En una explicación más específica, el Ministro de la Presidencia Juan Ramón Quintana sostuvo que la resistencia del gobierno a un TLC se debe a que éste "pondría en riesgo las capacidades productivas instaladas, que son extremadamente precarias frente a las ventajas descomunales que tiene la oferta de productos de los EEUU". Además que "el ejecutivo se inclina por desarrollar una estrategia intermedia, con un comercio mucho más justo entre los pueblos"[18]. Adicionalmente, el Canciller Choquehuanca declaró en varias oportunidades que Bolivia no suscribirá nunca un TLC porque no está en función de los intereses de los pueblos, sino que representan los intereses de las empresas trasnacionales.[19]

Este rompimiento significó que las relaciones comerciales bolivianas con EEUU quedaron amparadas solamente bajo el esquema unilateral ATPDEA. Al respecto, es interesante que, aún con la inestabilidad que representó el tener preferencias arancelarias sólo por un año – renovable cada vez por otro año adicional –, las ventas bolivianas a EEUU crecieran de manera constante, pasando de 171 millones de dólares en 2003 a 479 millones en 2008, representando el 7% de las exportaciones bolivianas. De este modo, las relaciones comerciales con EEUU estuvieron marcadas por la negativa del gobierno boliviano a firmar un TLC, pero con constantes peticiones oficiales de ampliación de las preferencias unilaterales. A pesar de varias misiones a Washington, a finales de 2008, las preferencias para Bolivia fueron suspendidas.

A estas relaciones tan conflictivas con EEUU, se sumó en 2007 el ingreso de la Unión Europea como actor de interés para la CAN. Si bien la UE ha sido muy cuidadosa al denominar a sus tratados comerciales como Acuerdos de Asociación, los objetivos finales de éstos son primordialmente económicos, incluyendo provisiones políticas y sociales en clara subordinación al cumplimiento de las metas comerciales (Fritz, 2007). De acuerdo a la política que tiene que la Comisión Europea de propagar su modelo de regionalismo a través del mundo (Van Langenhove y Costea 2004), la asociación que busca la UE no es con países separados sino con otros bloques regionales, basándose en su visión multipolar de las relaciones internacionales, pero manteniendo el liberalismo comercial como el paradigma dominante detrás del objetivo final de conseguir más mercados preferenciales para sus industrias.

Este proyecto – que sería el primero que emprendería la Comunidad Andina como bloque, habiendo fracasado las negociaciones con EEUU – planteaba una serie de desafíos, debido a que la mayoría de las políticas comerciales no estaban armonizadas a nivel regional y a que las políticas económicas de los gobiernos andinos seguían rumbos totalmente opuestos. Así, luego de tan sólo dos rondas de negociación, el gobierno de Bolivia anunciaba que dejaba las negociaciones complicando el panorama para los demás países andinos que sí tenían la intención de continuar[20]. El punto de conflicto fue que ante peticiones de Colombia y Perú, la UE decidió continuar con las negociaciones, ya no entre ambos bloques, sino de forma bilateral. A esta iniciativa se sumó luego el Ecuador, quedando Bolivia auto marginada de un proceso que involucraba a todos los miembros restantes de la CAN.

Es importante recordar que la negativa boliviana no estaba basada en el programa de liberalización arancelaria, sino más bien los argumentos en contra se referían a las cuatro mesas de negociación que se incluyeron para tratar temas que Bolivia declaró tajantemente que no negociaría, como son: inversiones, comercio de servicios, compras públicas y propiedad intelectual. Como era lógico, la posición flexible europea de aceptar que un sólo país – Bolivia - no negocie en estos temas, cambió luego de la segunda ronda a una más rígida, que exigía que todos los países negocien en todos los temas.

17 ns1.dachary.org/nadir
18 www.cedib.org/adjuntos/245_200406%20boletin.pdf
19 http://www.rebelion.org

20 La posición de Colombia y Perú era firmar el tratado sin hacerle muchas revisiones, en el menor tiempo posible, mientras que Ecuador tenía varios cuestionamientos que quería incluir en el acuerdo y sus anexos.

Para principios de 2010 el gobierno boliviano ratificó las críticas a los Tratados de Libre Comercio y apeló al Tribunal Andino de Justicia, entablando cuatro demandas en contra de Perú, Colombia y Ecuador. Las demandas contra Perú se debían a la violación a la normativa andina que significó su firma y ratificación de un TLC con EEUU, especialmente en lo referido a la modificación de la normas de propiedad intelectual. La demanda contra Colombia y Ecuador fue entablada debido a que la decisión de ambos de continuar negociaciones bilaterales con la UE quebranta el mandato de negociar un acuerdo comercial en bloque.

En segundo lugar tenemos al ALBA-TCP. La principal característica común entre los miembros de este bloque es la ideología de izquierda compartida por los diferentes gobiernos, haciendo que el proceso de integración sea un contestatario al libre mercado. Este bloque liderado por Venezuela incluye además a Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Dominica. Como ya se mencionó, esta integración se basa en teoría, en esquemas de cooperación para poder lograr un desarrollo equilibrado entre todos los miembros sin que ninguno sea el que obtenga beneficios extraordinarios a costa de los demás. En la práctica el bloque se basa en proyectos de cooperación que son financiados casi en su mayoría por Venezuela, manifestándose en forma de donaciones de productos, en transferencia de tecnología o en préstamos monetarios incondicionales.

Si bien el gobierno de Hugo Chávez es el creador y promotor de la Alianza Bolivariana par las Américas -, es importante resaltar que el ingreso de Bolivia a este acuerdo no pasó inadvertido ya que brindó las bases ideológicas a la alianza a través de la incorporación del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). Como menciona Fritz (2007: 10) "la propuesta TCP es bastante similar a los principios del ALBA, sin embargo se basa más fuertemente en una crítica al modelo neoliberal de desarrollo, al cual se contraponen modalidades de producción cooperativistas e indígenas".

Específicamente, el Tratado de Comercio de los Pueblos creado por el gobierno boliviano postula "la complementariedad frente a la competencia; la convivencia con la naturaleza en contraposición con la explotación irracional de recursos; la defensa de la propiedad social frente a la privatización extrema; el fomento de la diversidad cultural frente a la monocultura y la uniformización del mercado que homogeneíza los patrones de consumo" (MBISP, 2006). De este modo, el proceso ALBA creado por Venezuela con ideología marcada de izquierda y con el objetivo de proveer una alternativa contra el avance hegemónico de EEUU sobre el subcontinente, es complementado por la ideología boliviana con el TCP, incluyendo la reivindicación indígena liderada por el Presidente Morales.

En este esquema de cooperación, Cuba ofreció a Bolivia el establecimiento de centros oftalmológicos y hospitales de campaña, además de proveer a todo el personal médico para la atención, becas para más de 5000 estudiantes bolivianos, y apoyo con personal en la campaña de alfabetización. Venezuela por su parte, suministra petróleo y asfalto – con la opción de que parte de estas compras sean pagadas con productos bolivianos -, cooperación y ayuda tecnológica para las empresas estatales YPFB y COMIBOL, y un fondo de 100 millones de dólares destinados a inversiones productivas[21]. Entonces, como menciona Fritz (2007: 11), la participación boliviana en el esquema desde su creación es bastante más moderada, "ofreciendo experiencias para el estudio conjunto de los pueblos indígenas, la medicina natural y la biodiversidad".

Respecto a los intercambios comerciales entre los miembros del acuerdo, se puede afirmar que éstos no han sido priorizados y, lo que es más, no existen previsiones para una rebaja gradual y progresiva de barreras a los flujos de bienes, servicios y capitales, como sucede con la mayoría de los acuerdos de integración regional[22]. Así, si bien los aranceles que

21 En cuanto a los proyectos de cooperación dentro del ALBA, el aporte cubano se encuentra en los sectores de servicios de salud y de educación, mientras que Venezuela ofrece transferencia de tecnología y financiamiento en los sectores de energía e infraestructura.

22 Según las propias declaraciones del Presidente Morales, "TCP significa que ese pequeño productor, ese microempresario, esas cooperativas, esas asociaciones, esas empresas comunitarias, (es decir) los pobres que producen sus productos, tengan mercado". Así también, el Vicepresidente García Linera añadió que se trata de "una

se cobran intrabloque son menores a los niveles NMF, Cuba y Venezuela gozan de este tratamiento preferencial, debido a que se tienen los regímenes del ACE-47 y de la CAN, que no vulneran los lineamientos de la normativa de la OMC. En otras palabras, este acuerdo de integración tiene implícita el tratamiento comercial preferencial entre miembros, pero apoyándose en las preferencias otorgadas por otros esquemas. En cambio, donde sí realizó compromisos es en el tema de inversiones, ya que se pretende dar un trato preferencial impositivo a las inversiones de empresas cubanas y venezolanas.

En tercer lugar se tiene a UNASUR que, bajo el liderazgo de Brasil, presenta la visión y estrategia más pragmática de la región, compartiendo muchos objetivos y valores con los otros dos grupos. La novedad de este esquema es que está dando un giro en el regionalismo americano y se ha marcado el fin de un período, pasando de procesos regionales a uno subregional (Gudynas, 2007), es decir, la integración latinoamericana fue reemplazada por la integración sudamericana. Entonces, al haber excluido del nuevo proceso de integración a EEUU y Canadá – miembros de la OEA – y a México – miembro de ALADI – , la política pragmática brasilera se aseguraba la eliminación de los países que representaban la mayor amenaza en contra del liderazgo regional que tanto buscaba. Específicamente, el liderazgo del Brasil se fundamenta en que no se podría entender una Comunidad Sudamericana de Naciones sin este país que tiene el 80% tanto de la población como del PIB del MERCOSUR y el 50% de población y PIB de toda Sudamérica.

La posición brasilera pragmática proviene del hecho de que sus objetivos económicos y políticos no cierran la posibilidad de interacción con todos los países del continente. Comercialmente, UNASUR no plantea la adopción del liberalismo promovido por los TLCs, pero aún así es promotora de la creación de un área de libre comercio, con el objetivo de ampliar el mercado regional para poder lograr economías de escala. Específicamente, el regionalismo buscado por Brasil se basa en la idea de un "regionalismo que no sea meramente comercialista, que contemple la cuestión social, que no deje el proceso en la iniciativa privada exclusivamente, que procure un desarrollo sustentable, con equidad y con instituciones desarrolladas se opone al regionalismo abierto, el cual es función de la globalización" (Biocca, 2007). Políticamente, Brasil es más cauto que Venezuela en cuanto a la ideología que seguirá esta nueva iniciativa regional, teniendo más bien relaciones diplomáticas amistosas con EEUU, pero siendo también un contestatario a sus intentos de avance hegemónico en el subcontinente[23].

Englobando a países con objetivos tan disímiles, era previsible que la visión sobre la CSN desde su nacimiento haya diferido también. Venezuela[24] al igual que Bolivia[25] tienen la intensión de que pueda suplir en el corto plazo a la CAN y MERCOSUR, ya que ven a estos últimos como los remanentes de las políticas neoliberales aplicadas en la región. En cambio los dos grandes - Argentina y Brasil – son más cautos y buscan una gradualidad en el proceso, tomando en cuenta que a pesar del compromiso político manifestado por los diferentes países, la convergencia comercial continúa siendo un tema sensible, cuyas negociaciones fracasaron en el

propuesta de intercambio comercial, pero no solamente desde el punto de vista de las grandes corporaciones sino desde el punto de vista de los pueblos, del pequeño productor".

23 Además de haber logrado el estancamiento de las negociaciones del ALCA, se puede mencionar al conflicto ocurrido en 2007 sobre la instalación de bases militares estadounidenses en territorio Colombiano. Luego de reunirse en Brasilia con el consejero de seguridad de EEUU, el presidente Lula da Silva repudió el hecho y declaró que "es fundamental que se otorgue algún tipo de garantía formal, de garantía jurídica, en el sentido de que posibles operaciones (militares conjuntas con Estados Unidos) ocurran estrictamente dentro del territorio colombiano".

24 En la Cumbre Paralela de 2004, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, declaró que el ALCA estaba muerto y que se debe caminar hacia una nueva integración de los pueblos, bajo un esquema que no tenga al mercado como principal actor.

25 El presidente de Bolivia, Evo Morales, conminó a los países sudamericanos, en su discurso en la Cumbre de Cochabamba de 2006, a "pasar de las declaraciones a los hechos para avanzar prontamente a un tratado que haga de la CSN un verdadero bloque a nivel político, económico, social y cultural".

pasado.

El apoyo del gobierno boliviano a este proceso fue desde en un principio incondicional. Las propias declaraciones del Presidente Morales siempre estuvieron orientadas a instar a los demás presidentes a comprometerse con este nuevo bloque, argumentando que está agrupando a países con lazos históricos de hermandad. Sin embargo, la carta abierta que el mismo Presidente Morales dirigió a sus pares antes de la II Cumbre Sudamericana a realizarse en Cochabamba en 2006, intenta reorienta las acciones llevadas a cabo en materia de integración, hacia un nuevo paradigma como es el vivir bien[26]. Bajo este concepto, el Presidente indicó que "la integración debe ser de los pueblos, y para los pueblos, donde no se puede reducir a la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer proyectos de autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial". En este sentido, propuso específicamente la creación de una Comisión de Convergencia Permanente, dado que su propuesta superpone la complementariedad económica sobre la competencia entre los miembros.

Con todo lo anterior, Bolivia dejó clara su posición respecto a la visión que tenía sobre este acuerdo, enviando un mensaje a todo el subcontinente de que no existía la voluntad ni aceptación de volver a caminar por la misma senda integracionista de hace 50 años.[27] Específicamente, Bolivia propuso que la búsqueda de asociación entre los países sudamericanos no podía volver a basarse en políticas liberales que buscaban una mayor participación de la empresa privada sino que, bajo conducción activa de los gobiernos, la integración tenía que estar dirigida a aumentar el bienestar de la gente de los propios países – definida por Morales como los pueblos sudamericanos -, especialmente los más pobres.

Bajo este contexto, es interesante resaltar el hecho que mientras se desarrollaba la Cumbre de Presidentes al mismo tiempo se realizó la Cumbre Paralela con la participación de movimientos sociales de varios países miembros. Luego de participar en la cumbre de Presidentes, tanto el Presidente de Bolivia como el de Venezuela participaron de la clausura de esta Cumbre. Con el apoyo del gobierno boliviano, los movimientos sociales llegaron a una declaración en la cual conminaban a todos los gobernantes sudamericanos a realizar cambios profundos en la integración, enfocándose en los derechos de los pueblos y no de los capitales extranjeros.

Es importante resaltar el hecho de que CAN y MERCOSUR no son incluidos como una cuarta opción de paradigmas reinantes en la región debido a que, ante la creación de UNASUR, ambos perdieron apoyo y fuerza relativa, logrando que su razón de ser sean primordialmente los intercambios comerciales. Desde la óptica boliviana, aunque la CAN sigue siendo uno de sus principales mercados comerciales, políticamente el bloque está atravesando su peor crisis interna, haciendo que sean casi nulos los beneficios políticos de la integración.

IV. POSICIÓN BOLIVIANA ACTUAL

Además de las características especiales de la integración en la región, la posición boliviana actual frente a los procesos de integración está enmarcada en los lineamientos político-ideológicos del actual gobierno, habiendo realizado un cambio drástico en la forma de relacionamiento exterior pasando de una política económica liberal a un modelo más estatista. De esta manera, aunque la membrecía en los procesos anteriores continúa, los nuevos procesos son los que reciben mayor apoyo, teniendo en muchos casos conflictos entre procesos regionales que persiguen paradigmas diferentes.

Se hace necesario detallar primeramente la política de integración boliviana hasta 2005, para luego analizar los cambios en la misma. Al respecto, es

26 Esta carta fue leída por el Presidente Morales en el seno del Encuentro Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas en 2006.

27 Esta declaración hace referencia a ALALC y ALADI, tomando en cuenta que ambos procesos se basaron en un modelo de desarrollo que no tuvo resultados favorables y también en que el apoyo de los diferentes países ambos procesos fue circunstancial, lo que resultó en su posterior estancamiento.

necesario recordar que a partir de 1986 el objetivo final de la política comercial boliviana fue el liberalismo. No sólo dentro del Grupo Andino se decidió revitalizar las reformas hasta alcanzar una zona de libre comercio en 1993, sino que también se registraron varios avances en la liberalización bilateral y unilateral. Así, para principios del nuevo siglo el objetivo de la integración para el país fue el de "cumplir un rol articulador en la integración regional, promover el regionalismo abierto y coadyuvar al incremento y diversificación del intercambio comercial, la captación de inversiones y la cooperación para el desarrollo" (Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1998). Como detalla Seoane (2000), la política de integración estaba basada en tres pilares fundamentales: 1) Integración energética del cono sur, con los gasoductos con Argentina, Brasil y otros posibles socios, 2) Integración física, con la construcción de corredores interoceánicos a través de territorio boliviano, y 3) Consolidación de una zona de libre comercio sudamericana, que depende de la convergencia CAN – MERCOSUR.

En los hechos, esta política se vio reflejada por las siguientes acciones en cada uno de los pilares: 1) Atracción de inversión extranjera en el sector hidrocarburífero para el aumento de la producción y tendido de gasoductos, 2) Participación activa de Bolivia en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que permita canalizar los fondos necesarios, y 3) Participación en las rondas de negociaciones con miras a establecer el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

Con la ascensión del Movimiento al Socialismo al poder en enero de 2006, la política económica del país experimenta un cambio significativo, otorgando un papel central al Estado y no así al mercado, con el principal objetivo y desafío de revertir las políticas liberales aplicadas en gestiones anteriores, basándose en que éstas solo trajeron mayores grados de pobreza y desigualdad (Gobierno de Bolivia, 2006). Específicamente, el Plan Nacional de Desarrollo establece que el objetivo central de la nueva política económica del país -que es reducir la profunda desigualdad social- "requiere del cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y de la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables" (Gobierno de Bolivia, 2006: 5).

Lo anterior puesto en la práctica se traduce en una postura totalmente contraria a la liberalización comercial como medio de incrementar la eficiencia interna y busca más bien complementariedad en los intercambios, que permitan a todos los países y sectores beneficiarse del comercio. El argumento central para lo anterior es que la apertura unilateral aplicada en el país durante los últimos 20 años no contribuyó a diversificar la oferta exportable ni a ampliar la base productiva, sino que fue una "apertura importadora que descuidó el mercado interno" (Gobierno de Bolivia, 2006: 200). En vista de lo anterior, no es raro que las acciones llevadas a cabo durante los últimos 4 años no hayan estado orientadas a la conquista de nuevos mercados para la industria nacional, como sucedía antes. Como afirma J.A. Morales (2006: 1), "la posición del gobierno del MAS difiere en muchos aspectos de la concepción anterior y de las visiones de los gobiernos previos. Ella está claramente volcada al interior con un papel más importante para el Estado y en pos de una industrialización de los recursos naturales del país…".

Si bien la integración en la región ha sido siempre una parte principal de la política exterior boliviana, ante el replanteamiento de esta última, la política de integración también dio un giro, teniendo mayores prioridades políticas que económica. Como se encuentra detallado en el Plan Nacional de Desarrollo, la visión más amplia que se tiene sobre la integración explica que "la nueva política exterior boliviana…no está limitada al intercambio de mercancías, sino que abarca también el intercambio cultural, social científico, político y tecnológico, basado en la complementación de las disponibilidades y capacidades de cada pueblo." (Gobierno Nacional de Bolivia, 2006: 17-18).

En adición a lo anterior, podemos citar las declaraciones de Roberto Finot en 2007 cuando ocupaba el cargo de Cónsul General de Bolivia en Chile[28]:

> "El gobierno del Presidente Evo Morales Ayma ha dado un nuevo énfasis a todo lo que a políticas de integración se refiere. Se reafirma la vocación de integración con la región, manteniendo la ya tradicional participación en los diversos esquemas y foros regionales y sub-regionales, pero buscando una profundización mayor, que trascienda el ámbito o el sesgo comercial que se le dio, particularmente en los últimos veinte años, a los esquemas de integración. Lo que se busca es la superación de este énfasis esencialmente comercial para alcanzar una mayor dimensión de la integración, donde se vean involucrados también aspectos como la cooperación energética por ejemplo, aspectos políticos y culturales, todo lo referente a flujos migratorios, etc. Principalmente lo que se quiere es crear nexos más profundos de cooperación basados ya no en una encarnizada lucha comercial -que por casi dos siglos benefició sólo a una pequeña parte de la población ligada a las aristocracias nacionales-, sino más bien basados en los valores del respeto y la solidaridad, que permitan y faciliten el desarrollo conjunto de nuestros pueblos."

Con estos nuevos objetivos, no es raro que los pilares en los que se basa la política de integración boliviana también hayan sido modificados. En este sentido, a pesar de no existir documentos que detallen esta nueva posición, en base a las acciones específicas realizadas en la materia y a declaraciones de autoridades del gobierno, se pueden definir los nuevos pilares de la política de integración como: 1) integración energética del cono sur, 2) complementariedad en los intercambios comerciales, y 3) política de diálogo. El primero se refiere a las grandes reservas de gas natural y la posición geopolítica estratégica que tiene el país. El segundo se refiere a la utilización de los flujos comerciales y de capital como un medio para no sólo incrementar los ingresos de los países, sino también para mejorar la situación de todos los habitantes, especialmente los más pobres. Aunque la idea de conformar un bloque comercial en la región no está descartada, el gobierno considera que la complementariedad puede funcionar sin tener que seguir los lineamientos neoliberales de la acatar la normativa internacional sobre comercio. El tercer punto se refiere al acercamiento que tiene el gobierno boliviano con los demás gobiernos de la región, como el medio primordial para la conducción de las relaciones internacionales. Es importante resaltar que esta política de diálogo es prioridad en la política exterior, lo que explica la participación activa de Bolivia en procesos de integración que tienen una dimensión más política que comercial. A continuación se analiza cada uno de los pilares, de forma separada.

4.1 Integración energética

Dadas las grandes reservas de gas natural con las que Bolivia cuenta, la integración energética es la principal prioridad de la política de integración. Los volúmenes de gas exportados y los ingresos consiguientes, hicieron que el gobierno le otorgue un rol central en la agenda de desarrollo. Es así que luego de tan solo 4 meses de haber asumido el poder, la administración de Evo Morales emite un decreto de nacionalización de los hidrocarburos, con el objetivo de que la mayoría de las ganancias de la exportación de éstos sea para el Estado Boliviano y no para las empresas transnacionales[29]. Lo anterior logró que los ingresos del Estado por la exportación experimentaran un aumento sin precedentes.

El inconveniente surgió en que luego del decreto, las empresas transnacionales que operaban en el país estuvieron renuentes a suscribir nuevos contratos que adapten sus operaciones a las nuevas normas. Luego de varios meses de negociaciones, varias empresas aceptaron firmar los nuevos contratos, pero bajo la consigna de estancar las inversiones en el país, dada la inseguridad jurídica existente.

28 http://desdelatinoamerica.blogspot.com/2007/05/poltica-exterior-de-bolivia.html

29 www.lukor.com/not-mun/america/0510/12001800.htm

El punto anterior es el que define la política de integración boliviana en el tema energético. Desde el principio del primer mandato del Presidente Morales, la integración energética tuvo el objetivo principal de conseguir las inversiones necesarias en el país, no solo para aumentar los volúmenes de producción, sino también para poder cumplir con los volúmenes ya contratados con Brasil y posteriormente Argentina. Esto debido a la baja inversión extranjera en el sector, luego de la que las empresas transnacionales firmaran los nuevos contratos.

Posteriormente a los problemas mencionados sobre el decreto de nacionalización, sucedieron dos hechos positivos que parecían augurar éxito a la política hidrocarburífera del gobierno. En primer lugar, en octubre de 2006 tras intensas negociaciones, los presidentes de Argentina y Bolivia suscribieron un acuerdo hidrocarburífero que involucraba a las petroleras estatales de ambos países –YPFB y ENARSA-, por medio del cual Bolivia garantizaba la provisión de gas a Argentina por los próximos 20 años y se aseguraba ingresos calculados en un total de 17.000 millones de dólares durante la vigencia del contrato. El acuerdo se haría efectivo desde 2007, teniendo dos años para incrementar la producción y alcanzar los volúmenes pactados. En segundo lugar, PETROBRAS – el mayor inversor extranjero en Bolivia de gas y petróleo[30] - también llegó a un acuerdo y firmó nuevos contratos petroleros con Bolivia. Este hecho fue de particular importancia para el vecino país debido a que el decreto de nacionalización y la decisión del gobierno boliviano de aumentar el precio de gas golpearon directamente a esta empresa y abrió una etapa de roces y tensiones entre Bolivia y Brasil.

Sin embargo, las dificultades bolivianas en cuanto a exportación de gas cobraron cada vez mayor importancia debido a los aprietos para cumplir con los volúmenes pactados. En este sentido, se puede recordar que luego de la firma del acuerdo con Argentina, el entonces presidente de YPFB admitió que el gran desafío iba a ser que Bolivia, con su actual producción, sólo podía cubrir el suministro inicial de lo acordado y que se requerían enormes inversiones para poder explotar las reservas debajo de la tierra para poder así hacer frente a las cantidades acordadas. Esta fue la razón por la que el documento preveía enormes desembolsos por parte de ENARSA en materia de inversiones destinadas a la exploración y explotación de hidrocarburos en territorio boliviano. Sin estas inversiones, Bolivia sería incapaz de elevar la disponibilidad de fluido y, por ende, alcanzar las cifras acordadas. Para finales de 2008 se hizo evidente que eso fue precisamente lo que sucedió. La falta de inversiones en el sector hizo que Bolivia no pueda satisfacer su demanda interna y tampoco cumplir sus compromisos externos.

Ante tal situación, el gobierno realizó varias gestiones ante los gobiernos de Brasil y Argentina para poder llegar a un acuerdo basado más en la solidaridad y cooperación que en lo estrictamente legal. Estas negociaciones con ambos países se desarrollaron en buenos términos debido a las excelentes relaciones diplomáticas existentes. En primer lugar, con Argentina se llegó a un acuerdo para negociar una adenda para modificar los volúmenes pactados. En segundo lugar, respecto a Brasil, luego de varias reuniones del Presidente Morales con el Presidente Lula, se llegó a un acuerdo para que a finales de 2006 PETROBAS se someta a la nueva normativa boliviana, aceptando la firma de los nuevos contratos. Sin embargo, dada la importancia que tiene el gas boliviano para el aparato productivo brasilero, se crearon puntos divergentes imposibles de ser conciliados. Así, a pesar de haber aceptado nuevos contratos, PETROBRAS decidió reducir sus inversiones en el país.

Superado el impase anterior y dadas las buenas relaciones entre gobiernos, se pudieron firmar en diciembre de 2007 cinco acuerdos hidrocarburíferos con el Brasil. En el Memorándum de Entendimiento entre los dos Ministerios de Hidrocarburos, se definió como objetivo principal la búsqueda de compromisos conjuntos tendientes a establecer políticas que permitan la consolidación del proceso de integración dentro de un marco de complementación mutua para mejorar el aprovechamiento de los recursos

30 Esta empresa estatal brasileña es responsable de más del 40% de la producción hidrocarburífera en Bolivia y que además el suministro boliviano abastece en gran medida el aparato industrial de Sao Paulo

energéticos estableciendo la importancia de transferir tecnología, financiamiento y capacitación. Además, constantemente se hace referencia a la implementación de tecnología y la necesidad de realizar estudios conjuntos que identifiquen las necesidades de ambas partes. Estos acuerdos pueden ser considerados como una victoria de los representantes bolivianos, dado que casi todas las previsiones fueron para temas en los que la empresa estatal de petróleos boliviana tiene debilidades y necesita de la ayuda de la estatal brasilera.

4.2 Complementariedad en los intercambios

De acuerdo a la política económica del gobierno boliviano actual, tanto el objetivo como los medios de la política comercial han sido reformulados. Como se mencionó, hasta 2005 la política comercial seguía el objetivo final de aumentar la eficiencia en el país mediante la mejor asignación de los recursos que se generaban debido a la liberalización de los intercambios. En cambio, el objetivo específico que el gobierno del MAS le asignó al comercio internacional a partir de 2006, de acuerdo al modelo de desarrollo definido en el PND, es lograr "el cambio del patrón primario exportador concentrado en pocos productos básicos, empresas y mercados, por un nuevo perfil exportador más diversificado, menos dependiente y vulnerable ante shocks externos, con productos con mayor valor agregado con insumos nacionales y Marca Boliviana, con relaciones comerciales equilibradas y mayor diversificación de mercados que permita ampliar el número y composición de empresas" (Gobierno de Bolivia, 2006: 201).

Para lo anterior, la competencia entre países y empresas que obliga a alcanzar cada vez mayores niveles de eficiencia y que está respaldada por la teoría económica liberal y a la consiguiente normativa del Sistema Multilateral de Comercio, ya no es vista como el medio a seguir para lograr mayores niveles de crecimiento y bienestar. En cambio, el canal que busca el gobierno boliviano para alcanzar el objetivo establecido en el párrafo anterior es el aumento del comercio y las inversiones entre países socios que se complementen, mediante acciones no recíprocas basados en la solidaridad, utilizando el aumento en la producción para lograr un verdadero beneficio de la mayoría de los habitantes de la región. Así, reconocen que el dejar al mercado operar libremente, no logrará este cometido, sino más bien se necesita de una participación activa de los gobiernos para que los beneficios no se vayan solo hacia los países más ricos y las empresas más grandes.

En lo referido a las políticas comerciales específicamente, se marca un hito cuando el Presidente Morales - en la segunda Cumbre de Presidentes de la CSN en 2006 – propone avanzar en la integración comercial sudamericana pero con diferentes velocidades y una ruta flexible que posibilite a cada país asumir los compromisos que pueda y así prosperar en la adopción de instrumentos de supranacionalidad respetando los tiempos y soberanía de cada país. De esta forma, se pretendía lograr una integración comercial sui generis que, basándose en principios de cooperación, desafíe a todo el Sistema Multilateral de Comercio y sus principios[31].

En este contexto es que se entiende el posterior anuncio del gobierno boliviano de pasar a formar parte del MERCOSUR como miembro pleno sin la intención de perder esta misma condición en la CAN. La complementariedad en la región que busca el gobierno, tiene como base la interacción del país como articulador entre ambos bloques, basándose no solamente en una liberalización de la economía en el sentido de la OMC, sino en un compromiso entre los distintos gobiernos. Así, se puede evidenciar que el principio fundamental del Sistema Multilateral de Comercio de no discriminación quiere ser reemplazado por principios de solidaridad y cooperación. La problemática surge en que no solamente Bolivia es miembro activo de la OMC, sino también todos los países sudamericanos.

31 La normativa de la OMC se basa en principios como la no-discriminación y el trato nacional, obligando a todos sus miembros a hacer extensivas a terceros, las ventajas que se otorguen a cualquier país. Como se mencionó anteriormente, el único escape que existe a estas normas es la conformación de bloques comerciales que liberen "lo sustancial del comercio entre los miembros", pero que además lo hagan de acuerdo a la normativa establecida.

Un ejemplo de esta relación comercial de complementariedad que busca Bolivia se dio cuando EEUU suspendió las preferencias unilaterales comerciales para Bolivia en 2009. El gobierno boliviano emprendió acciones para solucionar el impase de dos maneras. En primer lugar, ofreció subsidios a los productores que tenían como destino de su producción final el mercado estadounidense. A finales de 2008 se creó un fondo de 8 millones de dólares con el fin de otorgar créditos a los exportadores textileros y que cubran el costo de los aranceles para vender su producción en EEUU. En segundo lugar, luego de negociaciones bilaterales, tanto Venezuela como Brasil decidieron asistir a Bolivia mediante la compra de textiles que era el rubro más perjudicado por la caída del ATPDEA. En primer lugar, Venezuela ofreció a Bolivia en el marco del ALBA-TCP absorber la producción que tenía como destino final EEUU. Lo interesante es que el arancel cero que tienen los productos bolivianos en este país, todavía se debe al régimen de la CAN que Venezuela tiene que cumplir hasta 2011. El mecanismo solidario que este país aplicó fue el tipo de cambio preferencial para las importaciones provenientes de Bolivia, para aumentar la competitividad de los productores bolivianos.[32] En segundo lugar, Brasil emitió un decreto supremo que autoriza la compra de textiles bolivianos con arancel cero por un monto anual de 21 millones de dólares, quedando todavía pendiente el tema de barreras no arancelarias que maneja la aduana brasilera y que al final dificultan las exportaciones finales.

Es esta misma política de complementariedad la que hizo que Bolivia rechace continuar con las negociaciones de un acuerdo comercial con la UE. Aunque los negociadores bolivianos tenían autorización para negociar temas comerciales, el gobierno dejó claro que en cada materia iba a incluir un capítulo específico sobre el tratamiento especial y diferenciado que los europeos iban a otorgar a Bolivia y Ecuador, en el marco de la reducción de asimetrías. La Comisión Europea recibió con agrado el tema y estaba esperando recibir propuestas de los negociadores bolivianos. El problema surgió cuando se enviaron las propuestas concretas, ya que la respuesta de los negociadores europeos fue negativa. El argumento europeo era que debido a la normativa de la OMC, no se podían otorgar este tratamiento tan favorable. En cambio, el argumento boliviano era que si la UE estaba buscando una verdadera complementariedad y quería realmente promover el desarrollo, terminaría aceptando estos términos. Como ya es conocido, la mayoría de las propuestas bolivianas no fueron aceptadas y Bolivia anunció su retiro oficial de las negociaciones en 2008.

Siguiendo esta misma línea, según la visión boliviana, para lograr una complementariedad efectiva, se necesita de cooperación financiera que permita a los países más pobres de la región invertir en sus prioridades de desarrollo. Internamente, la administración de Morales creó en 2007 el Banco de Desarrollo Productivo, con fondos provenientes en su mayoría de Venezuela, para el financiamiento de actividades productivas internas. Externamente, la conformación del Banco del Sur que cumpla estos mismos objetivos pero a nivel regional, fue una de las prioridades en la agenda boliviana. Lo interesante de esta propuesta es que no es solamente un requerimiento boliviano, sino que es considerada una prioridad por la mayoría de los países de la región, teniendo en cuenta que debido al abandono de las políticas económicas impuestas por Fondo Monetario internacional, se hacía evidente la necesidad de un mecanismo de financiamiento en la región que comulgue con otras percepciones de desarrollo. Es así como surge el Banco del Sur como un medio de financiamiento de los requerimientos de fondos de los países de la región, sin tener que aceptar los condicionantes del Consenso de Washington.

4.3 Política de diálogo

La política de diálogo seguida por el gobierno boliviano es entendida como una relación estrecha entre gobiernos y otros actores de interés, que permita llevar a cabo acciones conjuntas y minimización de conflictos. Específicamente para la política de integración, esta política de diálogo se

32 Venezuela otorgó un tipo de cambio preferencial de 2,60 bolívares por dólar para exportaciones bolivianas, en lugar del tipo más alto de 4,30 aplicado para los demás países.

refiere al mantenimiento de relaciones estrechas, no sólo con los países de la región, sino también con países de otras regiones del mundo.

Roberto Finot se refirió a esta política de diálogo como la priorización de foros bilaterales y multilaterales, como espacios para dialogar y concertar acuerdos. Específicamente, según el ex Cónsul, "se pone mucho énfasis en esa disposición, en parte porque la tradición cultural de los pueblos originarios en Bolivia es de diálogo es de concertación, y eso repercute tanto a nivel de la política local como a nivel internacional". Bajo este pilar, se entienden las excelentes relaciones bolivianas con la mayoría de los países de la región. Además de los países del ALBA, las relaciones con Brasil, Argentina y Chile se basan en lazos de amistad entre gobiernos, lo que es visible en este nuevo proceso que es UNASUR.

Tal vez el ejemplo más representativo de esta política de diálogo sean las relaciones con Chile. Luego del rompimiento de relaciones diplomáticas, las relaciones con el vecino país, si bien han sido constantemente estables, solamente durante la administración de Morales se conformó una agenda tan ambiciosa como la Agenda de los 13 Puntos, que incluía todos los puntos de interés en las relaciones bilaterales, incluyendo el tema marítimo.

En adición, como se mencionó anteriormente, el tema energético que es el más conflictivo para Bolivia – dada su importancia para los ingresos del Estado y la dificultad de cumplimiento de los contratos de exportación –, estuvo enmarcado en un constante diálogo político con Brasil y Argentina. Desde la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, el diálogo con Brasil fue clave, logrando no sólo que la estatal PETROBRAS aceptara suscribir nuevos contratos con el Estado boliviano, sino también que suscribiera en los años posteriores varios convenios de cooperación, tanto en temas hidrocarburíferos como de integración física. El diálogo con la Argentina pasó por dos etapas específicas. En un principio estuvo enfocado en llegar a un contrato de exportación de gas de largo plazo, que tenga un precio beneficioso para el Estado boliviano. En cambio, luego de 2007 el diálogo tuvo el objetivo de flexibilizar algunas clausulas de los contratos ya firmados, específicamente las referidas a volúmenes mínimos de exportación. Prueba del éxito de este diálogo político son los diferentes convenios de cooperación suscritos con este país, como por ejemplo los referidos a la inversión argentina en las acciones específicas para industrializar el gas.

Quizás la muestra más clara que se dio en la región de cómo estaba funcionando esta política de diálogo - establecida primordialmente a iniciativa boliviana - se dio a finales de 2008 cuando estalla un conflicto entre el gobierno y la oposición regional en Bolivia. Como expresa Salaverry (2008), "los disturbios, que según el Gobierno se saldaron con un total de 30 muertos y decenas de heridos, dieron pie para que debutara como actor principal en la búsqueda de una solución a un conflicto nacional la recién creada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)". La intervención de UNASUR como mediadora en el conflicto – luego de una reunión de emergencia en Santiago – tuvo como consecuencia el cese de violencia en Bolivia y el inicio de diálogo entre las partes: gobierno central y prefectos regionales. Sin embargo, esta primera intervención exitosa estuvo posteriormente sumergida en controversia debido a que sectores opositores en el país acusaron, ante diferentes organismos internacionales, a la comisión enviada por UNASUR, de que el informe estaba tergiversado y encubría los verdaderos hechos.

Por otro lado, la política de diálogo no tiene un ámbito solo regional, sino que motiva al gobierno a establecer relaciones con países de otras regiones, incluyendo nuevos actores de interés. Para finales de 2007, el gobierno boliviano anunció el intercambio de relaciones diplomáticas con Irán, como inicio de relaciones de cooperación económica entre ambos países. En una segunda visita del mandatario iraní, se suscribieron acuerdos en cuatro grandes áreas: comercio, inversiones en hidrocarburos, minería y medios. Como destacó el Canciller Choquehuanca, "este relacionamiento rompe los prejuicios de otros países a establecer relaciones con Irán"; subrayando también que en el pasado "metieron miedo y condicionaron las relaciones de Bolivia con otras naciones, lo cual está cambiando el Gobierno de Morales".[33] Adicionalmente, la Cancillería

33 http://www.redbolivia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=500:bolivia-designa-primer-

ya comenzó las negociaciones de lo que será el establecimiento de relaciones con Sudáfrica, India, Libia, Vietnam y Corea del Norte, además de un aumento en las relaciones con Rusia, especialmente en el cambo de la cooperación.

A pesar de todo lo anterior, es importante mencionar que las relaciones bilaterales con EEUU y sus países alineados están pasando por una de sus peores etapas. En este sentido la política de diálogo no ha logrado crear los canales y mecanismos que permitan encaminar las relaciones con países que siguen modelos económicos liberales. A pesar de varios intentos, las relaciones de Bolivia con Perú y EEUU primordialmente no han podido ser reencaminadas, resultando reiterados conflictos bilaterales, muchas veces por temas que no merecerían ser incluidos en el relacionamiento internacional.

V. CONSECUENCIAS Y OPORTUNIDADES

Habiendo definido cuál es el camino que Bolivia está siguiendo respecto a la integración económica y política, es pertinente detallar las consecuencias que esto tendrá en la práctica. Para tal efecto nos basamos en la teoría básica de la integración, que establece los beneficios y costos para una economía, como consecuencias de la mayor o menor liberalización comercial. A pesar de que la mayor parte de la bibliografía disponible para analizar beneficios de la liberalización se refiere a la creación y desviación de comercio resultante, en este caso particular se utilizarán las categorías planteadas por McCulloch et. al. (2001) debido a que no se busca determinar cuantitativamente cuál es el saldo neto (creación o desviación), sino que se busca explicar más allá de los volúmenes comerciados cuál sería el efecto de buscar cierto tipo de asociación e inserción internacional.

Específicamente, los beneficios de la apertura comercial que se tomaron en cuenta para el análisis son:

- Consumo a menor precio: Si bien el proteccionismo puede generar ingresos para el estado y también impulsar la industria nacional, el efecto consiguiente es una distorsión de precios en la economía.
- Mayor eficiencia en la producción y uso de recursos: debido al aumento en la competencia a la que se enfrentan los productores domésticos
- Implementación de mejor tecnología: la liberalización permite un mayor acceso a las tecnologías utilizadas en otros países (know-how)
- Alineación política: la firma de un tratado comercial con países industrializados como EEUU brinda al país mayor reputación internacional en cuanto a la aplicación de políticas económicas liberales, lo que se espera atraiga más inversión extranjera.

A su vez, los costos asociados a la liberalización son:

- Pérdida de soberanía: ante la oposición tanto de países en desarrollo como de académicos teóricos del libre comercio, los tratados comerciales que los países industrializados están promoviendo en el mundo trascienden el ámbito comercial y abarcan una serie de temas que encuentran están relacionados, como por ejemplo la propiedad intelectual o las normas laborales.[34] Lo interesante es que la aplicación de estos temas en la práctica no se realiza mediante la remoción de barreras al comercio, sino a través de leyes que hacen al núcleo de la economía, como por ejemplo la ley de inversiones.
- Comportamiento anti-competitivo: la apertura de la economía significa que el paíse se enfrentará a la competencia internacional, que

embajador-en-iran-y-mira-a-vietnam-y-corea&catid=69:internacional&Itemid=481

34 Una explicación detallada sobre estos nuevos temas de la agenda de los tratados de libre comercio se puede encontrar en el libro "Termites in the trading system" (2008) de Jagdish Bahgwati.

está caracterizada por tener varios sectores que están "dominados internacionalmente por un número relativamente pequeño de empresas multinacionales" (McCulloch et. al., 2001: 16)

- Oportunidades reducidas de "aprender haciendo": la firma de tratados comerciales reduce las posibilidades que tiene el Estado para poder proteger y fomentar industrias estratégicas
- Incremento en la volatilidad: la liberalización incrementa la volatilidad en los términos de intercambio y también en las finanzas internacionales de los países.[35]

5.1 Características del comercio internacional boliviano

Como se detalló anteriormente, el escenario regional sudamericano es una compleja red de acuerdos de diversos grados y formas de integración, que en la actualidad siguen tres paradigmas dominantes que no son compatibles en varios aspectos. El punto más importante en este tema es que la posición boliviana deberá coexistir con las decisiones soberanas de otras naciones, que en la mayoría de los casos tienen economías de mayor tamaño, lo que les da mayor poder de negociación. Así, para poder detallar cuáles son las consecuencias de la política comercial boliviana, es necesario primero examinar las características del comercio exterior boliviano.

En primer lugar se puede afirmar que tanto las ventas como las compras internacionales han aumentado exponencialmente los últimos 6 años. Las exportaciones crecieron más del 400% de 2002 a 2008, pasando de 1,3 a 6,9 mil millones de dólares. Por su lado las importaciones aumentaron cerca al 200%, de 1,8 a 5,1 mil millones de dólares. Como resulta evidente este desempeño logró que a partir de 2004 se revierta la balanza comercial negativa experimentada por varios años y se llegue a un record de 1,83 mil millones de dólares de superávit en 2008. Aunque los datos para 2009 no son tan alentadores, es importante resaltar que el país todavía reportó más de 800 millones de dólares de superávit comercial.

El análisis no estaría completo si no se analizaran las causas de este aumento en la actividad comercial internacional, es decir, tratar de determinar si es el resultado de políticas económicas aplicadas en el país (incluyendo la nueva política exterior) o de la coyuntura internacional. Al analizar las exportaciones de acuerdo al volumen, encontramos un incremento desde 2002 hasta 2008, pero en una magnitud mucho menor que el incremento del valor. Específicamente, el volumen de las exportaciones aumentó 120% en este período comparado al 430% de aumento en el valor. Esto nos muestra que el gran desempeño del sector externo estuvo fuertemente marcado por un "efecto precio" más que por políticas internas.

Analizando las exportaciones de acuerdo a actividad económica, como se puede observar en el gráfico siguiente, la participación de extracción de hidrocarburos y de minerales ha aumentado significativamente en estos últimos años, pasando de 34% en el año 2000 a 72% en 2008 y 67% en 2009. Sin embargo, complementando estos datos relativos encontramos que el aumento significativo de la industria extractiva en la participación total se debe a un aumento cuantioso de estas exportaciones y no así a una reducción de las demás categorías. Como ejemplo se puede citar a las manufacturas que pasaron de 715 millones de dólares en 2000 a 1.654 millones en 2008 y 1505 millones en 2009. En otras palabras, las exportaciones de ambas categorías aumentaron en este período, con la particularidad de que el crecimiento de las materias primas fue mucho mayor. En esta misma línea, también merece atención el hecho de que en 2009 el 74% de las exportaciones proceden de sectores tradicionales, mientras que solo un 26% de los no-tradicionales, lo que significa un retroceso comparado a años anteriores, ya que hasta 2004 todavía las no tradicionales.

35 Recuérdese la crisis asiática de 1997-98

Actividad Económica	2000		2008		2009	
	Valor $us	%	Valor $us	%	Valor $us	%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	112.478.969	9%	274.387.034	4%	288.405.130	5%
Extracción de Hidrocarburos	157.860.843	13%	3.483.377.494	50%	2.107.289.603	39%
Extracción de Minerales	260.106.869	21%	1.520.775.530	22%	1.498.489.393	28%
Industria Manufacturera	715.783.618	57%	1.654.389.386	24%	1.505.391.261	28%
Energía Eléctrica	45.636	0%				
TOTAL	1.246.275.935		6.932.929.446		5.399.575.388	

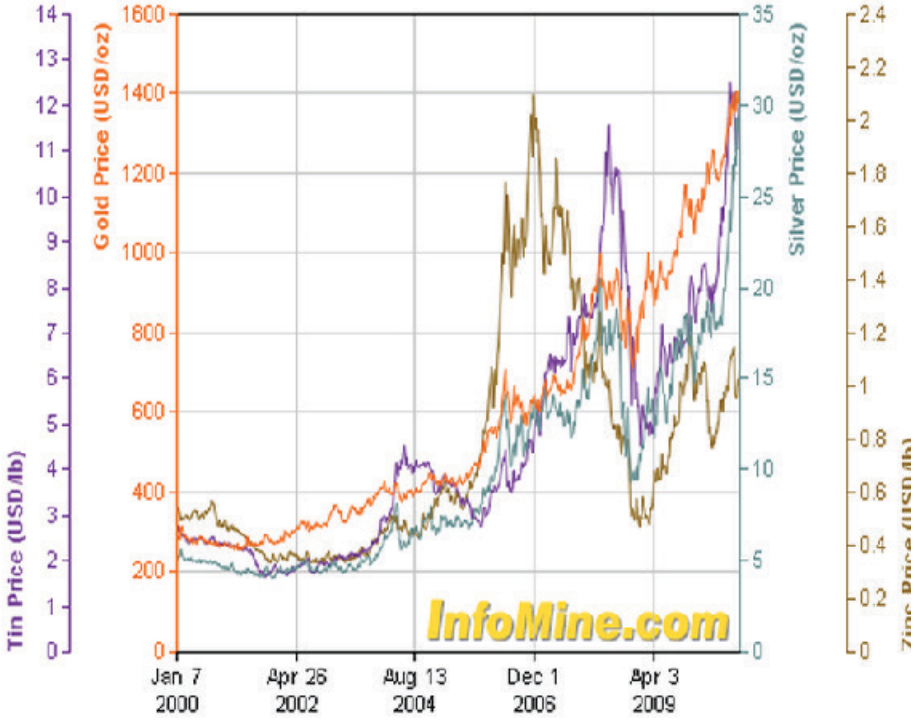
Estos datos se complementan con las dos siguientes tablas que muestran los principales productos de exportación de Bolivia al mundo, tanto para el año 2002 como para el 2009. Si bien en 2002 las materias primas fueron los principales productos de exportación, también se tenía una gran parte de bienes agroindustriales (de la cadena de las oleaginosas) y manufacturas de joyería. En cambio, los datos de 2009 corroboran dos situaciones: 1) el aumento del valor de exportación de gas natural lo aleja cada vez más de las demás exportaciones (representando más de un tercio de las exportaciones totales del país), y 2) retorno de la minería como actividad principal, no sólo cinc y plata, sino también estaño, plomo y oro.

Asimismo se puede observar que este incremento de los precios llevó a una concentración aún más alta de las exportaciones bolivianas, ya que anteriormente los 7 primeros productos representaban el 60% mientras que en 2009 se llega a este porcentaje con tan solo los 3 primeros. De la misma forma, merece atención que los 3 principales productos de exportación en 2009, a diferencia de años anteriores, son materias primas.

2002				
Ordinal	Glosa	Valor	% /Total	% Acumulado
1	Gas natural	244.098	17.80	17.80
2	Torta de soya	206.330	15.04	32.84
3	Cinc y sus concentrados.	111.925	8.16	41.00
4	Oro en lingotes	89.626	6.53	47.53
5	Plata y sus concentrados	63.632	4.64	52.17
6	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	62.110	4.53	56.70
7	Aceite de soya en bruto	60.901	4.44	61.14
8	Joyería de plata	57.387	4.18	65.32
9	Estaño sin alear	48.501	3.54	68.86
10	Aceite de soya procesado	28.514	2.08	70.94

2009				
Ordinal	Glosa	Valor	% /Total	% Acumulado
1	Gas natural	1.967.574	36.32	36.32
2	Minerales de cinc y sus concentrados.	689.635	12.73	49.05
3	Minerales de plata y sus concentrados	596.767	11.02	60.06
4	Torta de soya	326.930	6.03	66.10
5	Estaño sin alear	202.008	3.73	69.83
6	Plomo y sus concentrados.	138.112	2.55	72.38
7	Aceite de soya en bruto	134.361	2.48	74.86
8	Oro en lingotes	113.246	2.09	76.95
9	Petroleo crudo	98.136	1.81	78.76
10	Aceite de girasol en bruto	76.175	1.41	80.17

Analizando la evolución de los precios de varios de los productos incluidos en esta tabla, se corrobora la hipótesis de que el aumento súbito en el valor de las exportaciones bolivianas se debe a un efecto precio más a que a aumentos en la producción. Se evidencia que a partir del año 2003 comenzó el aumento en los precios y que a partir de finales de 2005 este incremento se vuelve exponencial. Si bien a finales de 2008 los precios experimentaron descensos considerables, para todos excepto el cinc, hubo una recuperación también considerable



Evolución de precios de la plata (dólar por onza troy), cinc (dólar por libra) y estaño (dólar por libra)
Fuente: www.infomine.com

Por último, tomando en cuenta que se quiere analizar el efecto que tendrá la priorización de Bolivia de ciertos países y bloques comerciales, es importante analizar el destino actual de las ventas bolivianas al mundo. Como muestra la siguiente tabla, en los últimos años las mismas han sufrido cambios importantes que merecen ser resaltados. En primer lugar, si bien el MERCOSUR sigue siendo el principal destino, la brecha con los demás bloques se ha ampliado profundamente, pasando de 27% a 39% del total. En segundo lugar se ha dado una disminución muy marcada de la importancia de la Unión Europea, así como también de Estados Unidos y los países sudamericanos. Si en el año 2002 las ventas a la UE y NAFTA en conjunto representaban 38% del total, para 2009 esto disminuyó significativamente, llegando tan sólo al 23%. Llama la atención también que teniendo una zona de libre comercio con la CAN, las ventas hayan disminuido en importancia relativa, quedando en el mismo nivel que el NAFTA. Por último es interesante que este espacio perdido por los anteriores socios comerciales ha sido retomado por otros mercados, que en total alcanzan 20% de las ventas en 2009. Es decir, hubo una diversificación de mercados de destino, que no siempre coinciden con los acuerdos comerciales que el país ha firmado en los últimos años.

	2002		2009	
	Valor	%	Valor	%
UE	310.072	23%	662.230	12%
CAN	209.110	16%	615.263	11%
MERCOSUR	360.491	27%	2.122.646	39%
NAFTA	194.168	15%	568.223	11%
VEN+CHI	205.335	16%	366.487	7%
Otros	40.679	3%	1.064.727	20%
Total	1.319.855	100%	5399575,39	100%

Con lo anterior en mente, las consecuencias y oportunidades provenientes de la posición boliviana detallada en la sección anterior se analizarán bajo dos amplias categorías, que son los dos lineamientos que sigue la política de integración del actual gobierno: 1) la renuencia a la firma de tratados de libre comercio a nivel mundial, y 2) el apoyo a los bloques de integración de la regional, tanto los antiguos (CAN y MERCOSUR) como la nueva forma de relacionamiento (ALBA-TCP y UNASUR)

5.2 Rompimiento con el liberalismo

Aunque existe una renuencia muy marcada en casi todo el subcontinente a los tratados de libre comercio, es también visible que este camino todavía marca una alternativa importante para algunos países, tomando en cuenta que las economías estadounidense y europea son las más grandes del mundo. Por un lado EEUU, con un PIB que bordea los 14 trillones de dólares[36], representa un potencial enorme porque no solamente es un gran productor, sino el mayor comprador del planeta. Por otro lado, la UE con un PIB de más de 18 trillones de dólares, un PIB per cápita anual de 37.000 dólares y más de 500 millones de habitantes, es el mercado potencial – en conjunto – más grande del mundo.

Es a partir de lo anterior, que se necesita analizar los principales puntos referidos a la negativa de conseguir un tratado de libre comercio entre una economía pequeña como Bolivia y un país industrializado. En general, los promotores del libre comercio a nivel mundial señalan que como gran consecuencia, el país en desarrollo tendrá una menor inserción a nivel mundial, mientras que las desventajas específicas de la no suscripción de un tratado de este tipo serían: 1) dificultad de ingreso a los mercados debido al tratamiento no-preferencial, y 2) reducción de flujos de inversión extranjera directa que recibe el país.

Para el primer punto, es importante profundizar que significa el rompimiento actual de Bolivia con el pensamiento económico liberal en materia comercial. Si bien se explicó que la posición del actual gobierno que es de no continuar con las negociaciones para tratados de libre comercio, existen otros mecanismos que todavía están vigentes y constituyen el marco normativo para el relacionamiento comercial. Para el caso de Estados Unidos, el acceso a su mercado se rige en la mayoría de los casos por los aranceles vigentes NMF[37] - luego de perder las preferencias unilaterales del ATPDEA pero manteniendo el SGP[38] clásico. Lo mismo sucede con la Unión Europea, quien mantiene el esquema unilateral SGP Plus, amparada en la Cláusula de Habilitación.

En cambio, para el caso de México la situación es diferente. Dentro del marco de ALADI se cuenta con un tratado comercial que fue firmado en 1994 y renegociado entre 2009 y 2010. Específicamente, se cuenta con el Acuerdo de Complementación Económica ACE Nº 66 que se suscribió el 17 de mayo de 2010 y está en vigor desde junio de 2010. Este nuevo acuerdo de complementación económica vino a remplazar el AAP.CE Nº 31 que estuviera vigente desde 1995, a requerimiento de Bolivia y mantiene las preferencias arancelarias derivadas de la Zona de Libre Comercio que para 2009 ya incluía al 98% del universo arancelario (IBCE, 2010).

Seguidamente, analizando el comercio con EEUU, tenemos que para el año 2009 el total de exportaciones alcanzó $us. 470.980.164, lo que representa 11% del total exportado ese año por Bolivia. Las manufacturas representaron el 39%, mientras que los combustibles y lubricantes representaron el 21% y los productos alimenticios el 11%. Un dato que merece la pena mencionarse es que, comparando con la gestión anterior, si bien las exportaciones totales disminuyeron considerablemente (18%), esto se debió casi en su totalidad a la disminución de las manufacturas y no de otros sectores, que se dio por el hecho que EEUU anuló las preferencias unilaterales incluidas en el esquema ATPDEA.[39]

Es importante resaltar que no se está hablando de una pérdida de los mercados de EEUU y la UE,

36 Este término es entendido en el sentido estadounidense, que representa 14.000.000.000.000.000.

37 Aranceles al nivel de Nación Más Favorecida se refieren al nivel mínimo de aranceles que cobran los países, que de acuerdo al principio de la Nación Más Favorecida de la OMC, puede ser reclamado por cualquier otro país miembro.

38 Sistema Generalizado de preferencias es un mecanismo de rebaja o eliminación de aranceles unilateral que es otorgado por los países más ricos del mundo a países de menor desarrollo, como un medio de cooperación para promover el desarrollo.

39 En la actualidad todavía se cuenta con las preferencias unilaterales del Sistema Generalizado de Preferencias de este país, que beneficia a 4.881 productos entre agrícolas e industriales. Sin embargo, la pérdida del ATPDEA significó la pérdida de preferencias arancelarias para varios productos de gran importancia para Bolivia como son los textiles.

ya que el hecho de no contar con tratados de libre comercio con ambos no significa a priori una traba para las exportaciones, ya que todavía existen preferencias unilaterales para varios productos y además que se continúan exportando productos en los cuales Bolivia tiene una gran ventaja absoluta como la quinua, la castaña o textiles con valor cultural. El efecto en realidad es la dificultad de ingresar a estos mercados, no sólo por la pérdida de competitividad proveniente de enfrentar barreras arancelarias, sino también por la dificultad en el cumplimiento de las barreras no arancelarias, como las normas técnicas y las normas sanitarias.

El segundo punto hace referencia a que, como menciona Bhagwati (2007), la pandemia de los acuerdos preferenciales alrededor del mundo hace que los países tengan que plantear estrategias que consideren que tanto el suscribir un acuerdo regional como el no hacerlo tiene consecuencias en ambos casos. A diferencia de lo que sucedía en el pasado, la voluntad de pertenencia de Bolivia a determinados acuerdos o bloques, debe considerar el hecho de que la mayoría de los países vecinos otorga también un trato preferencial a otros países fuera de la región. Específicamente, aunque el proyecto de un área de libre comercio para las Américas haya fracasado, varios países en la región ya suscribieron un tratado de libre comercio con EEUU y se encuentran negociando un acuerdo de asociación con la UE.

En este sentido, partir de 2010 las exportaciones estadounidenses comenzarán a ingresar al mercado peruano y colombiano libres de aranceles, significando una dura competencia para las exportaciones bolivianas, ya que ambas gozarán de arancel cero. Este hecho, además de generar un mayor conflicto político en la Comunidad Andina, tendrá serios efectos sobre el comercio al interior del bloque debido a que productos como las oleaginosas y sus derivados representan una concentración muy alta de las exportaciones bolivianas a ambos países. Tomando en cuenta que actualmente la razón de ser de la CAN viene dada por los grande volúmenes de comercio intrabloque, el ingreso irrestricto de productos estadounidenses a Perú y Colombia genera interrogantes sobre la tan temida separación del proceso regional. En este punto es donde se encuentra el mayor desafío para la diplomacia boliviana y su nueva política de diálogo. Es cierto que la CAN no significa un "mayor peso político" a nivel internacional para sus miembros, pero también es cierto que esto ya se está logrando a nivel subcontinental con UNASUR. Así que de esta manera, la posición boliviana debe estar enfocada en preservar el mercado comercial andino, dejando a un lado la ruptura ideológica dentro del bloque. En otras palabras, la prioridad dentro de la CAN para Bolivia no deberá ser el hecho de que Perú y Colombia hayan violado la esencia misma de la creación de un bloque regional al otorgar tratamiento preferencial a un tercer país, sino la forma de crear una protección inherente a las exportaciones bolivianas, frente a la producción estadounidense.

Como tercer punto encontramos a los flujos de capitales que se mueven entre países como inversión extranjera directa, con la característica de que a mayor protección y seguridad jurídica, mayores serán estos flujos. Es totalmente cierto que los TLC otorgan a los países en desarrollo esta previsibilidad que los inversores extranjeros requieren, pero también es cierto que lo hace en condiciones de marcada ventaja para los capitales extranjeros, dadas las cláusulas que EEUU incluye de forma obligatoria en cada uno de estos acuerdos. Entonces, en el corto y mediano plazo el gobierno boliviano deberá encontrar la forma alternativa de aumentar las inversiones necesarias para propiciar el crecimiento de la economía, teniendo en cuenta que de acuerdo a varios estudios, la tasa de inversión debe ser de al menos 20% para poder crecer al 5% anual (Morales, 2006). En gran medida, estas inversiones deberán estar destinadas al sector de hidrocarburos, lo que permita revertir la situación actual de baja producción de combustibles, casi nula exploración de nuevos pozos y consecuente disminución de ingresos de las exportaciones.

Por otro lado, es importante mencionar que el gobierno nacional tiene entre sus pilares el financiamiento de las necesidades de inversión de la economía mediante el ahorro interno, teniendo niveles de inversión pública nunca experimentados en el país. De esta forma, el desafío no sólo radica en poder aumentar este ahorro y mejorar

el rendimiento de los sectores considerados como generadores de excedente para una exitosa intervención del gobierno en la redistribución de fondos, sino también en encontrar, a través de mecanismos basados en cooperación y complementariedad, programas de transferencia de tecnología destinados a superar las falencias derivadas de la reducida inversión extranjera en el país.

El cuarto y último punto, que es la menor inserción en la economía mundial, se refiere a que los tratados de libre comercio integran a los países a la economía mundial, no sólo al eliminar las barreras comerciales, sino también al ofrecer la membrecía activa con las grandes potencias. De esta forma, más países alrededor del mundo están mostrando su compromiso con principios liberales al firmar estos tratados, con el objetivo de reducir la volatilidad de su crecimiento, el nivel de riesgo-país y el costo de financiamiento de la actividad privada en general. Sin entrar en el debate sobre si lo anterior tiene efecto positivo sobre la lucha contra la pobreza o si más bien profundiza las desigualdades, el desafío mayor para el gobierno boliviano es encontrar los medios para generar desarrollo en el país a través de aumentos en el ingreso, sin seguir los preceptos que plantea la inserción en la economía global. Al respecto, se deben encontrar mecanismos que disminuyan la volatilidad del pequeño mercado interno y del inestable mercado regional.

Por otro lado, los beneficios para Bolivia de la no-suscripción de un tratado de libre comercio son: 1) no apertura de la economía, 2) no imposición de compromisos adicionales, superiores a los acordados en la OMC, y 3) flexibilidad para la aplicación de políticas de promoción económica y comercial. El primer punto se refiere a que la reducción o eliminación de las barreras a los intercambios comerciales se realizarán bajo los requerimientos de la política comercial interna, no así bajo imposición de un país extranjero. Es importante mencionar que desde 1986, la reducción unilateral boliviana hizo que sea uno de los países más abiertos del mundo, sin haber logrado mejoras sustanciales en la competitividad luego de más de 20 años. En cambio, la nueva política económica del gobierno establece políticas internas que requieren de la protección de ciertos sectores considerados como sensibles, motivo por el cual en 2007 se realizó una reforma arancelaria que modificó su estructura. Sin embargo, hay que considerar que a pesar de que este punto es a nivel mundial el motivo principal para que los países rechacen la firma de estos acuerdos, el contrabando resultante de las deficiencias institucionales de nuestro país hace que los aranceles no sean un método de proteccionismo, sino más bien solamente un medio de recaudación.

El segundo punto se refiere a la libertad de acción que mantendrá el país en temas tan importantes como la liberalización del comercio de servicios o la protección de la propiedad intelectual. El hecho importante es que todos estos temas que incluyen los TLC no requieren de rebajas arancelarias – como en los temas comerciales -, sino que en la mayoría de los casos se insertan en áreas de soberanía nacional y requieren del cambio de la normativa interna.

En tercer lugar, no existirán impedimentos a que el gobierno pueda determinar sus propios mecanismos específicos para incrementar la base productiva y promocionar las ventas al exterior, como por ejemplo el nivel y tipo de de subsidios o también la política de competencia a nivel nacional.

En resumen, si bien el rechazo de Bolivia a la firma de TLC tiene ventajas y desventajas para el país, el punto central se refiere al hecho de que dos de nuestros principales socios comerciales – Perú y Colombia – si han seguido este camino. De esta manera, además de la grave consecuencia de que los productos estadounidenses reciban rebajas arancelarias, la principal contrariedad que hay que abordar es que la Comunidad Andina perdió su esencia como bloque regional. En otras palabras, no sólo se perderá el estatus de unión aduanera, sino que la desunión de los miembros está llevando al bloque a ser un acuerdo de integración regional netamente comercial, o de acuerdo a la visión europea, de primera generación. Las preferencias arancelarias para productos bolivianos se mantendrán, pero el Acuerdo de Cartagena será gradualmente reducido a un acuerdo netamente comercial, desechando los objetivos tan ambiciosos que se tenían, que tenían el fin de lograr una integración económica y política. Lo anterior, implica sin duda que se pierdan todos los beneficios políticos de conformar un bloque, como

por ejemplo un mayor peso a nivel internacional y una mayor capacidad de negociación.

5.3 Nueva integración sudamericana

En segundo lugar se encuentra el nuevo relacionamiento sudamericano caracterizado por UNASUR y ALBA. Como se detalló anteriormente, ambos bloques tienen características específicas que los hacen diferentes, aunque comparten la característica de que la integración entre los países trasciende el ámbito comercial e incursiona en una dimensión más política.

Si bien el diálogo político promovido por Bolivia demostró éxito en ambos bloques, el gran desafío para Sudamérica bajo estos nuevos esquemas representa la forma en la cual la región se insertará en la economía global, tomando en cuenta que en el mundo actual los mercados segmentados y las políticas aisladas, sólo sirven para intensificar los riesgos de vulnerabilidad. Sudamérica, sigue siendo vulnerable a factores externos, con especial impacto en el área comercial, ya que sigue dependiendo de la exportación de recursos naturales como cobre, plata, cinc, petróleo, gas natural, y de productos agrícolas como el café, banano, quinua, etc. Actualmente, la participación de este tipo de productos en las exportaciones totales es superior al 40%, que sumadas a la exportación de manufacturas genéricas – como el acero, el aluminio y ciertos petroquímicos – hacen un total de 80% de las exportaciones sudamericanas.

En este sentido, existen dos desventajas principales de continuar bajo esta línea: 1) relegación de objetivos económicos ante objetivos políticos, y 2) conformación de bloques con países de ideologías divergentes. La primera se refiere a que ambos procesos están emprendiendo acciones políticas concretas, dejando a un lado el ámbito económico de la integración. Aunque ambos tuvieron éxito en acciones de cooperación y diálogo político, no existe hasta el momento ningún compromiso en materia comercial o de inversiones que favorezca a la construcción de un bloque comercial que funcione paralelamente a la integración política. De esta forma, el continuar bajo este esquema tendrá el efecto consiguiente de mejorar las relaciones entre los países de la región, sin afectar a las relaciones comerciales de una forma clara, estable y previsible. Así, la mayor interrogante que surge es si alguna vez existirá cohesión en un bloque con estas características. De momento no se tiene conflicto entre ambos bloques y la normativa multilateral, pero con el caso de Venezuela se evidencia que las previsiones comerciales son necesarias en cualquier proceso de integración. Específicamente, de momento los productos entre Bolivia y Venezuela son comerciados con liberación total de aranceles, basándose en el esquema de la Comunidad Andina que continuará vigente solamente hasta abril de 2011.[40]

La segunda desventaja se refiere a la clara separación entre países de la región tanto en sus fines políticos como económicos y que tiene tres principales puntos de conflicto. Como primer punto se puede mencionar a la integración energética, teniendo por un lado a Venezuela que la toma como una cuestión geopolítica, considerándola la clave de la integración en la región, mientras que Brasil y Chile tienen una visión más pragmática y buscan primordialmente asegurar la seguridad energética de sus economías. Sin embargo, es necesario recalcar que para países como Venezuela y Bolivia, la integración energética representará en el corto y mediano plazo el mayor interés en temas regionales, superando en mucho a los temas comerciales. Como segundo punto se tiene la participación y representatividad que cada país otorga a su sociedad civil. Para Venezuela y Bolivia los nuevos procesos de integración deben estar enmarcados en una participación directa de los movimientos sociales, en acuerdo o desacuerdo con sus respectivos gobiernos. Tomando esto en cuenta, no es nada raro que desde la Cumbre de Presidentes de Mar del Plata en 2004, se hayan venido realizando cumbres paralelas en las mismas ciudades, denominadas Cumbres de los Pueblos. Como tercer punto se tiene a la clara separación que existe entre países cuyas economías siguen políticas comerciales neoliberales y países que retornaron a la senda proteccionista de una forma

40 A pesar de que Venezuela denunció el Pacto Andino en 2006, la normativa andina establece que las preferencias otorgadas y recibidas continuarán vigentes por 5 años adicionales.

u otra. Específicamente se puede mencionar que Chile, Colombia y Perú continuarán con la apertura bilateral de sus economías con varios países fuera de la región, mientras que los demás países privilegian los mercados regionales y no están embarcados en prácticas de liberalización del comercio. En este punto se puede verificar que Bolivia sería el único país perteneciente a un tercer grupo, que busca la liberalización comercial que no esté basada en los preceptos de la OMC, sino más bien en mecanismos de cooperación.

En cambio, los beneficios de esta línea están enmarcados en los siguientes puntos: 1) el rol articulador de Bolivia entre CAN y MERCOSUR, y 2) La creación de políticas de promoción comercial basadas en cooperación más que en competencia. El primer punto se refiere a que económicamente el bloque presenta ciertos beneficios porque permite a Bolivia – en su condición de miembro de la CAN y asociado del MERCOSUR – actuar como articulador entre ambos. En este sentido, el beneficio más grande sería el de convertirse en un eje de comunicaciones de Sudamérica. No solamente Bolivia tiene una posición geográfica privilegiada para sus exportaciones de bienes a países vecinos, sino que esta misma posición le permite convertirse en el centro de la integración física y energética. Al respecto, recordemos que adicionando las grandes reservas de gas natural del país y los proyectos hidroeléctricos definidos por el gobierno, se puede consolidar la nueva posición de Bolivia en la región, no sólo como articulador de integración, sino como proveedor de la energía necesaria para la promoción de la industria.

El segundo punto se refiere a la forma específica en que se crearán mecanismos para implementar los principios de cooperación y solidaridad en los temas comerciales. Desde 2006, El Presidente de Bolivia planteó para la CSN no solo la intensión de Bolivia de ser el articulador entre los dos bloques, sino también la necesidad de contar con tratamiento diferenciado entre los países que permita diferentes velocidades y rutas flexibles. Adicionalmente, el mismo Presidente Morales fue el que introdujo en el esquema ALBA al tratado de comercio de los pueblos (TCP), que incluía valores indígenas de reciprocidad y cooperación para crear una verdadera complementariedad entre los países. Entonces, a futuro Bolivia tiene la gran misión de poder plasmar estos hechos en normas y políticas concretas que puedan dar mayor previsibilidad a la dimensión económica, no solo dentro de ALBA, sino que puedan ser transmitidas a los demás bloques en la región.

Este último punto es el que mayores oportunidades presenta para Bolivia, tomando en cuenta que desde la firma del GATT hasta la creación de la OMC – la participación de los países en desarrollo fue desde una posición subordinada, aceptando los principios y mecanismos planteados por las principales potencias y únicamente tratando de lograr un tratamiento especial y diferenciado. De esta manera, considerando que las negociaciones comerciales multilaterales se encuentran estancadas por las posiciones tan divergentes de países desarrollados y en desarrollo, los países miembros del TCP-ALBA tienen la posibilidad de aportar al mundo la creación de una nueva forma de integración que se base en la cooperación, pero que además presente mecanismos estables y previsibles, no con el objetivo de reducción y eliminación de distorsiones al comercio, sino que, tomando lo anterior como un medio, lograr un mayor bienestar para todos los países, especialmente los más pobres. Como quedó demostrado en las negociaciones de la Ronda de Doha, este es un objetivo que el actual Sistema Multilateral de Comercio no está en condiciones de cumplir.

VI. CONCLUSIONES

Los procesos de integración regional han experimentado a nivel mundial desde la década de los ochentas una serie de transformaciones que hicieron que la forma de asociación entre países adquiera nuevas características. Sin importar cómo se los clasifique – ya sean olas o generaciones -, lo importante es que los acuerdos han ido incorporando cada vez mayor cantidad de temas y mayor diversidad de miembros. A la vez, es correcto hablar de la integración latinoamericana, dado que los procesos en la región tienen características que los diferencian del resto del mundo.

A diferencia de lo ocurrido luego de la etapa de la postguerra, desde finales de los ochenta la integración

regional sudamericana ha experimentado cambios drásticos, pasando de modelos de integración abierta que perseguían objetivos primordialmente económicos a esquemas con una concepción más cerrada y que privilegian las relaciones políticas. Este hecho viene fundamentado por el cambio en los paradigmas de política económica en la mayoría de los países, haciendo que los principios liberales impulsados por el Consenso de Washington sean dejados a un lado y reemplazados por nuevas propuestas.

Pasando al caso específico de Bolivia, se aprecia que desde su incorporación a ALALC, el país siempre estuvo presente en los acuerdos regionales, siendo en la actualidad miembro pleno de la Comunidad Andina, asociado del MERCOSUR y teniendo acuerdos económicos bilaterales con varios países. En adición, es importante el hecho que desde 1986 hasta 2005 la inserción internacional boliviana, tanto a nivel regional como a nivel bilateral, fue basada en políticas económicas de liberalización. Esta situación sufrió un cambio drástico a partir de 2006 con la ascensión del gobierno del MAS a la cabeza del Presidente Evo Morales, cuyas políticas recuperan al Estado como principal actor en la economía del país.

En este sentido, si bien es cierto que la posición boliviana en contra de la firma de tratados de libre comercio significará que no se garantiza el acceso privilegiado a los mercados de mayor capacidad de compra, también es cierto que lo anterior es intencionado por el gobierno al no compartir los criterios de eficiencia del liberalismo, queriendo más bien fortalecer el mercado interno y también buscar complementariedad con los países de la región que permita llegar a una mejora colectiva del bienestar de la población, definida como el vivir bien. Sin embargo, a pesar de que esta política comercial es coherente con la política económica de intervención estatal, se hace evidente que el objetivo del gobierno de lograr mayores niveles de industrialización en el país requerirá del acceso preferencial de productos bolivianos a un mercado potencial de gran tamaño. Tomando en cuenta lo anterior y también que una de las principales características de los nuevos acuerdos comerciales es la incorporación de países desarrollados y países en desarrollo en el mismo bloque, el gobierno boliviano tiene el enorme desafío de lograr articular una consolidación del mercado regional en un sólo bloque comercial, que pueda representar una alternativa ante este avance de los tratados comerciales de las grande potencias en el tercer mundo.

Para lo anterior, la prioridad de la política exterior boliviana debe ser el encontrar mecanismos específicos que logren plasmar en obligaciones recíprocas a todas las propuestas de complementariedad y cooperación; ya que de momento, tales mecanismos funcionan solo de manera unilateral y voluntaria, lo que no permite una estabilidad y previsibilidad hacia el futuro. Sin embargo existe la gran barrera de que los países sudamericanos son miembros activos de la OMC, teniendo la obligación de seguir todas sus normas. Específicamente, dado que estos nuevos principios basados en la solidaridad – planteados por Bolivia y aplicados dentro de la Alianza Bolivariana – son contradictorios al principio de no discriminación de la OMC, el reto será encontrar mecanismos que permitan "escapar a estas obligaciones del Sistema Multilateral de Comercio", sin que esto signifique conflicto con el resto de países del mundo.

Adicionalmente, el desafío para la diplomacia boliviana es grande debido a que aunque la mayoría de los países de la región comparten la posición de rechazo a la firma de TLC con países desarrollados, la posición boliviana marcadamente en contra de la liberalización comercial y del Sistema Multilateral de Comercio no ha podido encontrar eco en la región, teniendo que las mayores economías – como ser Brasil, Argentina, Chile o Colombia – tienen mercados liberalizados preferenciales, a los que destinan la mayoría de su producción. De esta forma, el éxito que pueda tener la consolidación de un bloque comercial subcontinental determinará si efectivamente los nuevos acuerdos regionales representan una opción ante el avance comercial en la región tanto de EEUU como de la UE.

Siguiendo esta misma línea, habrá que evaluar el posible éxito de UNASUR que incluye a todo el subcontinente, pero cuya integración económica nunca avanzará a grados mayores que solamente la liberalización comercial. Como lo demostró la UE, se necesitan medidas adicionales a las rebajas

arancelarias para poder incrementar los flujos comerciales al interior de un bloque y lograr la convergencia entre los miembros. Específicamente se evidencia la necesidad de implementar dentro del bloque comercial sudamericano la armonización de políticas comerciales, arancel externo común, políticas de complementación industrial, facilitación de los intercambios mediante una apropiada infraestructura, y la progresiva integración empresarial. El futuro éxito de la unión de los países sudamericanos en un bloque que sea representativo a nivel internacional, dependerá de la interacción entre el apoyo a medidas políticas pero también económicas, lo que resultará en la consolidación final del bloque.

Es importante mencionar que la conformación de un bloque unificado comercial sudamericano solo tiene sentido desde un punto de vista de complementación a los grandes avances en la integración política. Desde un punto de vista netamente económico, para Bolivia no tiene sentido la conformación de una zona de libre comercio ni con el MERCOSUR ni con Chile. En el caso de MERCOSUR, existen tres razones que fundamentan lo anterior: 1) la mayoría de las exportaciones bolivianas son materias primas, 2) a diferencia de la CAN, el MERCOSUR no aplica un régimen especial para países de menor desarrollo relativo (PMDR), y 3) la pertenencia de Bolivia a la CAN se justifica en el sentido de que existe complementariedad en la producción; en cambio, este panorama difiere drásticamente con el MERCOSUR, teniendo a dos de los principales productores agroindustriales del continente como son Brasil y Argentina. En el caso de Chile, la razón fundamental para no necesitar un acuerdo comercial es que a partir de 2006, unilateralmente este país aplicó una rebaja del 100% de los aranceles para el universo de productos bolivianos, salvo 6 productos sensibles que tienen barreras para-arancelarias. Bolivia sin embargo, todavía tiene listas positivas en las cuales le otorga preferencias a determinados productos y sectores.

Para el ALBA específicamente, se puede concluir que el proceso está cumpliendo su cometido de brindar una alternativa para la integración en la región especialmente para países cuyas economías son pequeñas y vulnerables, pero solamente desde un punto de vista de cooperación. Como en el caso de UNASUR, desde el punto de vista comercial todavía se evidencia la falta de acciones concretas que den comienzo a la futura conformación de un proceso de integración regional que abarque todas las áreas con miras a promover el desarrollo de todos los miembros. Así los principios de solidaridad y cooperación introducidos por Bolivia en el TCP deben plasmarse en políticas concretas que logren aumentar el comercio y las inversiones al interior del bloque. En otras palabras, adicionalmente a la voluntad expresada por los miembros, el proceso necesita de normas e instituciones que le permitan alcanzar el estatus de bloque regional; ya que en la actualidad se trata más de un esquema de cooperación que de un bloque de integración.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALADI (1980). Tratado de Montevideo. www.aladi.org

Álvarez, R. (2009). UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional. Comunidad Andina.

Arellano, F. (2008). La política bolivariana frente a la integración regional. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Friedrich Ebert Stiftung

Balassa, Bela. (1964). Teoría de la integración económica, UTHEA, México.

Banco, M. (2005). Perspectivas de la economía mundial. Washington.

Bhagwati, J. (1991). The World Trading System at Risk, Princeton University Press, New York.

Bhagwati, J. (1993). Regionalism and multilateralism: an overview, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press.

Bhagwati, J. (2004). In defense of globalization, Oxford University Press, New York.

Bhagwati, J (2008). Termites in the Trading system: how preferential trade agreements undermine free trade, Oxford University Press, New York.

Barraza, A., y Jardel, S. (1998). MERCOSUR: Aspectos jurídicos y económicos. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2002). "El Nuevo regionalismo en América Latina: más allá de las fronteras", Washington.

Bidaurraga, E. (2007). Regionalismo y multilateralismo como estrategias de desarrollo para el África Subsahariana en el contexto de la globalización neoliberal. Universidad del País Vasco.

Bilal, S. y Grynberg, R. (2007). EPAs only make sense if they foster development in "Navigating New Waters: a reader in EU-ACP relations".

Bouzas, R. (2005). El nuevo regionalismo y el área de libre comercio: un enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL 85 .

Bouzas, R. (2003). Making trade liberalization work, Institute of International Economy, Washington.

Cardona, D. (2005). ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?, Foreign Affairs en Español.

Comunidad Sudamericana de Naciones, (2004). Declaración de Cusco, III Cumbre Presidencial Sudamericana.

David, D. et al. (1999). Trade, income disparity and poverty, Special Study #5, World Trade Organization.

De Lombarde, P. (2005). El nuevo regionalismo en América Latina, United Nations University, Brugges.

Escribano, J. (2002). El espacio Euro-Latinoamericano como modelo del nuevo regionalismo internacional. CIDEAL.

Estevadeordal, A. (2006). The new regionalism in the Americas: the case of MERCOSUR, Interamerican Development Bank, Washington.

Ethier, W. (1998). The new regionalism, in The Economic Journal, Blackwell Publishing, Oxford.

Fairlie, A. (2007). Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina,

Fritz, T. (2007). ALBA contra ALCA: La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica, Berlín.

PLADES, Lima.

Grabendorff, W. (2004). Relaciones tripolares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur,

Garrido, J. (2006). ¿A dónde vamos? Entre la globalización y la pobreza,

Giacalone, R. (2008). La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso, Universidad de los Andes, Merida.

Giacalone, R. (2006). Región y Regionalismo en los acuerdos de integración económica: de Latinoamérica a Sudamérica. Miami: University of Miami.

Gobierno de Bolivia (1998), Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Gobierno de Bolivia (2006). Plan Nacional de Desarrollo.

Gobierno de Bolivia (2004), Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos de America, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Gudynas, E. (2006). Evo Morales renueva las propuestas de integración regional orientándolas al buen vivir, en Peripecias No. 25, www.peripecias.com

Gudynas, E. (2006). El camino de la integración Sudamericana, CLAES, Buenos Aires.

Hettne, B. (1999). Globalization and the new regionalism: the second great transformation, Macmillan, London.

Hettne, B. (2002). The new Regionalism and the return of the political. Nordic Political Association.

Ibañez, J. (1999). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. Universidad Pompeu Fabra.

Jardel, S. y Barraza, A. (2005) MERCOSUR: Aspectos jurídicos y económicos, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Krugman, P. (1989). Is bilateralism bad?, NBER Working paper # 2972.

Krugman, P. (1991). The move towards free trade zones, Federal Reserve Bank of Kansas.

Kuwayama, M. (2005). Latinamerican South-South integration and cooperation, Santiago, CEPAL.

Lipsey, R. (1960). The theory of Customs Union: a general survey, Economic journal

Lombaerde, P. D. (2005). El nuevo Regionalismo en América Latina. Brugges: United Nations Univesity.

Magariños, G. (1990). Evolución de la integración en el marco de la ALADI. Montevideo.

Magariños, G. (2000). Integración Multinacional: teoría y sistemas. Montevideo: ALADI / ORT.

Magariños, G. (2001). Procesos ALALC/ALADI, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

Mariño Jorge (1999). La Supranacionalidad en los procesos de integración regional, Mave Editores, Madrid.

Maris, S. (2007). Alternativas en la integración sudamericana. Sevilla.

McCulloch, N. et al. (2001). Trade liberalization and Poverty: a handbook, Londres: Center for Economic Policy Research.

Morales, J. A. (2006). Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

Munster, B. (2009). El estado actual de la integración latinoamericana y caribeña: apuntes para una reflexión, CIEM.

Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional. Santiago: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Oxfam (2007). Signing Away the Future: How trade and investment agreements between rich and poor countries undermine development, Oxfam Briefing Paper 101.

Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, en American Economic Review, No. 49.

Roberto, B. (2005). El nuevo regionalismo y el áre de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. Santiago: CEPAL.

Schiff, M. and Winters, A. (2003). Regional integration and development, Oxford University Press, Washington D.C.

Serbín, A. (2009). Entre UNASUR y ALBA, otra integración es posible? Coordinadora Regional de Investigaciones Economicas y Sociales.

Slobodan, P. (2008). Particularidades de la inserción internacional de América Latina. Nueva Sociedad .

Soderbaum, F. (2002). Rethinking the new regionalism. Nordic Political Association.

Stiglitz, J. (2002). El Malestar en la Globalización, Editorial Taurus, Buenos Aires.

Stiglitz, J. (2007). Fair trade for all: how can trade promote development, Oxford university Press. New York.

Tamames, R. (1998). Europa e Iberoamérica: Dos escenarios de integración económica, Editorial Parteluz, Madrid.

Te Velde, W. et al. (2006). Regional integration and poverty, Ashgate Publishing, London.

The World Bank (2005). Trade Blocs, World Bank Policy Report, Oxford University Press.

Van Langehove Luk, M. D. (2009). The Lisbon Treaty and the Emergence of Third Generation Regional Integration. Brugges: United Nations university.

Van Langenhove Luk, C. A. (2005). EU's foreign policy identity: from new regionalism to "third generation"

regionalism? Brugges: United Nations University, Comparative Regional Intergration Studies Program.

Van Langenhove Luk, C. A.-C. (2004). Inter-regionalism and the future of multilateralism. Brugges: United Nations University.

Viner J. (1950). The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace.

Autor:
Daniel Agramont Lechín: es economista con maestría en "Relaciones Internacionales" de la Academia Diplomática Boliviana y "Globalización y Desarrollo" de la Universidad de Amberes en Bélgica. Ha trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y ha sido parte del equipo negociador de un acuerdo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Es docente e investigador, especialista en comercio internacional e integración.

Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich Ebert Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia
Obrajes calle 14 | N° 5998
La Paz

Responsable
Philipp Kauppert, Director FES Bolivia

Contacto
Tel: +591 2-2750005
Fax: + 591-2-2750090
www.fes-bolivia.org
Facebook: Fundación Friedrich Ebert Bolivia
Twitter: @BoliviaFes

ISBN 978-99974-47-37-1