

Título de la ponencia: Las respuestas de cuatro países de América del Sur a los tratados de libre comercio propuestos por Estados Unidos de América*

Autor: Nicolás Pose

Afiliación institucional: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Correo electrónico: npose07@gmail.com

Resumen: Este trabajo busca explicar la diversidad de respuestas de cuatro países sudamericanos ante el ofrecimiento de Estados Unidos de firmar un tratado de libre comercio. En el contexto post-ALCA, ante la misma situación, Colombia y Perú aceptaron la propuesta estadounidense, mientras que Ecuador y Uruguay la rechazaron, lo que constituye un excelente escenario para la realización de un análisis comparativo. Aplicando el enfoque *booleano*, se encuentra que la combinación de gobiernos de izquierda, baja liberalización comercial previa y baja dependencia político-comercial genera el rechazo al ofrecimiento. En tanto que la combinación de gobiernos de derecha, no participación en regímenes de integración económica profunda y alta dependencia político-comercial produce la aceptación del mismo.

Palabras clave: TLC; Estados Unidos; países sudamericanos

* Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

“No estamos en modo alguno haciendo negocios, estamos haciendo política”. Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión Europea, en ocasión de una conferencia sobre el Mercado Común Europeo, en la Universidad de Harvard¹.

Introducción

Tras el fracaso de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la Cumbre de Mar del Plata de noviembre de 2005, Estados Unidos (en adelante EEUU), quién fuera su principal impulsor, ha promovido activamente la firma de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con sus vecinos latinoamericanos. En este contexto, cuatro países sudamericanos se enfrentaron ante el ofrecimiento estadounidense de suscribir un TLC, lo que les supuso tomar una decisión medular sobre su inserción internacional. Y mientras Colombia y Perú aceptaron la propuesta, Ecuador y Uruguay la rechazaron.

Existen en la literatura varios estudios que abordan, a nivel de los casos nacionales, las causas que han llevado a los países a adoptar una u otra decisión. Sin embargo, se han realizado escasos abordajes que permitan examinar, desde una perspectiva comparada, las relaciones de causalidad planteadas². Buscando trascender las explicaciones nacionales, este trabajo tiene por objetivo explicar, desde un enfoque comparativo, la diversidad de respuestas de estos cuatro casos.

Para ello se recurre a cuatro referencias teóricas, que dan cuenta de aspectos internos y externos que influyen en la toma de decisiones de política externa. La primera remite al rol de la ideología de los gobernantes, en vinculación con la estrategia de desarrollo que promueven. La segunda, se basa en el *path dependence* de la política comercial externa, por su efecto en los grupos de presión que buscan influir en la decisión gubernamental. La tercera, considera a la participación en regímenes internacionales de integración profunda, como factor que altera la ecuación de costos y beneficios de suscribir un tratado que no permite la permanencia en instancias de esa naturaleza. Y la cuarta, se fundamenta en el concepto de dependencia político-comercial, que refiere a la vulnerabilidad de aquellos países que dependen de preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por terceros.

La metodología comparativa empleada se basa en el enfoque *booleano*, desarrollado por Charles Ragin (1987), para el estudio comparado de fenómenos macrosociales. Esta estrategia, propone principios de comparación basados en la lógica formal, para el análisis de un número bajo o

¹ Extraído de la antología sobre Felipe Herrera realizada en Methol Ferré (2013:51).

² Una excepción al respecto son los trabajos de Shadlen (2008) y Manger y Shadlen (2014), que avanzan en la comparación de un número elevado de casos.

intermedio de casos. Y por sus características, logra combinar el examen de relaciones de causalidad complejas, propio de los estudios cualitativos, con la generalidad y la parsimonia característica de los trabajos de orientación cuantitativa.

La ponencia se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se abordan aspectos preliminares claves, tales como describir las características y consecuencias de los TLC propuestos por EEUU, y repasar los intereses estadounidenses en la promoción de esta agenda. A continuación se describen los enfoques teóricos utilizados, junto con la presentación de las variables y de las hipótesis. En la tercera sección se da cuenta del enfoque metodológico, y de la justificación de la elección de los casos. En la cuarta sección se realiza el análisis empírico, y por último se exponen las conclusiones.

1. Aspectos preliminares

Esta sección aborda, en primer lugar, las características de los TLC propuestos por EEUU, y las consecuencias de suscribir dichos acuerdos. Y en segundo lugar, repasa los principales argumentos presentados por la literatura para explicar los intereses estadounidenses en la promoción de esta agenda. Ambos elementos, constituyen el punto de partida desde el cual entender la diversidad de respuestas de los cuatro países sudamericanos.

1.1 Características y consecuencias de un TLC con EEUU

Un TLC es un acuerdo para eliminar las barreras comerciales -aranceles, cuotas, restricciones no arancelarias- entre dos o más países, para una mayoría *sustancial* del comercio entre sí. Este tipo de tratados, se apartan del pilar sobre el que se sustenta el régimen internacional de comercio, que es la cláusula de la Nación más favorecida (NMF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que otorgan condiciones arancelarias a las partes más favorables que las establecidas para el resto de los países. Por lo tanto, el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que regula el comercio internacional de bienes, señala que para que los TLC sean compatibles con la normativa internacional deben tener una cobertura prácticamente total.

Considerando tan solo este aspecto, la decisión de firmar o no un TLC con EEUU constituye una decisión medular sobre la inserción internacional de un país, por el evidente impacto que tiene liberalizar el comercio con la principal economía del mundo. Pero además, los TLC que propone EEUU no se limitan a la liberalización comercial, sino que incluyen un conjunto de disciplinas no estrictamente comerciales, que se conocen como *OMC-plus* o *nuevos temas comerciales*, ya que su regulación no ha sido aún acordada en el marco de la OMC. Estos nuevos temas incluyen la

liberalización del comercio de servicios, la adopción de nuevos regímenes de propiedad intelectual, la regulación del tratamiento a la inversión extranjera y la regulación de las compras gubernamentales (Tole 2013).

Las disposiciones contenidas en estos capítulos tienen consecuencias sustantivas, ya que restringen la capacidad de los Estados de implementar políticas de desarrollo industrial. Esto se debe a que las herramientas tradicionalmente utilizadas por los países en desarrollo para promover la industrialización y la incorporación de valor agregado, han sido el mantenimiento de regímenes de propiedad intelectual flexibles, el privilegio de las inversiones nacionales, el uso de las compras estatales para la promoción de sectores industriales y el mantenimiento de monopolios estatales estratégicos, entre otras (Shadlen 2005, Shadlen 2008, Porzecanski 2010).

A través de los TLC, EEUU busca que sus socios reformen sus políticas en estas áreas, contrayendo obligaciones que exceden en gran medida a lo acordado en el marco de la OMC. En otras palabras, los TLC pueden ser entendidos como una transacción, en la que EEUU ofrece acceso preferencial estable a su mercado, y exige a cambio reformas que reducen el espacio para implementar políticas de desarrollo (ídem).

En definitiva, los TLC son amplios tratados de regulación de la actividad económica. Para los países en desarrollo, la firma de este tipo de acuerdos implica la adopción de una inserción internacional concreta, basada en la exportación de bienes primarios y manufacturas livianas a los principales mercados, y la elección de un modelo específico de desarrollo, que privilegia a los mecanismos de mercado y reduce el rol del Estado en la economía. Estudiar las causas que llevan a los países a aceptar o rechazar este tipo de inserción, se vuelve por lo tanto un objetivo relevante.

1.2 Los intereses estadounidenses

A grandes rasgos, tres motivos han sido destacados por la literatura para explicar la promoción de TLC bilaterales realizada por EEUU en la región: la adopción de la estrategia de liberalización competitiva tras el fracaso del ALCA, la búsqueda de avanzar en la regulación de los *nuevos temas comerciales*, y el bloqueo de la integración sudamericana liderada por Brasil.

La estrategia de liberalización competitiva, fue diseñada por el entonces Representante de Comercio de EEUU, Robert Zoellick, luego de evidenciada la imposibilidad de alcanzar un acuerdo de liberalización comercial de alcance hemisférico - el proyecto ALCA-. Esta estrategia consiste en negociar TLC bilaterales con todos los países que se muestran dispuestos, ya que a medida que se cierran nuevos tratados, los países que no tienen acceso preferencial van quedando comercialmente

excluidos, por lo que la presión por buscar un acuerdo aumenta. Así, EEUU busca alcanzar el objetivo de la liberalización comercial, no ya en el corto sino en el mediano plazo (Shadlen 2008, de la Flor 2009, Porzecanski 2010, Tole 2013).

La segunda razón por la cual EEUU promueve la firma de TLC bilaterales, es que así busca avanzar en la regulación de los *nuevos temas comerciales*. EEUU tiene una ventaja competitiva en los sectores de alta tecnología y comercio de servicios, y en este marco debe entenderse el énfasis por regular el intercambio internacional de estos rubros, y de establecer regímenes duros de propiedad intelectual. Como estos temas son muy sensibles, lograr acuerdos multilaterales es en extremo difícil, lo que explica los sucesivos fracasos en el marco de la OMC. Pero a través de los acuerdos bilaterales, busca que proliferen la regulación de estos puntos, y consecuentemente, fortalecer su posición en el ámbito multilateral (ídem).

El tercer motivo, tiene menos relación con los aspectos comerciales, y más cercanía con objetivos de política exterior. EEUU ostenta una posición hegemónica en el continente americano (Mearsheimer 2001). No obstante, la reciente proyección de Brasil como actor a escala global, puede cuestionar esta hegemonía. Esta proyección brasileña, es concebida en el marco de una América del Sur políticamente cohesionada en torno a su liderazgo -como *Estado-Región*-, bajo distintos proyectos de integración tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ya que por sí solo Brasil no tiene las capacidades materiales suficientes para ser un actor de relevancia mundial (Pereira de Lima 2010, Bizzozero 2011, Luján y López 2012). Por lo tanto, un objetivo que EEUU busca alcanzar a través de los TLC bilaterales es evitar la integración de América del Sur, en busca de mantener su hegemonía a nivel regional (Cristóbal 2012).

2. Referencias teóricas

En esta sección se presentan las referencias teóricas que guían la elección de las variables, con las cuales se espera explicar las diferentes respuestas de los países en consideración. Por tratarse de un objeto de estudio complejo y multidimensional, es que se recurre a cuatro referencias. De cada una de ellas se desprende una variable, y una hipótesis que da cuenta de la relación causal esperada. Como ya se adelantó en la introducción, dos marcos se abocan a la consideración de aspectos internos, mientras que otros dos descansan más bien en el ámbito externo. Así, se busca considerar tanto a los factores domésticos como a los internacionales, que influyen de forma interrelacionada en las decisiones de inserción internacional y política exterior (van Klaveren 1992, Fernández Luzuriaga 2010).

2.1 La ideología y su vinculación con la estrategia de desarrollo

Dos variables destacadas por la literatura, que dan forma a las decisiones de política exterior adoptadas, son la ideología y la estrategia de desarrollo (van Klaveren 1992). De acuerdo a Goldstein y Keohane, las ideas pueden ser definidas como creencias sostenidas por individuos. Siguiendo a estos autores, tres tipos de creencias pueden ser distinguidas: visiones del mundo, que son las grandes ideas compartidas por las sociedades; creencias en principios, que distinguen lo justo de lo injusto; creencias causales, que son ideas que sostienen relaciones causa-efecto (Goldstein y Keohane 1993).

Particularmente este último tipo de ideas, las basadas en creencias de causalidad, son relevantes a efectos de este trabajo, ya que proveen de guías a los actores acerca de cómo alcanzar sus objetivos. En otras palabras, las creencias en ciertas relaciones causa-efecto son marcos lógicos, que brindan a los grupos de individuos que comparten principios, herramientas para el diseño de estrategias que los conduzcan a lograr sus metas. Por tanto, estas ideas afectan la toma de decisiones, ya que ante una hipotética ausencia de éstas, los cursos de acción adoptados podrían ser diferentes (ídem).

Desde un enfoque similar, Tini afirma que la ideología influye en las decisiones de política exterior, ya que *“el convencimiento de la superioridad o de la debilidad de las ideas de los decisores políticos genera políticas exteriores distintas”* (Tini 2010: 151). Las ideologías circulantes en un país se nutren de la cultura, de las tradiciones, de las preferencias de los gobernantes y de la opinión pública (van Klaveren 1992). Aunque en última instancia, al momento de la toma de decisiones, importa analizar las ideas imperantes en aquellos que, en un momento dado, cuentan con la capacidad jurídica de imponer sus preferencias.

Las estrategias de desarrollo, por su parte, pueden ser definidas como paquetes de políticas más o menos articuladas, coherentes, y mantenidas en el tiempo (Haggard 1991). De acuerdo a van Klaveren, las estrategias de desarrollo parecen especialmente relevantes para explicar las políticas exteriores latinoamericanas, tanto en el área de las relaciones económicas internacionales como en los temas de orientación más política. Siguiendo al autor, esto se debe a que la prioridad de las sociedades y de los gobiernos latinoamericanos es la cuestión del desarrollo, y la política exterior es considerada como una herramienta al servicio de éste, juzgándose por lo tanto por su contribución al mismo (van Klaveren 1992).

A su vez, particularmente, *“las estrategias de desarrollo pueden ser especialmente útiles para explicar las actitudes de los países latinoamericanos hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales”* (van

Klaveren 1992: 180). Por lo que en definitiva, una estrategia de desarrollo es un factor interno preponderante a la hora de delinear la inserción internacional de un país.

En América Latina, los especialistas en Economía Política han identificado dos grandes estrategias de desarrollo en la actualidad, que se diferencian en el rol que asignan al Estado y al mercado. Por un lado, se encuentra el (neo) desarrollismo, en donde el Estado es visto como un agente que contribuye al desarrollo, a través de su intervención en la economía con empresas públicas, subsidios, créditos, compras gubernamentales, promoción de políticas industriales y canalización de inversiones en áreas consideradas prioritarias. Por el otro, se registra al (neo) liberalismo, que privilegia a los mecanismos de mercado para la asignación de los recursos y el fomento del crecimiento económico, priorizando la iniciativa privada y promoviendo la desregulación de las relaciones económicas (Boschi y Gaitán 2008).

Por el rol del Estado y del mercado, el neodesarrollismo y el neoliberalismo pueden ser asociados con ideologías políticas de centro izquierda e izquierda, y centro derecha y derecha respectivamente. De acuerdo a Altman *et al.*, en América Latina el principal eje de diferenciación entre los partidos de izquierda y derecha es su visión del Estado y del mercado. Mientras que los partidos de izquierda son estatistas, los de derecha son liberales (Altman *et. al.* 2010). Puesto de otro modo, la izquierda *cree* que la intervención extensiva del Estado en la economía es positiva para el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos, en tanto que la derecha *cree* que el mercado es el principal promotor del desarrollo y del bienestar.

Si las estrategias de desarrollo moldean las decisiones de inserción internacional, y si las estrategias de desarrollo son promovidas de acuerdo a la ideología de los gobernantes -entendida como relaciones causa-efecto-, entonces la inserción internacional está condicionada por la ideología. Y si se considera a la respuesta ante la posibilidad de firmar un TLC con EEUU como una decisión de inserción internacional, entonces las variaciones en las respuestas pueden ser explicadas por, entre otras variables, la ideología sostenida por los decisores.

Los TLC propuestos por EEUU contienen amplias regulaciones que reducen el rol del Estado en la economía, por lo que favorecen estrategias de desarrollo de corte neoliberal, y restringen ensayos de tipo neodesarrollista. Un TLC con EEUU asegura acceso preferencial estable al principal mercado del mundo, pero exige como contrapartida la renuncia del Estado a su capacidad de regular la inversión extranjera, a utilizar las compras gubernamentales como política de promoción industrial, y a mantener políticas flexibles de propiedad intelectual, por nombrar los puntos más salientes.

En otros términos, un TLC reduce el espacio para implementar políticas de desarrollo. Esto puede no ser un problema para un liberal, que confía en el mercado y promueve la no intervención del Estado. Pero seguramente sea un costo demasiado elevado para aquel que considera que las políticas activas de desarrollo industrial, son un elemento central en la búsqueda del desarrollo económico y social.

Con todo esto, es que de este referencial teórico se desprende la primera variable independiente del estudio, que es la ideología del gobierno que responde al ofrecimiento del TLC. El énfasis en el gobierno, obedece a que es el actor que tiene la capacidad de tomar una decisión en nombre del país en el momento, por ocupar la posición institucional que lo habilita para hacerlo. La hipótesis es que los gobiernos de izquierda, por promover una estrategia de desarrollo neodesarrollista, tienden a rechazar este ofrecimiento, mientras que los de derecha, en tanto promueven una estrategia de desarrollo neoliberal, tienden a aceptarlo.

2.2 El path dependence de la política comercial externa

El segundo referencial teórico parte de la tradición del institucionalismo histórico, que sostiene que las políticas públicas del pasado influyen en el juego político del presente. La idea del enfoque, es que las políticas con el paso del tiempo se institucionalizan, por lo que pasan a formar parte de las reglas de juego. Y como todas las reglas, inciden en la asignación de recursos políticos, modificando por tanto los costos y beneficios asociados con la adopción de alternativas políticas subsiguientes. (Pierson 1993).

De acuerdo a Pierson, las políticas previas inciden en el desarrollo político posterior por dos vías: proporcionando incentivos, y otorgando recursos. Las políticas públicas son usualmente fuente de ganancias para distintos sectores sociales, y estas ganancias, incentivan a dichos sectores a conformar grupos de interés, que presionen por el mantenimiento y/o la expansión de las decisiones previas. En otras palabras, las políticas actúan como estímulo para la acción colectiva (ídem).

Y a su vez, las ganancias se traducen en recursos, ya que generan poder y, por lo tanto, acceso privilegiado a los principales puntos de toma de decisiones. Puesto de otro modo, las políticas previas facilitan la influencia de los grupos beneficiados en el *policy making process*, lo que tiene como consecuencia el probable mantenimiento de las líneas de acción precedentes (ídem).

Por lo tanto, esta teoría también remite al ámbito interno, y se centra en el *path dependence* de los países analizados en materia de política comercial externa. Esto se debe a que las políticas comerciales del pasado influyen en la conformación de grupos de interés con distintas preferencias en materia de

liberalización comercial en el presente. Y a su vez, a que distribuyen recursos de forma diferencial entre estos grupos, que presionan a los tomadores de decisiones para que las políticas actuales adquieran una u otra dirección.

Los modelos convencionales que buscan explicar la economía política de la política comercial en los países desarrollados, predicen que las iniciativas de liberalización son generalmente cuestionadas al interior de fronteras. Esto obedece a que los grupos que pierden con la disminución de la capacidad regulatoria del Estado son regularmente fuertes, están concentrados y bien organizados, mientras que los potenciales ganadores ignoran los posibles beneficios, están geográficamente dispersos y poco o nada organizados (Steinberg 2006).

Pero en algunos países en desarrollo, de acuerdo a Shadlen (2008), es posible observar la situación inversa: los actores sociales que obtienen beneficios directamente de la liberalización comercial -en este caso bilateral-, están en ocasiones mejor posicionados políticamente que aquellos que tienden a perder con la disminución de la capacidad regulatoria que produce un TLC. En estos casos, los ganadores de un posible tratado están por lo general bien organizados, mientras que los perdedores están dispersos y desarticulados. Y como consecuencia, los beneficiados por un TLC tienen más peso en el *policy making process*, en tanto que los perjudicados no acceden de forma similar a los principales canales de influencia (Shadlen 2008).

La dinámica descrita, siguiendo al autor, se registra en los países en desarrollo que liberalizaron previamente sus economías. El motivo, es que en estos casos los sectores amenazados por la no utilización de instrumentos de política industrial ya fueron desplazados, sino eliminados. Esto produce que los principales grupos de presión se encuentren interesados en el acceso preferencial estable a grandes mercados, y que no existan en cambio presiones políticas relevantes por el mantenimiento de la intervención estatal (ídem).

En otras palabras, la previa liberalización de la economía favorecería las condiciones políticas para la firma de un TLC, al destruir a las posibles fuentes de oposición, y a la vez solidificar y fortalecer eventuales apoyos (ídem). Así, la trayectoria seguida en materia de liberalización comercial aparece como una variable independiente, con potencial para explicar, al menos en combinación con otros factores, las respuestas de los gobiernos ante los ofrecimientos estadounidenses de firmar un TLC. El mecanismo causal, se basa en que las políticas del pasado generan recursos diferenciales para la movilización entre los distintos grupos afectados, que presionan al gobierno para que la respuesta sea favorable a sus intereses.

En los países con baja liberalización previa del comercio exterior, es probable que existan fuertes grupos de interés asociados a industrias que se benefician de políticas industriales activas, y que por lo tanto se opongan a las regulaciones de los *nuevos temas comerciales* contenidas en el TLC, presionando a favor del rechazo. En cambio, en los países con alta liberalización previa del comercio exterior, lo que se espera es que los principales grupos de interés presionen buscando la firma del acuerdo, ya que su especialización productiva determina que se vean favorecidos por el acceso preferencial estable al mercado estadounidense. Esta es la segunda hipótesis de este trabajo, que se desprende del referencial teórico expuesto.

2.3 Los regímenes internacionales

La tercera referencia teórica se basa en la teoría de los regímenes internacionales, virando por lo tanto hacia un aspecto externo. Los regímenes internacionales, pueden ser definidos como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, en torno a los cuales las expectativas de los Estados convergen en un tema dado de las relaciones internacionales. Esta teoría parte del reconocimiento de la existencia de un sistema internacional anárquico, en el que los Estados son los principales actores, pero que no necesariamente colisionan en todas las áreas en busca de ganancias relativas. Considera, en cambio, que en ocasiones pueden cooperar, en busca de ganancias absolutas que por sí solos no podrían alcanzar (Krasner1982a).

A través de los regímenes internacionales, los Estados reconocen la existencia de mandatos que se sienten obligados a cumplir. Dichas obligaciones no emanan de un proceso jerárquico de regulación, sino de convenios voluntarios, que hacen obligatorias ciertas reglas por las que los actores gobernarán su comportamiento. La legitimidad de este tipo de gobernabilidad, se deriva entonces de la voluntad de las partes, las que son jurídicamente iguales, y se expresa a través de la práctica de la reciprocidad (ídem).

Existen debates entre las distintas tradiciones de investigación en Relaciones Internacionales sobre la autonomía de los regímenes internacionales, y en consecuencia, sobre su potencial explicativo del comportamiento exterior de los Estados. Desde el realismo estructural, por ejemplo, se considera que la actividad exterior se explica solo en base al poder y a los intereses de los actores, descartando la incidencia de este tipo de arreglos (Strange 1982). Mientras que otra variante, denominada realismo estructural modificado, afirma que los regímenes son variables intervinientes, que en situaciones de suma variable, facilitan la resolución de dilemas de acción colectiva (Stein 1982), o actúan como

marco institucional, reduciendo los costos de transacción de llegar a acuerdos específicos (Keohane 1982).

No obstante, Krasner sostiene que estos desarrollos centran su atención en los momentos en que los regímenes son recién creados, en los que no hay diferencias visibles entre los objetivos de los creadores y los del propio régimen, por lo que éstos no parecen configurarse como variables autónomas. Pero que si, en cambio, se analizan los períodos en los que los regímenes ya están consolidados, en los que ya han generado su propia dinámica, se puede observar que tienen la capacidad de alterar tanto el comportamiento exterior de los Estados como las variables causales básicas (poder e intereses) (Krasner 1982b). Por lo que en otras palabras, una vez consolidados los regímenes se volverían variables independientes, con potencial explicativo propio.

Siguiendo al mismo autor, la autonomía de los regímenes se deriva de los rezagos (*lags*) y de la retroalimentación (*feedback*):

Lags refer to situations in which the relationship between basic causal variables and regimes becomes attenuated. Regimes come to have an independent impact on outcomes and related behavior. The most common formulation refers to a situation in which power and interests change, but regimes do not. Feedback refers to processes by which established regimes alter power and interests (Krasner 1982b: 501).

Un mecanismo de retroalimentación de especial interés para este trabajo, es el que ocurre cuando los regímenes modifican los intereses de los actores, alterando por lo tanto el comportamiento externo. Los regímenes, una vez creados, facilitan los flujos de transacciones entre sus miembros. Y al incrementar estos flujos modifican los intereses, ya que el *costo de oportunidad* del cambio -o de la salida- del propio régimen aumenta (Krasner 1982b).

Tan solo como ejemplo, considérese un régimen de integración comercial. Una vez establecido, el mismo facilita, y por lo tanto incrementa, las transacciones entre las partes. Por lo que con el paso del tiempo, la salida del régimen para un miembro se vuelve cada vez más costosa, ya que ella implica la pérdida de oportunidades comerciales, que antes de establecerse el arreglo probablemente no existían.

Los países suelen participar en múltiples regímenes internacionales a la vez, que persiguen objetivos diversos tales como la regulación del comercio internacional, la protección del medio ambiente o la defensa de las instituciones democráticas, por mencionar algunos ejemplos. De esta pluralidad de arreglos, los que tienen como objetivo la integración económica profunda, resultan incompatibles con la firma de TLC bilaterales por parte de sus miembros. Esto se debe a que en sus cartas constitutivas, o

en instrumentos adoptados posteriormente, recurren a normativas que limitan la autonomía de los integrantes en sus definiciones de política comercial externa.

Los regímenes de integración económica profunda, son organizaciones que tienen como objetivo la integración de las economías de sus miembros. Se desarrollan por lo general entre países limítrofes, y pueden tomar la forma de unión aduanera, mercado común o unión económica y monetaria, conforme a la profundidad del acuerdo. Para gobernar y coordinar sus acciones, estas organizaciones emiten normas y reglas, que sus miembros se sienten obligados a cumplir.

Una norma distintiva de una unión aduanera, y requisito indispensable para la conformación de un posterior mercado común, es la adopción de un arancel externo común (AEC)³. El AEC iguala la tarifa o arancel que los miembros del bloque imponen a las importaciones de terceros países. Y si es acompañado de un régimen aduanero común, permite la libre circulación de los bienes importados dentro del mercado común, sin importar el país que ofició de entrada.

Esto tiene como consecuencia la definición conjunta de la inserción comercial externa de los integrantes del bloque. Y como contracara, la imposibilidad de negociar acuerdos comerciales, como un TLC, de forma bilateral. Los países socios no pueden otorgar preferencias comerciales por sí solos, porque han acordado previamente decidir los niveles arancelarios de forma común. En otras palabras, deben o definir su inserción en acuerdo con los otros miembros, o retirarse del régimen y negociar unilateralmente.

Esto significa que ante una oferta de un TLC bilateral, los países que son miembros de un régimen de integración económica profunda no solo deben evaluar las ganancias y las pérdidas asociadas al potencial nuevo tratado, sino que deben incorporar el *costo de oportunidad* de salirse del régimen previo. En cambio, los países que no se ven restringidos por un régimen internacional para la negociación de amplios tratados comerciales, presentan una estructura de costos y beneficios distinta: solo deben considerar las ganancias y las pérdidas resultantes de un posible acuerdo.

Por esto, la participación en regímenes internacionales de integración económica profunda, pasa a ser una variable teóricamente relevante para explicar las variaciones en las respuestas de los países ante el ofrecimiento de EEUU de firmar un TLC. La tercera hipótesis de este trabajo, es que los países que participan en un régimen internacional de integración económica profunda tendrán costos más elevados asociados a la firma de un TLC con EEUU, que aquellos que no participan en un régimen de tales características, y por lo tanto tendrán más predisposición a rechazar el ofrecimiento.

³ El punto es extensivo para regímenes de integración aún más profundos.

2.4 La dependencia político-comercial

El cuarto y último referencial teórico también remite a un fenómeno proveniente del ámbito externo, que afecta la toma de decisiones interna, y es concretamente la dependencia político-comercial (*political trade dependence*). Ésta puede ser definida como la sensibilidad y la vulnerabilidad de un país ante la manipulación de las preferencias comerciales otorgadas por un tercero (Shadlen 2008). “*Political trade dependence captures the degree to which countries are dependent on concessionary market access and thus susceptible to political opportunism in the preference-granting country*” (Manger y Shadlen 2014: 84).

El fenómeno, puede ser medido como el peso de las exportaciones que entran en un mercado bajo condiciones preferenciales otorgadas unilateralmente por el importador, sobre el total de las exportaciones realizadas a todo el mundo (Shadlen 2008). Un alto porcentaje, indica una alta dependencia político-comercial en relación con el país importador.

Los países desarrollados, desde la década del 70, otorgan preferencias arancelarias más favorables que NMF a los países en desarrollo, a través de programas nacionales denominados Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), o a través de programas relacionados⁴. La utilización extensiva por parte de un país en desarrollo de estos mecanismos constituye dependencia político-comercial, porque las concesiones son otorgadas, alteradas y/o removidas unilateralmente por los países desarrollados, y no dan lugar a compensaciones o reclamos en el marco de la OMC (Shadlen 2008, Manger y Shadlen 2014).

En el caso estadounidense, las preferencias del SGP son sujetas a revisión cada año, con discusiones que involucran a grupos de presión internos favorables y opositores a las mismas, a actores no estrictamente relacionados, e incluso a las necesidades de política exterior del gobierno (Manger y Shadlen 2014). De igual forma, los programas específicos dependen de renovaciones periódicas, decididas de forma discrecional por el sistema político norteamericano. Por lo que un cambio en el clima político de este país, puede cerrar la puerta a un vasto conjunto de exportaciones. Y lo que es más, la amenaza del retiro de las concesiones, sin contrapartidas, es una carta muy fuerte que EEUU puede jugar en cualquier negociación bilateral con un beneficiario. Por lo que en definitiva, la naturaleza discrecional del tratamiento preferencial hace que la inserción comercial basada en estos mecanismos sea muy vulnerable, ya que expone a los países al oportunismo político (Shadlen 2008).

⁴ Llamados por la literatura anglosajona *GSP related schemes*. Estos programas, a diferencia del SGP, son piezas de legislación específicas, diseñadas para regiones concretas.

Inicialmente, el argumento sostenido por la literatura, era que los países que tenían las exportaciones hiperconcentradas en el mercado estadounidense contaban con muchos incentivos para firmar un TLC con EEUU, ya que de ésta manera se aseguraban acceso preferencial estable para sus productos (Porzecanski 2010). Tener las exportaciones hiperconcentradas en EEUU, da cuenta de una dependencia comercial con este país⁵.

No obstante, de acuerdo a Manger y Shadlen, el principal incentivo para la firma de un TLC con EEUU no proviene de la dependencia comercial, sino de la dependencia político-comercial. Esto se debe a que las exportaciones que ingresan abonando los aranceles regulares se fundamentan en competitividad, mientras que aquellas que se acogen a preferencias arancelarias dependen del mantenimiento de las mismas para seguir ingresando. Por lo tanto, si las exportaciones de un país están hiperconcentradas en un mercado, al cual ingresan mediante preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por el país importador, asegurarse el mantenimiento y la estabilidad de esas preferencias puede volverse un asunto de Estado, ya que la pérdida del tratamiento preferencial amenaza con desestabilizar al conjunto de la economía (Manger y Shadlen 2014).

La dinámica actual del comercio internacional, con la emergencia de China y más en general del sudeste asiático, como región consolidada de producción y exportación hacia los principales mercados, hace que el acceso en condiciones más favorables que NMF se vuelva una cuestión de vida o muerte para muchos países latinoamericanos. En los países especializados en la exportación de manufacturas livianas, esta necesidad es aún mayor, ya que la creciente movilidad del capital, sumada a la reducción de los costos de transporte, genera que los beneficios arancelarios marginales sean una pieza fundamental en el mantenimiento de la competitividad, en un rubro donde la competencia se basa en costos -por ser industrias intensivas en mano de obra- (ídem).

La mayor parte de los países latinoamericanos acceden al mercado estadounidense a través de concesiones otorgadas en el marco del SGP, o a través de programas relacionados, como por ejemplo la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), renovada en 2002 con el nombre de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de las Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés). El problema de una inserción internacional extensivamente dependiente de dichos beneficios, es que éstos pueden ser alterados o removidos fácilmente, lo que la vuelve inherentemente inestable, y vulnerable ante decisiones políticas externas (Shadlen 2008).

⁵ La dependencia comercial, ocurre cuando un porcentaje significativo de las exportaciones de un país se concentran en un solo destino (Porzecanski 2010). Otros autores, afirman que este fenómeno se verifica solo en los casos en que la relación bilateral es asimétrica, es decir, cuando un país depende en extremo de otro para colocar sus exportaciones, pero al segundo en cambio no le sucede lo mismo (Nye 1991).

Un TLC es una vía privilegiada para asegurarse acceso preferencial estable al mercado estadounidense, ya que a diferencia de las preferencias otorgadas por SGP o por programas relacionados, este tipo de acuerdos no se ven sujetos a revisiones periódicas, y sí admiten demandas por incumplimientos en el marco de la OMC. No obstante, firmar un TLC con EEUU también implica una serie de costos, ya que este país exige como contrapartida la regulación de amplios sectores de la economía no estrictamente relacionados con el comercio (Shadlen 2008, Manger y Shadlen 2014). Por esto, el nivel de dependencia político-comercial respecto a EEUU puede ser un factor decisivo a la hora de responder al ofrecimiento estadounidense de un TLC.

La hipótesis presentada en los trabajos de Shadlen (2008) y Manger y Shadlen (2014), y retomada en este estudio, es que los países con altos niveles de dependencia político-comercial se mostrarán favorables a llegar a un acuerdo con EEUU, ya que de esta forma se aseguran acceso preferencial estable al mercado estadounidense para sus productos, no sujeto a revisiones unilaterales. Mientras que en los países donde la dependencia es baja, lo que se espera es el rechazo al ofrecimiento, por causa de los costos impuestos por EEUU como contrapartida a brindar acceso preferencial estable a su mercado.

3. Enfoque metodológico y elección de los casos

La opción metodológica de este estudio se enmarca en el método comparativo, ya que tiene como principal objetivo explicar la diversidad de respuestas, ante una misma situación, de cuatro unidades macrosociales -países-. Dentro del método comparativo, se recurre a la variante propuesta por Ragin (1987), denominada enfoque *booleano* o análisis comparativo cualitativo.

El enfoque *booleano*, es una vía intermedia entre las dos principales estrategias comparativas: las orientados al caso, de tipo cualitativo, y las orientados a la variable, de corte cuantitativo. Busca combinar la pretensión de generalidad y parsimonia de las técnicas estadísticas con el examen exhaustivo, holístico, de las técnicas cualitativas. Para ello, propone tratar a los casos como configuraciones, e implementar principios de comparación basados en la lógica formal (ídem).

La utilización de este enfoque, permite dar cuenta de relaciones causales coyunturales, múltiples y asimétricas, a través de la identificación de condiciones necesarias y/o suficientes, o de combinaciones de condiciones con tales características. Dichas relaciones, no son usualmente registradas por las técnicas estadísticas convencionales, tales como correlación o regresión. Y a su vez, por medio de la teoría de conjuntos, habilita a la reducción de la complejidad, y a la consecuente generación de

enunciados formales que dan cuenta de los hallazgos realizados (Ragin 1987, Ragin 2000, Wagemann 2012).

Pasando a la elección de los casos, en este trabajo el universo más extendido posible vendría dado por todos los países que en algún momento se han encontrado ante la disyuntiva de aceptar o rechazar un ofrecimiento estadounidense de firmar un TLC, o al menos por todos los países en desarrollo que han estado en esta situación.

Sin embargo, considerar un rango geográfico y temporal tan amplio, conlleva el riesgo de asumir que situaciones históricamente diferentes están gobernadas por el mismo proceso causal (Pérez Liñán 2007). En cambio, el alcance propuesto por este estudio apunta a explicar la diversidad de respuestas en un contexto espacial y temporal concreto: el contexto post-ALCA en Sudamérica. Este recorte, lleva a que el universo de análisis se reduzca a cuatro casos, que son Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Este momento histórico, en esta región determinada, presenta ciertas características que lo diferencian de otras situaciones, en las que países en desarrollo respondieron al ofrecimiento estadounidense de firmar un TLC. En términos temporales, se distingue del período anterior al fracaso del ALCA, en donde la principal estrategia estadounidense no era la liberalización bilateral competitiva, sino alcanzar un acuerdo hemisférico, en el marco de un consenso ideológico en la región -el Consenso de Washington- que promovía la adopción de reformas neoliberales. Consenso que en el contexto post-ALCA fue fuertemente cuestionado, en el marco del *giro a la izquierda* protagonizado en los países de la región (Arditi 2009).

Y en términos espaciales, excluye a otras regiones similares como América Central y el Caribe, en el entendido que la proximidad geográfica de los países de estas regiones con EEUU, genera que las respuestas de éstos se vean condicionadas por otros factores, que no necesariamente inciden en la toma de decisiones de los países sudamericanos. Esto se debe a que América Central y el Caribe han constituido históricamente el escenario principal de la proyección extraterritorial estadounidense, mientras que los países sudamericanos, por su mayor distancia relativa, han gozado comparativamente de mayores grados de libertad en sus decisiones de política externa (Methol Ferré 2013).

La combinación de ambos recortes teóricos, genera que tanto el caso de Chile, que firmó un TLC con EEUU en 2003, así como los casos centroamericanos y caribeños, queden por fuera de la población de este trabajo. La elección de este alcance, implica privilegiar la explicación de los casos por encima de una contrastación más abstracta de teorías o variables independientes. Y a su vez, lleva a que las

generalizaciones alcanzadas deban ser leídas dentro de este contexto determinado. No obstante, se considera que el valor de la explicación de los casos, y de las modestas generalizaciones realizadas, justifican la realización de un estudio de tales características.

4. Análisis empírico⁶

Dado que la metodología *booleana* exige que las variables sean presentadas en forma binaria, el primer paso consiste en codificar de forma justificada a los casos (Busquets 2006). La variable dependiente, las respuestas al ofrecimiento estadounidense, no entraña mayor complejidad. Perú firmó un TLC con EEUU en abril de 2005, y Colombia en noviembre del mismo año (Tole 2013). Ecuador estuvo involucrado en el mismo proceso, pero tras la asunción de Rafael Correa en 2007 decidió abandonar las rondas de negociación. Uruguay, por su parte, recibió la propuesta en mayo de 2006, pero tras discusiones internas, el gobierno uruguayo la rechazó (Porzecanski 2010).

La variable ideología del gobierno se codifica en base a datos secundarios, tomados de los trabajos de Murillo, Oliveros y Vaishnav (2008), y Debs y Helmke (2010). Los gobiernos de Colombia y Perú que firmaron los TLC -presididos por Uribe y Toledo respectivamente- son clasificados como de centro derecha en ambos estudios. Mientras que los gobiernos de Ecuador y Uruguay que rechazaron la propuesta -encabezados por Correa y Vázquez respectivamente- son clasificados como de izquierda. Dado que la variable de este estudio es dicotómica, admite solo a las categorías izquierda y derecha, aunque ambas deben ser entendidas en sentido amplio, ya que abarcan casos ubicados del centro a la izquierda, y del centro a la derecha. Siguiendo este criterio, los gobiernos de Colombia y Perú fueron clasificados en la categoría derecha, y los de Ecuador y Uruguay en la categoría izquierda.

La variable liberalización comercial previa se mide a través de la construcción de un promedio del peso de las exportaciones sobre el PIB en el periodo 1994-2005. La elección de las exportaciones como medida de liberalización comercial, en vez de la suma de exportaciones e importaciones, se debe a que el énfasis está puesto en el rol político de los productores, sean o no exportadores. Para clasificar a los casos en categorías dicotómicas -alta y baja- se recurrió a la comparación con el promedio de todos los países, con el de los países de renta media⁷ y con el de los países sudamericanos, ya que no existe un criterio teórico que indique cuando un valor es alto y cuando es bajo. Los datos presentados

⁶ Esta sección es un resumen de las secciones 4 y 5 de Pose (2014), que es la monografía de grado en Ciencia Política del autor. Para un desarrollo completo de la codificación de los casos, consultar dicha referencia.

⁷ Ya que los cuatro casos pertenecían a esta categoría de renta al momento de tomar la decisión.

en la tabla 1, muestran que en las tres comparaciones los cuatro casos quedan por debajo del promedio, por lo que se los clasificó en la categoría baja⁸.

Tabla 1. Promedio del peso de las exportaciones sobre el PIB (en %), para el período 1994-2005⁹

Argentina	15,51
Bolivia	23,13
Brasil	10,59
Chile	30,89
Colombia	17,77
Ecuador	23,91
Paraguay	52,73
Perú	16,06
Uruguay	20,96
Venezuela	30,02
Promedio países América del Sur	23,96
Promedio Países de Renta Media	37,56
Promedio de todos los países	38,19

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial¹⁰.

En cuanto a la participación en regímenes de integración económica profunda, los cuatro países participaban en algún régimen subregional, que actúa como “candidato” a ser un régimen de integración profunda: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para los países andinos, y el MERCOSUR para Uruguay. Del análisis de la normativa vigente al momento de las respuestas, se desprende que la CAN no era un régimen de integración profunda. Esto obedece a que en el año 2004, por medio de la Decisión 598, se habilitó a las partes a negociar TLC bilaterales con terceros, desarmando el AEC y abandonando, por lo tanto, el objetivo de la unión aduanera y posterior mercado común. El MERCOSUR, en cambio, sí era un régimen de integración profunda -tal como fue definido en la sección teórica-, ya que por medio de la Decisión 22/94 de 1994 estableció un AEC que, más allá de las excepciones que lo perforan, se mantiene vigente (Sanahuja 2008). En síntesis, los países andinos analizados no participaban en un régimen de integración económica profunda al momento de la respuesta, mientras que Uruguay sí lo hacía.

⁸ Varios estudios nacionales reseñados en Pose (2014:35-36), coinciden en señalar que si bien existían grupos de interés poderosos a favor del acuerdo, los había en igual medida en contra, lo que coincide con la baja liberalización previa exhibida por las estadísticas comerciales.

⁹ El promedio surge de la suma del peso de las exportaciones en el PIB (X/PIB) en cada año dividido 12.

¹⁰ Disponible en <http://datos.bancomundial.org/>

Por último, la dependencia político-comercial se mide como el peso de las exportaciones (no petroleras)¹¹ que ingresan al mercado estadounidense bajo tratamiento preferencial, sobre el total de las exportaciones realizadas a todo el mundo. Al momento del análisis, los países andinos se beneficiaban del SGP y de ATPA-ATPDEA, mientras que Uruguay se beneficiaba solo del SGP. Para este trabajo, se construyó un promedio de los valores de cada país en el período 2003-2005¹². En este caso también se establecieron dos categorías, alta y baja. Como se observa en la tabla 2, Perú presenta comparativamente un valor alto, de 12,5%, y Uruguay, uno bajo, de 2%. Puesto de otro modo, un porcentaje relevante de las exportaciones peruanas eran sensibles a la pérdida del tratamiento preferencial otorgado por EEUU, mientras que en el caso uruguayo, el porcentaje era sensiblemente menor.

Tabla 2. Peso de las exportaciones preferenciales (no petroleras)¹³ a EEUU en el total de las exportaciones del país, en %

	2003	2004	2005	Promedio
Colombia	8,05	8,19	7,03	7,76
Ecuador	5,46	4,90	4,54	4,97
Perú	14,07	12,12	11,26	12,48
Uruguay	2,50	1,75	1,77	2,08

Fuente: elaboración propia en base a datos de la USITC¹⁴ y de la United Nations Statistics Division¹⁵

Los casos intermedios, por entrañar una mayor complejidad, se resolvieron analizando el peso de las manufacturas livianas intensivas en mano de obra sobre el total de las exportaciones preferenciales, ya que como se señaló en la sección teórica, este rubro es el más dependiente del acceso en mejores condiciones que NMF para su competitividad¹⁶ (Shadlen 2008). Los datos de la tabla 3 muestran que el peso de estos productos, era sensiblemente mayor en el caso colombiano que en el ecuatoriano. Este hecho, sumado a que el peso de las exportaciones preferenciales a EEUU sobre el total de las exportaciones era mayor en el caso colombiano que en el ecuatoriano, llevó a clasificar a Colombia, junto con Perú, en la categoría alta. Y a Ecuador, junto con Uruguay, en la categoría baja.

¹¹ Dado que el comercio de petróleo no es sensible a variaciones marginales de los niveles arancelarios.

¹² Dado que 2003 fue el primer año completo en que ATPDEA estuvo vigente.

¹³ Al valor de las exportaciones preferenciales, se le restó el valor de las exportaciones preferenciales registradas en el capítulo 33 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI-2), que contabiliza a las exportaciones de petróleo, derivados del petróleo y productos conexos (ONU 2008).

¹⁴ Disponible en <http://dataweb.usitc.gov>

¹⁵ Disponible en <http://comtrade.un.org>

¹⁶ Los capítulos CUCI-2 considerados para la contabilización de las manufacturas livianas intensivas en mano de obra pueden verse en la tabla 6 del anexo.

Tabla 3. Peso de manufacturas livianas intensivas en mano de obra, en el total de las exportaciones preferenciales (no petroleras) a EEUU, en %

	2003	2004	2005	Promedio
Colombia	36,06	41,87	42,38	40,10
Ecuador	17,87	14,68	13,52	15,36
Perú	43,64	50,62	48	47,42

Fuente: elaboración propia en base a datos de la USITC

Para el análisis *booleano*, las variables fueron introducidas como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4. Variables introducidas en el análisis

Variable	Etiqueta	Categoría	Valor
Respuesta ante el ofrecimiento estadounidense de firmar un TLC	TLC	Aceptación	1
		Rechazo	0
Ideología	IDEOIZQ	Izquierda	1
		Derecha	0
Liberalización comercial previa	PATHDEP	Alta	1
		Baja	0
Participación en régimen internacional de integración económica profunda	PARTREG	Sí	1
		No	0
Dependencia político-comercial	DEPPOLCOM	Alta	1
		Baja	0

Fuente: elaboración propia

Con esto, se construye la tabla de verdad -tabla 5-. Los casos de Ecuador y de Uruguay, se presentan cada uno en una fila. En tanto que los casos de Colombia y de Perú son ubicados en la misma fila, debido a que asumen la misma combinación de valores en las variables independientes y en el resultado. Tras este ejercicio, lo primero que se puede observar es la inexistencia de contradicciones.

Tabla 5. Tabla de verdad¹⁷

Países	Condiciones				Resultado
	IDEOIZQ	PATHDEP	PARTREG	DEPPOLCOM	TLC
Ecuador	1	0	0	0	0
Uruguay	1	0	1	0	0
Colombia, Perú	0	0	0	1	1

Fuente: elaboración propia

Luego, si se selecciona el resultado $R=0$, se pueden extraer dos *expresiones primitivas*, una correspondiente a Ecuador y otra a Uruguay.

$$\text{Ecuador: IDEOIZQ*pathdep*partreg*deppolcom} = 0$$

$$\text{Uruguay: IDEOIZQ*pathdep*PARTREG*deppolcom} = 0$$

Estas combinaciones difieren en una sola condición, por lo que aplicando la regla de minimización, pueden ser sintetizadas en una nueva expresión:

$$\text{IDEOIZQ*pathdep*deppolcom} = 0$$

Este *primer implicante*, describe una combinación necesaria y suficiente de factores -y consecuentemente, identifica tres factores necesarios-. Significa que la combinación de gobierno con ideología de izquierda, liberalización previa baja y dependencia político-comercial baja, genera el rechazo a la propuesta estadounidense de firmar un TLC. Puesto de otro modo, en ambos casos gobiernos izquierdistas, con estrategias de desarrollo neodesarrollistas, rechazaron el acuerdo, en países donde la necesidad de asegurarse acceso preferencial estable al mercado estadounidense no era apremiante, debido a que un bajo porcentaje de las exportaciones dependían del tratamiento arancelario preferencial. Y en donde los grupos de presión favorables al TLC, no tenían una capacidad diferencial de influir en la toma de decisiones. En cambio, la participación en un régimen de integración económica profunda no es parte de la combinación necesaria y suficiente, porque aparece en el caso uruguayo, por la pertenencia uruguaya al MERCOSUR, pero no en el caso ecuatoriano.

De este análisis, surge que las hipótesis sobre el impacto de la ideología de los decisores, de la trayectoria de la política comercial, y de la dependencia político-comercial, se ajustan a los resultados encontrados. Así y todo, estos hallazgos deben leerse en forma combinada, ya que por la complejidad

¹⁷ Sin remanentes lógicos. La tabla de verdad extendida, con todas las combinaciones causales lógicamente posibles, se puede observar en la tabla 7 del anexo.

del tema, o por la diversidad empírica limitada, ningún factor resultó por sí solo ser condición suficiente para que se produjera el rechazo¹⁸.

Por ejemplo, si bien sabemos que gobiernos de izquierda, en países con baja liberalización previa, y con baja dependencia político-comercial, rechazaron la firma del TLC con EEUU, no sabemos que hubieran hecho esos gobiernos en situaciones de alta dependencia-político comercial, y/o con grupos de interés poderosos presionando por la aceptación del tratado. Tal vez hubieran mantenido el rechazo, porque no estaban dispuestos a renunciar a su estrategia de desarrollo, o tal vez se hubiesen visto apremiados por la situación y optaran por aceptar la propuesta estadounidense.

Pasando al resultado R=1, el mismo es generado en los dos casos por la misma combinación de factores, por lo que no es posible desarrollar una estrategia de minimización de la complejidad como la realizada anteriormente. La expresión que da cuenta de la combinación se representa de la siguiente manera:

$$\text{ideoizq*pathdep*partreg*DEPPOLCOM} = 1$$

No obstante, la inclusión de pathdep es teóricamente irrelevante. Esto obedece a que una baja liberalización previa implica que no existen grupos de presión orientados a la exportación, con capacidad diferencial de incidir a favor del TLC en la toma de decisiones. Por lo tanto, lo que debe entenderse es que una liberalización comercial previa alta, con grupos orientados a la exportación poderosos, no es parte de una combinación necesaria y/o suficiente de factores para que se produzca la aceptación del TLC. Con esto, la expresión final puede establecerse como:

$$\text{ideoizq*partreg*DEPPOLCOM} = 1$$

Esta combinación necesaria y suficiente de factores¹⁹, significa que la combinación de gobiernos con ideología de derecha, no participación en régimen de integración profunda y dependencia político-comercial alta, genera la aceptación de la propuesta estadounidense de firmar un TLC. En otras palabras, tanto en Colombia como en Perú gobiernos derechistas, con estrategias de desarrollo neoliberales, aceptaron el acuerdo, fuertemente incentivados por la necesidad de asegurarse la estabilidad de las preferencias arancelarias para un conjunto importante de sus exportaciones, y facilitados por la no participación en un régimen de integración económica profunda que fuera

¹⁸ Téngase en cuenta que existen trece combinaciones de factores teóricamente posibles, que no tienen correlato empírico, como puede verse en la tabla 16 del anexo.

¹⁹ Compuesta, de nuevo, por tres condiciones necesarias.

incompatible con el tratado²⁰. En cambio, se observa que la presencia de importantes grupos de interés opuestos al acuerdo, no fue un elemento que lograra influir en la decisión final del sistema político.

De nuevo, de este análisis surge que las hipótesis sobre el impacto de la ideología de los decisores, y de la dependencia político-comercial, se ajustan a los resultados encontrados. En este caso, se agrega la hipótesis sobre la (no) participación en regímenes de integración económica profunda. Pero otra vez, cabe señalar que el impacto de estos factores debe leerse en forma combinada, ya que ninguna condición resultó, por sí sola, ser suficiente para producir la aceptación.

Por ejemplo, no sabemos si los gobiernos colombiano y peruano hubieran aceptado la propuesta estadounidense, si no se hubiesen visto incentivados por la alta dependencia político-comercial de sus países. Podemos suponer que sí, dado que el formato propuesto por EEUU favorece la adopción de estrategias de desarrollo neoliberales, pero esta suposición es una conjetura. Tampoco sabemos, en el supuesto que la preferencia de los decisores fuera la aceptación en cualquier escenario, si hubieran logrado tramitar esta decisión al interior de sus sistemas políticos en contextos de baja dependencia. En todo caso, sí podemos afirmar que la interacción entre gobiernos de derecha y alta dependencia, en situaciones de no restricción por participación en arreglos previos, hacen que la oferta estadounidense de un TLC se vuelva irresistible.

5. Conclusiones

Aceptar o rechazar un TLC con EEUU es una decisión central de inserción internacional. Y por sus amplias disposiciones comerciales y no comerciales, tiene un profundo impacto en la estrategia de desarrollo. Esto significa que la respuesta condiciona la producción, el uso y la distribución de los recursos a nivel de una sociedad, lo que la vuelve eminentemente política. Y por lo tanto, se encuentra afectada por creencias, valores, poder e intereses, que influyen desde ámbito interno y desde el ámbito internacional.

Tras el fracaso de la iniciativa hemisférica del ALCA, EEUU ha desarrollado una política de *liberalización competitiva* para el continente americano, a través de la promoción de TLC bilaterales. Esta estrategia estadounidense, se enmarca a su vez en un objetivo más amplio, que es fortalecer su posición negociadora en las rondas de la OMC que discuten la regulación de los *nuevos temas comerciales*. Por esto, es que más allá de las motivaciones relacionadas con casos particulares, EEUU negocia sobre la base de lo que ya consiguió en acuerdos previos. Y dada la relación asimétrica entre

²⁰ Estrictamente, Colombia y Perú lograron modificar la naturaleza de un régimen previo en el que participaban, punto que será retomado en las conclusiones.

las partes, el margen de negociación de los países sudamericanos es escaso: o aceptan, o rechazan la propuesta formulada por EEUU.

Y efectivamente, ante esta disyuntiva, no se registra un destino manifiesto reformista, sino una diversidad de respuestas procesadas y elaboradas desde los sistemas políticos de los países periféricos. Mientras Colombia y Perú aceptaron el ofrecimiento estadounidense, Ecuador y Uruguay, en el mismo contexto temporal, lo rechazaron.

Por causa de la diversidad empírica limitada, o por causa de la complejidad del tema, ni la aceptación ni el rechazo son explicados en este estudio por un solo factor, o lo que es lo mismo, ninguna condición resultó ser por sí sola suficiente. En cambio, si se identificó una combinación de condiciones, necesaria y suficiente, para cada tipo de respuesta. Compuestas, en ambos casos, por tres condiciones, que como se desprende lógicamente, son necesarias.

La combinación de gobiernos de ideología derechista, alta dependencia político-comercial respecto a EEUU y no participación en regímenes internacionales de integración económica profunda, volvió al TLC irresistible, tanto para el caso de Colombia como para el de Perú. En tanto que la combinación de gobiernos de ideología izquierdista, baja dependencia político-comercial respecto a EEUU y baja liberalización comercial previa, volvió al TLC inaceptable, tanto para el caso de Ecuador como para el de Uruguay. Este es el principal hallazgo alcanzado por el trabajo.

Dentro de las combinaciones de factores, algunas variables revelaron tener un potencial explicativo central. Una de ellas, fue la dependencia político-comercial. Manger y Shadlen (2014), sostienen que el principal incentivo que tienen los países en desarrollo para firmar un TLC con EEUU es asegurarse la estabilidad del tratamiento arancelario preferencial, porque los beneficios obtenidos por concesiones unilaterales son una fuente de vulnerabilidad e inestabilidad, ya que pueden ser alterados y/o removidos por quien los otorga.

Pero también aseguran que firmar este tipo de acuerdos genera una serie de costos, pues obliga a los socios a reducir el espacio para implementar políticas de desarrollo. Por lo que solo los países que dependen extensivamente del acceso preferencial, esto es, los países con una alta dependencia político-comercial respecto a EEUU, se mostrarían favorables al acuerdo.

Los casos analizados en este estudio van en la dirección de su hipótesis. Colombia y Perú, que presentaban una dependencia político-comercial alta, firmaron un TLC con EEUU. Mientras que Ecuador y Uruguay, con una dependencia baja, no lo hicieron. En promedio, en el periodo 2003-2005,

el 13% del total de las exportaciones peruanas a todo el mundo eran ventas que se dirigían a EEUU amparadas por tratamiento preferencial. Y lo que es más, el 50% de esas exportaciones eran manufacturas livianas intensivas en mano de obra, las que son particularmente sensibles a la variación marginal de los aranceles. En el caso colombiano, el peso total era algo menor, del 8%, pero asimismo el 40% de ese porcentaje eran manufacturas livianas intensivas en mano de obra. Ecuador, en cambio, presentaba un peso total del 5%, y dentro de ese porcentaje solo un 15% pertenecían al rubro manufacturas livianas intensivas en mano de obra. Y por último, en Uruguay, solo el 2% del total de sus exportaciones se dirigían al mercado estadounidense amparadas por tratamiento preferencial.

En cambio, este trabajo no encuentra evidencia para respaldar la hipótesis de Shadlen (2008), de que la combinación de capacidad de influencia diferencial de grupos de presión orientados a la exportación y alta dependencia político-comercial, sea la causa de la aceptación. En este sentido, los casos analizados en este trabajo se diferencian de diversas experiencias centroamericanas, para las que sí se encontró dicha relación (Schrank 2008, Sánchez-Ancochea 2008, ambos en Manger y Shadlen 2014). De hecho, los dos casos de este estudio que firmaron un TLC con EEUU eran los que tenían una liberalización comercial previa más baja. Y los estudios de caso reseñados para ambos países, coinciden en señalar que si bien existían grupos poderosos a favor del acuerdo, también los había, y en igual proporción, en contra del mismo.

Este hallazgo, destaca la relativa autonomía de los decisores políticos respecto de las presiones sociales internas, ya que sus gobiernos decidieron avanzar hacia la firma de un TLC, aunque no todos los grupos de interés influyentes apoyaran este camino. Esto va en línea con la afirmación de Russell (1990), de que las decisiones de política exterior en la región tienen por lo general un carácter estatocéntrico.

El otro factor que mostró un elevado potencial explicativo, fue la ideología de los gobiernos que tomaron la decisión. Para entender la incidencia de esta variable, es preciso retomar el impacto de las disposiciones no comerciales que contienen los TLC propuestos por EEUU en el *set* de estrategias de desarrollo disponibles para un país.

Como señala la literatura revisada en este trabajo, estos acuerdos liberalizan el comercio de servicios, establecen regímenes duros de propiedad intelectual, regulan las compras estatales y el tratamiento de la inversión extranjera. Todos estos elementos, van en el sentido de limitar la capacidad del Estado de influir decisivamente en la actividad económica, ya que restringen la posibilidad de implementar políticas activas de desarrollo industrial. Y lo que es más, un TLC es una política con efecto *lock in*,

esto es, que una vez que es adoptada, su revisión es tan improbable como dificultosa. Por lo que puesto de otro modo, estos acuerdos promueven la adopción de estrategias de desarrollo liberales, e inhiben la promoción de estrategias desarrollistas.

Si se entiende a la ideología como un marco de creencias sobre relaciones causa-efecto, es posible afirmar que los gobiernos de izquierda *creen* en las virtudes de la intervención extensiva del Estado en la economía, mientras que los gobiernos de derecha *creen* en la abstención estatal como la mejor política. Por lo que debido a las consecuencias de un TLC señaladas, esto implicaría que los gobiernos con posturas de izquierda se manifestaran contrarios a este tipo de acuerdos, en tanto que los de derecha se mostraran a favor. Y de hecho, los dos casos con gobiernos izquierdistas rechazaron la propuesta estadounidense, mientras que los dos casos con gobiernos derechistas la aceptaron.

Esto no significa afirmar que los gobiernos ecuatoriano y uruguayo tuvieran una única estrategia neodesarrollista en común, ni que implementaran los mismos instrumentos de política que son incompatibles con la firma de un TLC. Pero sí supone señalar que ambos compartían la característica de cuestionar las políticas neoliberales previas, y de promover -y proyectar- iniciativas que involucraban la intervención estatal en la promoción del desarrollo. Ambos, a su vez, apoyados en el mismo contexto de emergencia de ideas neodesarrollistas, tras al menos una década de hegemonía del pensamiento neoliberal.

Igualmente, esto no lleva a suponer que las estrategias de desarrollo de los gobiernos colombiano y peruano fueran idénticas, ni que ambos tuvieran la misma posición ante todos los aspectos que abarca un TLC. El punto es que compartían tendencias políticas similares, cercanas a las ideas del liberalismo económico.

Pasando a la incidencia de la participación en regímenes internacionales de integración profunda, en el análisis realizado se encontró que la no participación, fue un elemento que facilitó la decisión adoptada tanto en el caso colombiano como en el peruano. Sin embargo, es preciso incorporar que Colombia y Perú modificaron la naturaleza de un régimen de integración económica profunda en el que participaban, para negociar sus respectivos TLC bilaterales con EEUU.

En su momento con el apoyo de Ecuador, que luego cambió su postura respecto al TLC, promovieron el desarme del AEC de la CAN, para convertir al bloque en una zona de libre comercio. Así, abandonaron el objetivo del mercado común, lo que habilitó las negociaciones bilaterales con terceros. Este hecho, si bien no es el objeto de estudio de este trabajo, llama a reflexionar sobre la fragilidad de

las instituciones de integración en la región, que no consiguen persuadir a los gobernantes de los *costos de oportunidad* del cambio.

Por otra parte, el abordaje comparativo permitió mostrar que la participación en un régimen de integración profunda, que se señala usualmente como una variable decisiva para el rechazo del caso uruguayo (Porzecanski 2010), no es parte de la combinación necesaria y suficiente de condiciones que produce este resultado. Esto no significa que, ante otro escenario, este factor no hubiera incidido en dicha dirección. Pero en un contexto de gobierno de izquierda, baja liberalización previa y baja dependencia político-comercial, aparece como superfluo, al menos desde un criterio estrictamente formal²¹.

Así y todo, tras el análisis realizado, persisten varias preguntas abiertas. ¿Qué sucede, por ejemplo, si un gobierno de izquierda debe tomar la decisión en una situación de alta dependencia político-comercial? O por el contrario, ¿los gobiernos de derecha, aceptarían firmar un TLC en situaciones de baja dependencia? ¿Cuál es el efecto de una alta liberalización comercial previa, con grupos de presión con capacidad diferencial de incidir en el sistema político a favor del acuerdo? La decisión de los gobiernos de izquierda, ¿fue posible porque ocurrió en un contexto de resurgimiento de un conjunto de ideas (neo) desarrollistas? ¿O también podría haber sido tomada en la década previa, de hegemonía del pensamiento (neo) liberal? Para responder a estas interrogantes, el siguiente paso de esta agenda de investigación deberá ser la realización de nuevas comparaciones, en marcos espaciales y temporales más amplios.

Bibliografía

Altman, D.; J. P. Luna; R. Piñeiro; S. Toro y J. Unamuno (2010) “Partidos y sistemas de partidos en América Latina: aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009”. En *Revista de Ciencia Política* Vol. 29, N° 3, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 775-798

Arditi, B. (2009) “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?” en *Ciências Sociais Unisinos* N° 45, vol. 3, setiembre-diciembre, pp. 232-246

²¹ Desde un punto de vista sustantivo, en cambio, puede considerarse que la participación uruguayo en el MERCOSUR tiene un “peso en sí mismo”. Quienes sostienen esta posición, afirman que esto puede verse tanto desde la política de poder entre EEUU y Brasil, como desde la discusión interna entre partidos y grupos de interés en Uruguay. No obstante, desde un punto de vista formal, basado en la comparación, la conclusión planteada por este estudio se sostiene.

Bizzozero, L. (2011) “Contenido y funcionalidad de BRIC y de UNASUR en la política internacional de Brasil” en Bizzozero, L. e I. Clemente (coords.) *La Política Internacional en un mundo en mutación*. EBO, Montevideo, pp. 31-46

Busquets, J. (2006) *Análisis comparativo: análisis booleano*. Documento de trabajo N° 50, ICP-FCS, UdelaR, Montevideo.

Boschi, R. y F. Gaitán (2008) “Empresas, Capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile” en *Ponto de Vista* N° 3, Octubre. IUPERJ, Río de Janeiro, pp. 1-51

Cristóbal, J. (2012) *La política de la Política Comercial. Brasil y Estados Unidos durante la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Tesis de maestría en Estrategia Internacional y Política Comercial, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile

De la Flor, P. (2009) “El TLC Perú-EEUU. y la transformación de la política comercial peruana” en *Agenda Internacional*, Año XVI, N° 27, pp. 9-22

Debs, A. y G. Helmke (2010) “Inequality under Democracy: Explaining the Left Decade in Latin America” en *Quarterly Journal of Political Science* N° 5, pp. 209-241

Fernández Luzuriaga, W. (2010) “Política exterior e inserción internacional de Uruguay” en Bizzozero, L. y otros (coords.) *La inserción Internacional de Uruguay en debate*, CSIC-UdelaR, Montevideo.

Goldstein, J. y R. Keohane (1993) “Ideas and Foreign Policy: An analytical Framework” en Goldstein, J. y R. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, Ithaca and London, pp. 3-30

Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press, New York.

Keohane, R. (1982) “The demand for international regimes” en *International Organization* Vol. 36 N° 2, pp. 325-355

Krasner, S. (1982a) “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” en *International Organization* Vol. 36, N° 2, pp. 185-205

- Krasner, S. (1982b) "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables" en *International Organization* Vol. 36 N° 2, pp. 497-510
- Luján, C. y C. López (2012) *Del G20 al G-5. Los Estados-Región a inicios del siglo XXI*. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre, Montevideo.
- Manger, M. y K. Shadlen (2014) "Political trade dependence and north-south trade agreements" en *International Studies Quarterly* N° 58 (1), pp. 79-91
- Mearsheimer, J. (2001) *The tragedy of great power politics*. University of Chicago Press, Chicago.
- Methol Ferré, A. (2013) *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Casa editorial HUM, Montevideo.
- Murillo, M., V. Oliveros y M. Vaishnav (2008) *Voting for the Left or Governing on the Left?*. Mimeographed document, Columbia University, New York.
- Nye, J. (1991) *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. GEL, Buenos Aires.
- ONU (2008) *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional. Revisión 4*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Pereira de Lima, C. (2010) *La aportación de UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008)*. Memoria presentada para optar al grado de doctor, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Madrid.
- Pérez Liñán, A. (2007) *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Disponible en línea <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- Pierson, P. (1993) "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change" en *World Politics* Vol. 45 N° 3, Cambridge University Press, pp. 595-628
- Porzecanski, R. (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Random House Mondadori, Montevideo.
- Pose, N. (2014) *Las respuestas de cuatro países sudamericanos al ofrecimiento estadounidense de un TLC: un análisis comparativo basado en el enfoque booleano*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Ragin, C. (1987) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, California.

Ragin, C. (2000) *Fuzzy Set Social Science*. The University of Chicago Press, Chicago.

Russell, R. (1990) “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, R. y otros (eds.) *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Programa RIAL, Buenos Aires, pp. 255-274

Sanahuja, J. (2008) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas” en *Pensamiento Iberoamericano* N° 0, pp. 75-106

Shadlen, K. (2005) “Exchanging development for market access?: deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements” en *Review of International Political Economy* N° 12 vol. 5, pp 750-775

Shadlen, K. (2008) “Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas” en *Journal of Development Studies* 44:1, pp. 1-20

Stein, A. (1982) “Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world” en *International Organization* Vol. 36 N° 2, pp. 299-324

Steinberg, F. (2006) “La economía política del proteccionismo” en *Cuadernos de Economía* Vol. 29, pp. 65-96

Strange, S. (1982) “Cave! *hic dragones*: a critique of regime analysis” en *International Organization* Vol. 36 N° 2, pp. 479-496

Tini, N. (2010) “Construyendo un esquema de análisis para interpretar las decisiones de la política exterior argentina” en Miranda, R. (comp.) *Avances y contrariedades. La política internacional argentina en América Latina durante la salida del default*. Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, pp. 115-180

Tole, J. (2013) “Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica «superficial» para el continente americano” en *Revista Derecho del Estado* n° 30, enero-julio, pp. 251-300

Van Klaveren, A. (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” en *Revista de Estudios Internacionales* Vol. 52 N° 98, Universidad de Chile, pp.170-216

Wagemann, C. (2012) “¿Qué hay de nuevo en el método comparado? QCA y el análisis de los conjuntos difusos” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, volumen I, número I, enero-julio, pp. 51-75

Documentos revisados (por orden de aparición en el texto)

Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947).

Decisión 598 de la Comunidad Andina de Naciones (2004).

Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (1994).

Anexo

Tabla 6. Capítulos de CUCI-2 incluidos para la contabilización del valor de las manufacturas livianas intensivas en mano de obra

Código	Descripción
61	Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas
62	Manufacturas de caucho, n.e.p.
63	Manufacturas de corcho y de madera, excepto muebles
64	Papel, cartón, y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos
66	Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.
82	Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares
83	Artículos de viaje, bolsos de mano otros artículos análogos para contener objetos
84	Prendas y accesorios de vestir
85	Calzado
88	Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p., relojes
89	Artículos manufacturados diversos

Fuente: elaboración propia en base a CUCI revisión 4

Tabla 7. Tabla de verdad extendida

Países	Condiciones				Resultado
	IDEOIZQ	PATHDEP	PARTREG	DEPPOLCOM	TLC
-	1	1	1	1	?
-	1	1	1	0	?
-	1	1	0	1	?
-	1	1	0	0	?
-	1	0	1	1	?
Uruguay	1	0	1	0	0
-	1	0	0	1	?
Ecuador	1	0	0	0	0
-	0	1	1	1	?
-	0	1	1	0	?
-	0	1	0	1	?
-	0	1	0	0	?
-	0	0	1	1	?
-	0	0	1	0	?
Colombia,	0	0	0	1	1
Perú					
-	0	0	0	0	?

Fuente: elaboración propia