

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

Nicolás Pose Ferraro

Tutor: Prof. Wilson Fernández Luzuriaga

Co-tutor: Prof. José Miguel Busquets

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; análisis *booleano*

Tabla de Contenidos

Introducción	2
1. Aspectos preliminares	3
<i>1.1 Definiciones conceptuales: inserción internacional y política exterior</i>	3
<i>1.2 Características y consecuencias de un TLC con EEUU</i>	5
<i>1.3 Los intereses estadounidenses</i>	6
<i>1.4 La elección de los casos</i>	10
2. Referencias teóricas.....	11
<i>2.1 La ideología y su vinculación con la estrategia de desarrollo</i>	11
<i>2.2 El path dependence de la política comercial externa</i>	14
<i>2.3 Los regímenes internacionales</i>	16
<i>2.4 La dependencia político-comercial</i>	19
3. Enfoque metodológico	22
4. La codificación de los casos.....	27
<i>4.1 Las respuestas de los países ante el ofrecimiento estadounidense</i>	27
<i>4.2 La ideología de los gobiernos que responden</i>	29
<i>4.3 Liberalización comercial previa y grupos de presión</i>	32
<i>4.4 Participación en regímenes internacionales de integración económica profunda</i>	36
<i>4.5 La dependencia político-comercial de los países que responden</i>	39
5. Análisis booleano	45
6. Conclusiones	48
Bibliografía.....	53
Documentos revisados.....	58
Anexo	59

“*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

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

² Dos excepciones al respecto son los trabajos de Shadlen (2008) y Manger y Shadlen (2014), que avanza en la comparación de un número elevado de casos -32 países de América Latina y el Caribe, y 165 países en desarrollo respectivamente-.

principios de comparación basados en la lógica formal, para el análisis de un número bajo o 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 monografía se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se abordan aspectos preliminares básicos, tales como definiciones conceptuales de inserción internacional y política exterior, las características y consecuencias de un TLC con EEUU, los intereses estadounidenses y la justificación de la elección de los casos. A continuación se describen los enfoques teóricos utilizados, junto con la presentación de las variables y de las hipótesis. En la tercera sección, se atiende a los aspectos metodológicos claves, y en la cuarta se procede a codificar los casos en las variables definidas. En quinto lugar, se realiza el análisis *booleano*, y por último se presentan las conclusiones.

1. Aspectos preliminares

En esta sección se presentan algunos aspectos preliminares claves, que justifican la elección del enfoque teórico y metodológico del estudio, y permiten una comprensión más acabada del mismo. El primer apartado repasa definiciones conceptuales sobre política exterior e inserción internacional, ya que éste es el marco general en el que se inscriben las decisiones analizadas. En segundo lugar se describe en qué consisten los TLC propuestos por EEUU, y las consecuencias de suscribir dichos tratados, de donde se desprende la importancia de estudiar los diferentes caminos seguidos por los países en cuestión. En tercer lugar, se presentan los intereses estadounidenses en la promoción de esta agenda, lo que supone dar cuenta tanto de su propuesta de liberalización hemisférica como de su búsqueda de acuerdos bilaterales. Y por último, se discute el alcance del trabajo realizado, a través de una justificación de la elección de los casos.

1.1 Definiciones conceptuales: inserción internacional y política exterior

La inserción internacional de un país es la acción y el efecto de insertar, de incluir una cosa en otra, en base a definiciones tomadas por el propio actor que realiza la acción, en este caso la comunidad política de los habitantes de un territorio. “*Esas decisiones atañen a la acción en sí, a la dirección de la misma y hacia dónde va dirigida, por lo que la inserción de un país que se define a partir de su política exterior, estará delimitada por los propios contextos estructurantes*” (Bizzozero 2007: 17).

En el caso de Estados periféricos del sistema internacional, con escasos recursos y nula capacidad de incidir en la estructura global, la política exterior puede ser vista como una respuesta a los cambios ocurridos en el sistema internacional (Bizzozero 2008). Este razonamiento, extrapolado a las relaciones bilaterales entre EEUU y los cuatro países en análisis, implica pensar a las decisiones de los países sudamericanos como respuestas a una agenda diseñada e impulsada desde el territorio estadounidense, debido a la evidente asimetría de poder entre las unidades estatales en interacción.

Pero a su vez, como sostiene Fernández Luzuriaga, la política exterior es una actividad que se procesa en los sistemas políticos internos, se ejecuta desde el poder del Estado y se proyecta hacia el exterior. Por lo que, si bien los factores internacionales inciden en la configuración de la misma, las decisiones recaen en última instancia en el sistema político del Estado (Fernández Luzuriaga 2010).

Como consecuencia, a la hora de estudiar la inserción internacional de un país, y en términos más generales su política exterior, se deben considerar tanto los factores externos como internos que la modelan. Esto implica, por un lado, dar cuenta de la influencia que ejerce el sistema internacional en cada una de las fases de la política -formulación, implementación y ejecución-. Y por el otro, atender a las decisiones que se procesan en el sistema político nacional en su conjunto (ídem).

Siguiendo al mismo autor, tres son las dimensiones por las que el sistema político incide en la implementación de un modelo de inserción internacional. Ellas son la procesal, la institucional y la estructural. En cada una de estas dimensiones, es posible identificar actores o instituciones que afectan el producto que luego se proyecta al exterior (ídem).

La dimensión procesal atiende al momento en que los actores, tanto nacionales como extranjeros, buscan influenciar al centro encargado de la decisión final, que es el gobierno (Russell 1990). La dimensión institucional, refiere a las normas formales contenidas en la Constitución, que definen a las instituciones con capacidad jurídica para tomar decisiones y para representar al Estado en el exterior (Fernández Luzuriaga 2010). Y por último, la dimensión estructural da cuenta de los actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado en un momento dado (Russell 1990). La fusión de estas últimas dos dimensiones expresa la decisión final del gobierno en materia de política exterior, por lo que cobra relevancia tanto la ingeniería institucional existente, como los actores que en un momento determinado ocupan los lugares con capacidad decisoria (Fernández Luzuriaga 2010).

Por último, de acuerdo a Russell, la política exterior abarca tres dimensiones analíticamente separables, que son la político-diplomática, la militar-estratégica y la económica (Russell 1990). La inserción internacional vinculada al comercio, es generalmente abordada por los estudiosos como parte de la dimensión económica. No obstante, cabe preguntarse por la dimensión política de la inserción comercial externa, si se entiende a la política como aquella actividad humana de cooperación y de conflicto, destinada a dirimir sobre uso, la producción y la distribución de recursos materiales e inmateriales, tanto a nivel nacional como internacional (Leftwich 1994).

La política comercial, y en términos generales el poder económico, forman parte del repertorio de recursos de poder con los que cuenta el Estado para impulsar sus intereses en el mundo. Tan solo como ejemplo, cabe señalar que si el Estado X depende en exceso del Estado Y para insertar sus productos en el exterior, pero en cambio Y no depende de X, X presenta una vulnerabilidad con relación a Y, porque una decisión de Y puede jaquear la inserción de X, pero en cambio X no tiene la capacidad de jaquear la inserción de Y (Nye 1991).

Luego de estas definiciones conceptuales, se presentan a continuación las características de los TLC propuestos por EEUU, y las principales consecuencias de firmar este tipo de acuerdos. De dicha descripción se desprende la importancia de estudiar las respuestas de los países periféricos, entendidas como opciones de inserción internacional que repercuten en las estrategias de desarrollo.

1.2 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)³ 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.

³ La cláusula de la nación más favorecida es “una institución mediante la cual el Estado que la otorga se obliga a extender al Estado beneficiario de la misma todas las ventajas que concedió o concederá en el futuro a un tercer Estado -llamado el Estado más favorecido- en los mismos términos que a este último, y sin que sea preciso ningún nuevo acuerdo para ello” (Puente en Díez de Velasco 1999: 169).

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.

1.3 Los intereses estadounidenses

Las decisiones de los países sudamericanos analizadas, son respuestas a una agenda política impulsada desde EEUU. Por lo tanto, un análisis completo debe dar cuenta de los intereses

estadounidenses en la promoción de TLC bilaterales. Para ello, el punto de partida es el derrumbe del orden internacional bipolar de posguerra, en donde se inscribe la iniciativa de liberalización hemisférica del ALCA.

En la década del 90, tras el fin de la guerra fría, EEUU se encontró en la situación de ser la única superpotencia del sistema internacional, sin ningún otro Estado que tuviera las capacidades suficientes como para disputar su hegemonía. Sin embargo, el país se enfrentaba con al menos dos grandes desafíos en sus relaciones con el resto del mundo: mantener un orden internacional unipolar basado en su liderazgo, y mejorar su desempeño económico frente a los *Estados comerciantes*.

La dificultad de sostener la unipolaridad, responde a la regla del equilibrio en la política internacional. Al ser el sistema internacional anárquico, los países se ven guiados por el principio de autoayuda, esto es, que todos los Estados procuran realizar las acciones necesarias que le permitan sobrevivir como unidades soberanas en el mundo. Y si un país manifiesta pretensiones hegemónicas globales, lo esperable es que el resto se alíe en contra de él (Waltz 1988). En el marco de la guerra fría, EEUU no encontró mayores problemas para alinear a los países occidentales detrás de sí, ya que éstos se encontraban atemorizados ante la posible expansión del comunismo soviético. Con la desaparición de la Unión Soviética, el liderazgo estadounidense casi absoluto entró en cuestionamiento (Kissinger 1995).

En tanto que en materia de política económica y comercial, el éxito de los llamados *Estados comerciantes*, como Alemania y Japón, contrastaba con el estancamiento de la producción en EEUU al final de la guerra fría, generando alarmas en las elites políticas y económicas del país. Alemania y Japón, con su estatus de Estados *semi soberanos* desde la segunda posguerra mundial⁴ (Deudney y Ikenberry 1996), dejaron sus viejos planes de expansión militar por remozados planes de expansión económica, a través de un fuerte estímulo a las exportaciones y a la conquista de mercados (Rosecrance 1996). EEUU, en cambio, soportaba el peso financiero de su enorme aparato militar, que con la caída de la Unión Soviética vio cuestionada su utilidad.

En este contexto, el presidente estadounidense George H. Bush lanzó en 1990 la Iniciativa para las Américas. La propuesta consistía en la negociación de acuerdos bilaterales entre EEUU y los países de la región, con el objetivo último de formar una zona de libre comercio continental. Esta idea, fue

⁴ Producto de las fuertes restricciones constitucionales impuestas por los Aliados a estos países en materia militar.

retomada por el presidente Bill Clinton, que en la I Cumbre de las Américas de 1994 propuso la creación del ALCA, proyecto que buscaba la conformación de dicha zona de libre comercio.

Con esto, EEUU buscaba al menos tres objetivos. En primer lugar, asegurarse un espacio de proyección para sus empresas, en el marco de la deslocalización y globalización de la economía. En segundo lugar, conseguir la regulación de los *nuevos temas comerciales* en niveles más restrictivos que los acordados en la OMC, con miras a fortalecer su posición en las negociaciones multilaterales. Y por último, mantener su hegemonía política en el continente americano, a través del manejo de un esquema de integración impulsado y liderado desde el territorio estadounidense (Tole 2013).

Las negociaciones del ALCA se establecieron en principio entre bloques, siendo la relación EEUU-Mercado Común del Sur (MERCOSUR) el centro de gravedad de las mismas. El MERCOSUR era el principal bloque económico y comercial de América Latina, y Brasil, miembro del MERCOSUR, el país económicamente más relevante en términos absolutos, y con una estructura productiva más diversificada⁵. Por lo tanto, el foco de atención estadounidense se centró en esta negociación, que podía significar el éxito o el fracaso del proyecto (Porzecanski 2010, Cristóbal 2012).

Sin embargo, Brasil, acompañado por Argentina y Venezuela, rechazaba la regulación de los *nuevos temas comerciales*. Y a su vez, EEUU no aceptaba remover los subsidios agrícolas otorgados a sus productores, lo que era la principal demanda de los países sudamericanos. Esta combinación de factores, tuvo como resultado final el fracaso de las negociaciones (ídem).

Por esto, en la Reunión de Ministros del ALCA en Miami de 2003, EEUU propuso un nuevo formato de relacionamiento, conocido como *ALCA-light*, que consistía en avanzar a diferentes velocidades de acuerdo a las necesidades y sensibilidades de los socios (Tole 2013). Y tras el fracaso final del ALCA, en la Cumbre de Mar del Plata de noviembre de 2005, se abocó definitivamente a la búsqueda de TLC bilaterales, a través de la estrategia de *liberalización competitiva*. Pero los intereses estadounidenses en la promoción de TLC bilaterales, no difieren sustantivamente de los que motivaron el proyecto ALCA.

La nueva estrategia, diseñada por el entonces Representante de Comercio Robert Zoellick, consiste en negociar TLC bilaterales con todos los países que se muestran dispuestos, ya que a medida que

⁵ La otra gran economía de América Latina en términos absolutos, México, ya había firmado un TLC con EEUU y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual está en vigencia desde el 1 de enero de 1994.

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, el objetivo estadounidense de alcanzar la liberalización comercial se mantiene incambiado, aunque ya no se proyecta para el corto plazo, sino para el mediano plazo (Shadlen 2008, de la Flor 2009, Porzecanski 2010, Tole 2013).

El segundo interés identificado, de fortalecer su posición en las rondas multilaterales de la OMC que discuten la regulación de los *nuevos temas comerciales*, también permanece sin cambios. EEUU tiene una ventaja competitiva en los sectores de alta tecnología y comercio de servicios, y en este marco debe entenderse su énfasis en regular el intercambio internacional de estos rubros, y en establecer regímenes duros de propiedad intelectual. Como estos temas son muy sensibles, lograr acuerdos multilaterales es en extremo difícil, pero en tanto más países acuerdan regular estos puntos con EEUU vía TLC bilaterales, la posición estadounidense en las rondas multilaterales más se fortalece (ídem).

Y por último, el interés de mantener una hegemonía política en la región también permanece inalterado, aunque se desarrolla en un nuevo contexto. 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 MERCOSUR o UNASUR⁶, 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).

En conclusión, la promoción de TLC bilaterales puede ser vista como un rediseño de la estrategia estadounidense hacia la región, con miras a lograr tres grandes objetivos perseguidos desde la propuesta del ALCA: la liberalización comercial, la regulación de los *nuevos temas comerciales* y el mantenimiento de la hegemonía política.

⁶ Unión de Naciones Sudamericanas.

1.4 La elección de los casos

En los estudios comparativos, la validez de un análisis depende de una correcta elección y justificación de los casos considerados. 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 esta región 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.

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: la ideología en vinculación con la estrategia de desarrollo, y el *path dependence* de la política comercial externa. Mientras que otras dos referencias, atienden a cuestiones vinculadas con el ámbito externo: la participación en regímenes internacionales de integración profunda, y la dependencia político-comercial. 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 social⁷.

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

⁷ De hecho, resulta sugestivo que el segundo eje de diferenciación entre partidos de izquierda y de derecha en América Latina, encontrado por Altman *et al.*, sea su posición sobre las relaciones con EEUU. De acuerdo a los autores, mientras que los partidos de izquierda desconfían de las intenciones estadounidenses, y tienen una fuerte retórica antiimperialista, los partidos de derecha buscan privilegiar las relaciones de sus respectivos países con EEUU (Altman *et al.* 2010), quien se ha convertido en el principal defensor de las ideas del liberalismo económico en el mundo desde la desaparición de la Unión Soviética (Tole 2013).

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 los 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 dependece* 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 actores (Estados) convergen en un tema dado de las relaciones internacionales (Krasner1982a).

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 (ídem).

Los principios de los regímenes internacionales definen, en general, los propósitos que se espera que los miembros persigan. En un nivel más concreto, las normas son pautas de comportamiento, definidas en términos de derechos y obligaciones. Contienen mandatos dirigidos hacia los miembros, acerca de las conductas consideradas legítimas e ilegítimas por el arreglo. Estos dos elementos, combinados, conforman el núcleo duro de un régimen, y un cambio de ellos puede considerarse un cambio de régimen (ídem).

En un tercer nivel aparecen las reglas, que son prescripciones o proscripciones de acción más específicas que las normas, aunque la distinción entre ambas es a menudo borrosa. Se diferencian, en tanto indican con mayor detalle los derechos y las obligaciones específicas. Y además, en que pueden ser modificadas de forma más sencilla, ya que a través de distintos tipos de reglas se puede perseguir los mismos propósitos. Por último, los procedimientos de toma de decisiones, son prácticas prevalentes de hacer y de implementar la acción colectiva (ídem).

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).

Sin embargo, la posición más extendida -el realismo estructural modificado- afirma que los regímenes son variables intervinientes, que median entre los factores causales básicos (poder e intereses) y los resultados (el comportamiento exterior de los Estados). Esta mediación, se da para el enfoque en situaciones de suma variable, esto es, en ocasiones donde los Estados valoran más las ganancias absolutas que las relativas -como por ejemplo en las relaciones económico-comerciales- y por lo tanto pueden cooperar. Las situaciones de suma-cero, como el área de seguridad, en donde las ganancias relativas son más importantes, quedarían excluidas de esta dinámica (Krasner 1982a). La influencia de los regímenes, en las situaciones de suma variable, vendría dada por su contribución a la resolución de problemas de acción colectiva (Stein 1982), o a través de su aprovechamiento como marco institucional, que facilitaría el alcance de acuerdos con menores costos de transacción (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, construyen 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)⁸. 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,

⁸ El punto es extensivo para regímenes de integración aún más profundos.

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.

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 relacionados⁹. 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 reclamos en el marco de la OMC (Shadlen 2008, Manger y Shadlen 2014).

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 comercial externa dependiente de estos beneficios, es que las concesiones son fácilmente alterables y/o removibles. Los beneficiarios pueden ser incluidos o excluidos, y líneas de productos expandidas o retraídas, sin negociaciones entre ambas partes y sin compensaciones. Por lo tanto, el acceso a través de este mecanismo es muy inestable, y se constituye como una fuente de extrema vulnerabilidad (Shadlen 2008).

En el caso del SGP estadounidense, el mantenimiento de las preferencias se ve sujeto a una dinámica política interna que lo vuelve particularmente volátil. Cada año, el presidente revisa la extensión del tratamiento preferencial a los beneficiarios, basándose en un informe elaborado por el Representante de Comercio. En este informe se establecen techos de participación para países y para productos de países, y se establecen exenciones que permiten a algunos países continuar exportando de forma preferencial por encima del techo establecido (Manger y Shadlen 2014).

El punto central, es que el informe se elabora luego de desarrollar audiencias públicas y recibir peticiones escritas, en donde los grupos económicos estadounidenses afectados pujan por la extensión o retracción de las preferencias, de acuerdo a sus intereses. Específicamente, mientras que los importadores se movilizan políticamente a favor de las exenciones, los sectores que compiten con las importaciones buscan que éstas sean denegadas. Y a su vez, este espacio es utilizado por actores no estrictamente afectados, que persiguen reformas en las políticas de los países en

⁹ Llamados por la literatura anglosajona *GSP related schemes*. Estos programas, a diferencia del SGP, son piezas de legislación específicas, diseñadas para regiones concretas.

desarrollo, e incluso por el propio gobierno estadounidense, que toma la decisión final considerando no solo objetivos de política comercial, sino también de política exterior (ídem).

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. En definitiva, la naturaleza discrecional del tratamiento preferencial hace que la inserción comercial basada en estos mecanismos sea muy vulnerable, porque expone a los países al oportunismo político (Shadlen 2008).

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 país¹⁰.

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,

¹⁰ 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).

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).

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

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 método comparativo, se ha consolidado en las últimas décadas como una estrategia analítica central de la Ciencia Política, utilizada con fines tanto descriptivos como explicativos. Usualmente, se considera que en situaciones donde el número de casos no es suficiente para la realización de un análisis estadístico, la comparación es el procedimiento analítico adecuado para examinar relaciones de causalidad (Pérez Liñán 2007).

Pero además, el método se distingue por su uso para la identificación de similitudes y diferencias entre unidades macrosociales. Los estudios comparativos asumen, al menos implícitamente, que las

unidades macrosociales existen, y utilizan propiedades a ese nivel para explicar las variaciones observadas. Y a su vez, algunas de sus variantes logran dar cuenta de relaciones causales múltiples y coyunturales, que no son registradas por las técnicas estadísticas convencionales, tales como correlación o regresión¹¹ (Ragin 1987).

Siguiendo a Ragin, dentro del método comparativo conviven dos grandes estrategias o enfoques: los orientados al caso, de tipo cualitativo, y los orientados a la variable, de corte cuantitativo (ídem). Y de acuerdo a Busquets, las diferencias entre ambos pueden sintetizarse en cuatro puntos (Busquets 2006).

El primero es respecto a la visión de los casos. Los estudios orientados al caso abordan un número pequeño de casos, y realizan análisis intensivos e integrativos. En otras palabras, consideran muchos aspectos, y examinan como las diferentes partes de un caso encajan con el todo. Mientras que los estudios orientados a la variable parten de la consideración de un número elevado de casos, y realizan análisis extensivos sobre las variaciones (ídem).

El segundo es sobre la concepción de la causalidad, que es de tipo histórica o genética en la estrategia orientada al caso, y estructural en la orientada a la variable. El tercer punto se desprende del anterior, y refiere al tipo de explicaciones ofrecidas: mientras que la explicación es históricamente específica en los estudios orientados al caso, los trabajos orientados a la variable presentan enunciados explicativos de pretensión universal (ídem).

Y por último, el autor señala que ambos enfoques difieren en sus objetivos. El orientado al caso, busca generar conocimiento sobre los propios casos y comprender los patrones de diversidad. En tanto que el orientado a la variable, busca la explicación de las variaciones y la prueba de teorías (ídem).

El enfoque *booleano* es una síntesis de las dos principales estrategias comparativas. Busca combinar la pretensión de generalidad y parsimonia de las técnicas estadísticas, con el examen exhaustivo y holístico de las técnicas cualitativas. Para ello, propone tratar a los casos como configuraciones, e implementar principios de comparación basados en la lógica formal. La utilización de este enfoque, permite dar cuenta de relaciones causales coyunturales y múltiples, propias de los estudios

¹¹ Los análisis de regresión han perfeccionado la modelización de situaciones no lineales, y a través de la utilización de términos de interacción han buscado dar cuenta de relaciones coyunturales. No obstante, en los estudios comparativos, donde el número de casos no es usualmente elevado, se enfrentan por lo general a problemas de colinealidad.

orientados a los casos, y alcanzar a la vez un nivel de formalización similar al de los estudios orientados a la variable (Ragin 1987).

El método presenta una serie de características, que deben ser descritas para entender su aplicación. En primer lugar, requiere que tanto la variable dependiente (resultado), así como las variables independientes (condiciones) sean dicotómicas. Esto obedece a que en el álgebra *booleana* existen solo dos estados: presencia o ausencia. Éstos deben ser presentados en forma binaria, asignando 1 a las situaciones de presencia, y 0 a las de ausencia (ídem). Por esto, una cuidadosa y justificada codificación de los casos -como la que se presenta en la próxima sección- es un requisito indispensable para la aplicación del enfoque (Busquets 2006, Ariza y Gandini 2012).

Con la información resultante, se construye una tabla de verdad, en la que cada fila representa una combinación de los valores de las variables independientes. *“Truth tables have as many rows as there are logically possible combinations of values on the causal variables”* (Ragin 1987: 87). Por ejemplo, si se cuenta con cuatro variables independientes, el número de filas es $2^4 = 16$.

Los casos son asignados a las filas que describen su combinación de valores en las variables independientes, y en base a ellos se asigna el valor del resultado. Si dos casos tienen la misma combinación de factores causales, son presentados en la misma fila. Asimismo, de este examen pueden surgir contradicciones, que ocurren cuando dos casos con iguales combinaciones causales presentan resultados diferentes. Estas situaciones reflejan un desfase entre las presunciones del investigador y la evidencia, y deben ser resueltas reexaminando la teoría o incorporando nuevas clasificaciones (Ragin 1987). Superada esta instancia, se analizan de forma separada las causas de los resultados $R = 0$ y $R = 1$.

Las combinaciones causales teóricamente posibles que no tienen correlato empírico, son denominadas remanentes lógicos. Estos ocurren por causa de la diversidad empírica limitada, y su ausencia debe ser incorporada -o al menos tenida en cuenta- a la hora de extraer conclusiones. Tal como explica Ragin *“because of limited diversity, statements about causation (in the absence of simplifying assumptions) are necessarily restricted to the combinations of causally relevant conditions that actually exist”* (Ragin 1987: 105).

Un punto significativo, es que el análisis *booleano* es combinatorio, por lo que la presencia y la ausencia de una condición tiene el mismo estatus lógico. En otras palabras, son las intersecciones entre ausencias y presencias las que explican los resultados, ya que los casos son vistos

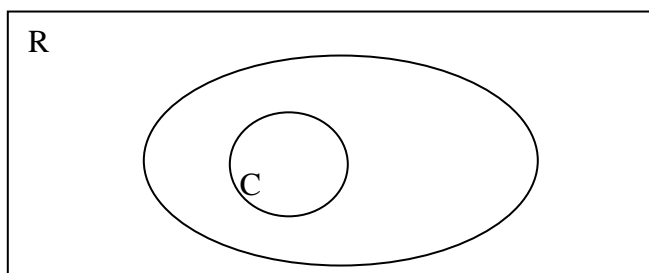
holísticamente (Ragin 1987). Esto significa que al momento de presentar los datos de forma binaria, la asignación arbitraria de los valores 0 y 1 no tiene consecuencias sustantivas.

Otro elemento relevante, es que la suma y la multiplicación *booleana* difieren de sus pares aritméticas. El signo de suma, aquí, representa a la letra O, por lo que una expresión del tipo $A+B = R$ significa que la presencia de A, o la presencia de B, produce el resultado R. Mientras que el de multiplicación representa a la letra Y, por lo que una expresión del tipo $A*B = R$ expresa que la combinación de los factores A y B produce R (ídem).

El próximo paso es la minimización de la complejidad, a través del cálculo de los *primeros implicantes*. Para ello se debe sustituir a las presencias por letras mayúsculas, y a las ausencias por minúsculas. Luego, la regla de minimización fundamental indica que cuando dos combinaciones difieren solo en una condición causal, se las resume en una nueva expresión, formada por las condiciones compartidas. Estas expresiones son los *primeros implicantes*, los que deben ser calculados todas las veces que sea posible. Y si el objetivo es conseguir la mayor parsimonia, el siguiente paso es seleccionar la menor cantidad de *primeros implicantes*, que contengan todas las combinaciones causales encontradas (ídem).

Luego de esta minimización, se procede a encontrar las condiciones necesarias y/o suficientes, o las combinaciones de condiciones que satisfagan tales características. Para ello, como se verá a continuación, el enfoque se basa en la teoría de conjuntos (Ragin 2000, Wagemann 2012). Una causa es definida como necesaria si debe estar presente para que un resultado ocurra, en tanto que una causa es suficiente si por sí sola produce un resultado. Mientras que una causa es a la vez necesaria y suficiente, si es el único factor que produce un resultado (Ragin 1987).

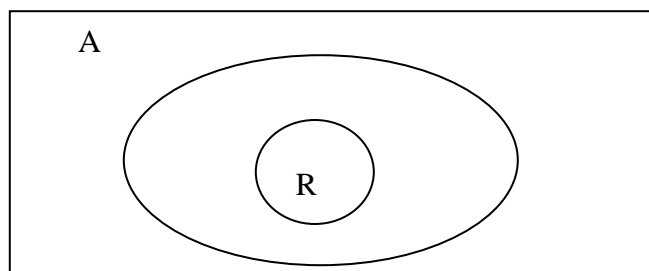
No obstante, lo usual en los estudios macrosociales es encontrar causas necesarias pero no suficientes, o suficientes pero no necesarias (ídem). Supóngase una expresión del tipo $Ab+C = R$, en donde C es condición suficiente, ya que por sí sola produce R, pero no necesaria, ya que A y b, combinados, tienen la capacidad de producir el mismo resultado. Gráficamente, la relación entre C y R puede ser representada de la siguiente manera.

Figura 1. Diagrama de las condiciones suficientes

Fuente: adaptado de Wagemann (2012)

Como se observa en la figura 1, C es un subconjunto de R. La presencia de C implica la presencia de R, pero no viceversa, lo que sugiere que existen otras condiciones -como la combinación Ab- que también pueden explicar R (Wagemann 2012).

En cambio, una expresión del tipo $Ab+AC = R$ tiene al factor A como condición necesaria pero no suficiente, ya que aparece en todas las combinaciones causales que producen el resultado, pero en combinación con otros factores.

Figura 2. Diagrama de las condiciones necesarias

Fuente: adaptado de Wagemann (2012)

Gráficamente, como se observa en la figura 2, R es un subconjunto de A. En otras palabras, R no puede existir sin la presencia de A, pero la presencia de A no es suficiente para que ocurra R -A debe estar en combinación con otros factores- (ídem).

En base a este examen de condiciones necesarias y/o suficientes, es que el enfoque logra dar cuenta de relaciones causales complejas (Ragin 2000), tales como la causalidad múltiple (también llamada equifinal), la causalidad coyuntural y la causalidad asimétrica (Wagemann 2012)¹². Y para finalizar,

¹² La primera refiere a la situación en donde dos o más factores explican el mismo resultado, mientras que la segunda da cuenta de resultados producidos por combinaciones de factores. Por último, la tercera ocurre en situaciones en las que el valor opuesto de una causa, no genera necesariamente el resultado opuesto.

cabe señalar que la utilización del método no debe realizarse de forma mecánica, sino en un constante diálogo entre las ideas elaboradas por el investigador y la evidencia empírica recogida (Ragin 1987).

4. La codificación de los casos

En esta sección se analizan los casos en relación con las variables surgidas del desarrollo teórico, buscando codificarlos de la manera más rigurosa posible. Se debe recordar que las variables deben ser dicotómicas, por lo que un examen detallado, que permita una codificación debidamente justificada, minimiza el margen de error que puede entrañar esta estrategia (Busquets 2006, Ariza y Gandini 2012).

4.1 Las respuestas de los países al ofrecimiento estadounidense

Lo primero a analizar, es el comportamiento de los casos en la variable dependiente, que es la respuesta al ofrecimiento estadounidense de firmar un TLC. Los cuatro países considerados en este estudio se enfrentaron, en el mismo contexto, a la posibilidad concreta de firmar un TLC con EEUU, lo que los diferencia del resto de los países sudamericanos. Y mientras Colombia y Perú aceptaron la propuesta, Ecuador y Uruguay la rechazaron. A continuación se describe el proceso que rodeó a las decisiones adoptadas.

Las negociaciones bilaterales entre EEUU y los países sudamericanos no tuvieron lugar, a excepción del caso de Chile, hasta fines del 2003¹³. Esto ocurrió luego de que no se registraran avances en la Reunión de Ministros del ALCA en Miami, en los puntos que dividían a EEUU por un lado, y a Brasil, acompañado de Argentina y Venezuela, por el otro¹⁴. Estos últimos, habían supeditado los avances en el ALCA a los acuerdos que se alcanzaran en las rondas de la OMC. Sin embargo, la Cumbre de Cancún de este organismo multilateral en Setiembre de 2003 culminó sin acuerdo, por lo que las negociaciones del ALCA se truncaron. Dicha situación, como se ha visto, llevó a EEUU a rediseñar su estrategia, para lo que comenzó a impulsar acuerdos bilaterales, dentro del formato *ALCA-light* (Tole 2013).

En este marco, en mayo de 2004 se inició la primera ronda de negociación entre EEUU y los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, con miras a la firma de un TLC. Se debe considerar, como

¹³ Chile comenzó a negociar un acuerdo con EEUU en 1993, en el marco de la Iniciativa para las Américas de George H. Bush. Dicho proceso culminó en la firma de un TLC, en junio de 2003.

¹⁴ Las razones del desacuerdo se abordan en el apartado 1.3.

información contextual, que estos tres países se enfrentaban al vencimiento de ATPDEA en 2006. Las negociaciones fueron de carácter bilateral, más allá de que en una primera instancia los negociadores andinos intentaron establecer posiciones conjuntas, estrategia que fue posteriormente abandonada (ídem).

El 14 de noviembre de 2005, tan solo una semana después de la Cumbre de Mar del Plata, que significó el fracaso definitivo de las negociaciones conducentes al ALCA, EEUU y los países andinos anunciaron, en la apertura de la décimo tercera ronda de negociaciones en Washington, que habían logrado acordar el 90% de los puntos de los tratados. Sin embargo, la incapacidad de los países andinos de presentarse cohesionados en algunos temas, y la falta de acuerdo en sectores sensibles como el agrícola y el de los fármacos, terminaron por sellar el fracaso de la ronda, y generaron el establecimiento definitivo de negociaciones bilaterales (ídem).

El primero en re entablar las negociaciones, y concluir las con acuerdo, fue Perú, que firmó un TLC con EEUU el 12 de abril de 2006. Colombia y EEUU también cerraron sus rondas de negociaciones, y en abril de 2006 suscribieron un primer tratado. Sin embargo, a petición de los congresistas del Partido Demócrata de EEUU, el acuerdo fue sometido a modificaciones, y finalmente, el TLC fue firmado por ambos gobiernos el 22 de noviembre de 2006 (ídem).

Ecuador, en cambio, siguió un camino divergente del adoptado por sus vecinos. Si bien reanudó las negociaciones con EEUU, las mismas fueron suspendidas luego de que en mayo de 2006 el gobierno ecuatoriano, presidido por Alfredo Palacio, cancelara el contrato de explotación de yacimientos de la petrolera estadounidense Occidental Petroleum Corp., lo que motivó una protesta formal del gobierno estadounidense. Y si bien algunas mesas llegaron a cerrar acuerdos (ídem), la llegada en 2007 a la presidencia de Rafael Correa terminó por desestimar la posibilidad de un TLC. El nuevo presidente, desde antes de asumir, manifestó que Ecuador no podía firmar un TLC con EEUU, ya que a diferencia de Colombia y Perú, usaba al dólar como moneda propia, por lo que ante un desajuste en su comercio exterior, no tenía la capacidad de manejar el valor de la moneda para corregir el desbalance¹⁵. Ya en el gobierno, mantuvo su posición contraria al acuerdo, por lo que las mesas negociadoras finalmente se levantaron.

En el caso de Uruguay, la oferta estadounidense llegó en 2006. A diferencia de los casos andinos, la iniciativa no fue promovida por el representante de comercio Robert Zoellick, sino que fue

¹⁵ <http://www.bilaterals.org/?ecuador-rejects-us-free-trade-pact&lang=en>

impulsada desde el Consejo de Seguridad Nacional, especialmente por su director para el Hemisferio Occidental, Daniel W. Fisk. (Porzecanski 2010). No obstante, una vez tomada la decisión, las negociaciones correrían por cuenta del Departamento de Comercio, por lo que el formato de TLC ofrecido tenía las mismas características que en los casos anteriores.

En una reunión presidencial el 4 de mayo de 2006 en Washington, George W. Bush le ofreció al presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, iniciar las negociaciones hacia un TLC. No obstante, Vázquez rechazó la propuesta. Si bien el presidente no se oponía a la idea, la mayoría del partido de gobierno, el Frente Amplio (FA), se posicionó en contra de la iniciativa¹⁶. Particularmente los *nuevos temas comerciales*, tales como las regulaciones en materia de propiedad intelectual y en compras estatales, generaban un fuerte rechazo dentro del FA. Varios sectores oficialistas, argumentaron que las condiciones impuestas por EEUU en estos rubros limitaban la capacidad del Estado de impulsar políticas de desarrollo industrial, por lo que decidieron oponerse. Incluso el propio Vázquez consideraba la posibilidad de promover un tratado que incluyera solo los aspectos comerciales tradicionales, pero al ver que esa no era una opción disponible -ya que la propuesta estadounidense era replicar el “formato Perú”-, a fines de 2006 el tema se saldó con un rechazo a la iniciativa (ídem).

En la tabla 1 presentada a continuación se resume la codificación de cada caso en la variable dependiente.

Tabla 1. Las respuestas ante el ofrecimiento de firmar un TLC con EEUU

Casos	Aceptación	Rechazo
Colombia	X	
Ecuador		X
Perú	X	
Uruguay		X

Fuente: elaboración propia

4.2 La ideología de los gobiernos que responden

La variable ideología del gobierno es trabajada en base a datos secundarios, tomados de los estudios de Murillo, Oliveros y Vaishnav (2008) y Debs y Helmke (2010). Esta estrategia, ha sido seguida por otros trabajos que utilizan a la ideología como variable de análisis, los que han destacado la

¹⁶ La propuesta era apoyada dentro del FA solo por el sector del ministro de economía del momento, Danilo Astori.

fiabilidad de los datos luego de cruzarlos con otras bases, como las surgidas de las encuestas Elites Parlamentarias de América Latina realizadas por la Universidad de Salamanca (Stein y Caro 2013).

Murillo, Oliveros y Vaishnav construyen una variable que denominan ideología del presidente. La misma presenta una escala de cinco valores, donde 1 es izquierda, 2 centro izquierda, 3 centro, 4 centro derecha y 5 derecha. Para codificar los casos, recurren a los trabajos de Coppedge (1997), Huber, Stephens y Mustillo (2005), Murillo y Martínez-Gallardo (2007), Weisheimer y Benoit (2007), y a consultas con expertos¹⁷. En palabras de los autores:

It is important to note that this subjective coding captures the governing ideology of the president, and not his/her campaign platform, personal ideological preferences, or party's past history. We have taken every precaution (including consulting with country experts) to make sure that this coding squares with a subjective assessment of actual policies pursued while in office (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2008: 19).

Debs y Helmke, por su parte, también construyen una variable que denominan ideología del presidente. Para ello, recurren a una variedad de fuentes sobre ideología partidaria en América Latina, que incluye a Coppedge (1997), Castaneda (2006), Cleary (2006), el trabajo ya reseñado de Murillo, Oliveros y Vaishnav (2008), Weyland (2008) y Stokes (2009). Su variable también asume cinco valores, idénticos a los propuestos por Murillo, Olivero y Vaishnav.

La variable ideología del gobierno en este trabajo solo acepta dos valores, que son izquierda y derecha. Ambas categorías deben entenderse en sentido amplio, ya que agrupan casos que manifiestan una tendencia común (del centro a la izquierda; del centro a la derecha), pero que no necesariamente coinciden en el mismo valor de una escala ideológica más amplia. En otras palabras, dentro de la categoría izquierda pueden convivir gobiernos de centro izquierda y de izquierda, y en la categoría derecha gobiernos de centro derecha y de derecha.

Con estos elementos, se pasa a codificar los casos. Comenzando por Colombia, el gobierno que aceptó firmar un TLC con EEUU fue el presidido por Álvaro Uribe, ya casi al final de su primer mandato -luego sería reelecto-. Cabe recordar que Uribe pertenecía al Partido Liberal de Colombia, pero que en las elecciones de 2002, que lo llevaron a la presidencia, se desvinculó del mismo en medio de una competencia interna con Horacio Serpa, candidato liberal de tendencia más moderada,

¹⁷ Ana Maria Bejarano, Lucas Gonzalez, Flavia Freidenberg, Steven Levitsky, David Samuels, Andrew Schrank, y Jorge Leon Trujillo.

y se presentó como candidato independiente¹⁸. En la clasificación de Murillo, Oliveros y Vaishnav, el gobierno de Uribe, correspondiente al período 2002-2006, es codificado como de centro derecha. Debs y Helmke, comparten el criterio del trabajo anterior. En el período 2006-2010, el segundo mandato de Uribe, también es codificado como de centro derecha en ambos trabajos. En definitiva, parece seguro codificar a los dos gobiernos presididos por Uribe como ubicados del centro a la derecha del espectro político.

Pasando a Ecuador, el gobierno que rechazó el ofrecimiento estadounidense fue el de Rafael Correa, durante el período 2007-2009. Luego Correa fue reelecto en dos ocasiones (2009 y 2013), por lo que sigue en funciones hasta la actualidad. Al igual que en el caso de Uribe, la candidatura de Correa fue impulsada desde un nuevo movimiento político, denominado Alianza PAIS. De acuerdo a la clasificación de Murillo, Oliveros y Vaishnav, el gobierno de Correa pertenece a la categoría izquierda, criterio que es compartido por Debs y Helmke. Con esto, es que se considera que el gobierno en cuestión puede ser ubicado en la categoría izquierda de la variable ideología de este trabajo.

En el caso de Perú, el gobierno que firmó el TLC con EEUU fue el de Alejandro Toledo, que ejerció la presidencia durante el período 2001-2006. Toledo, al igual que los otros dos presidentes mencionados, fundó su propio partido, denominado Perú Posible. Luego, en 2006, asumió Alan García, de Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quién ya había sido presidente de Perú en el período 1985-1990. García fue el encargado de implementar el TLC, y por lo tanto pudo haberse constituido como un actor con poder de veto. Por esto, también se lo incluye en el análisis. En la clasificación de Murillo, Oliveros y Vaishnav, el gobierno de Toledo es codificado como de centro-derecha, y en la de Debs y Helmke, también. El gobierno siguiente, presidido por García, también es considerado como de centro derecha en ambos trabajos¹⁹. En síntesis, los dos gobiernos peruanos que estuvieron involucrados en la firma del TLC con EEUU pueden ser codificados como de derecha en la variable de este estudio.

¹⁸ Para lo que creó un movimiento denominado Primero Colombia, con el que luego se presentó por la reelección en 2006.

¹⁹ García, en su gestión anterior, había sido un presidente de centro izquierda de acuerdo a Murillo, Oliveros Y Vaishnav, y de izquierda siguiendo a Hebsk y Helmke. El APRA, a su vez, es un histórico partido peruano de ideología centroizquierdista. No obstante, desde fines de la década de los 90 el partido ha sufrido un proceso de reconversión ideológica, que lo ha llevado a apoyar posiciones políticas más cercanas a la derecha. Y todos los analistas, incluyendo las dos clasificaciones que aquí se utilizan como fuentes, coinciden en afirmar que el segundo gobierno de García puede ser catalogado como de centro derecha.

Por último, en el caso de Uruguay, el gobierno que rechazó el ofrecimiento estadounidense fue el de Tabaré Vázquez, quien presidió el país durante el período 2005-2010. Vázquez llegó a la presidencia por el FA, partido que reúne a los diferentes grupos políticos de izquierda del país. Siguiendo a la clasificación de Murillo, Oliveros y Vaishnav, el gobierno de Vázquez puede considerarse de izquierda. El trabajo de Debs y Helmke comparte esta codificación. Por esto, es que se considera al gobierno de Vázquez como de izquierda.

La tabla 2 resume los valores que asume cada caso en la variable ideología.

Tabla 2. Ideología del gobierno que responde

Casos	Izquierda	Derecha
Colombia		X
Ecuador	X	
Perú		X
Uruguay	X	

Fuente: elaboración propia

4.3 Liberalización comercial previa y grupos de presión

Tal como se expuso en el desarrollo teórico, la políticas comerciales previas pueden incidir en las decisiones de política posteriores, tales como firmar o no un TLC con EEUU. Una liberalización comercial previa alta, genera teóricamente grupos de interés de exportadores poderosos, que se encuentran bien ubicados para incidir en el *policy making process*, presionando a favor de la firma de un TLC. En cambio, una liberalización comercial previa baja implica, en teoría, la existencia de fuertes grupos de presión de productores orientados hacia el mercado interno, que se ven amenazados tanto por la posible competencia de productos extranjeros, así como por las regulaciones sobre inversión, compras estatales y propiedad intelectual de las que se benefician, por lo que presionan a favor del rechazo (Shadlen 2008).

Por esto, el indicador que se consideró más apropiado para medir la liberalización comercial, es el peso relativo de las exportaciones sobre el PIB (X/PIB), medido en porcentaje. Este dato surge de dividir el valor de las exportaciones de bienes y servicios realizadas por un país en un año, sobre el valor del PIB de ese país en el mismo año, y es elaborado anualmente por el Banco Mundial²⁰. Para este trabajo se construyó un promedio con los valores anuales de cada país, en los últimos doce años

²⁰ La información utilizada se encuentra disponible en <http://datos.bancomundial.org/>

anteriores a la firma del primer TLC en uno de los casos estudiados²¹ (1994-2005), buscando dar cuenta del recorrido seguido en materia comercial por cada caso.

Pero aún contando con estos datos, resta hacerse otra precisión. La variable liberalización comercial previa, en este trabajo, admite sólo dos valores, que son “alta” y “baja”. El promedio de X/PIB de un país en el período definido, por sí solo, dice muy poco, ya que no existe un criterio teórico que indique cuando un valor es alto y cuando es bajo. Por lo tanto, se tuvo que recurrir a la comparación con otros casos, con miras a codificar a los países de la forma más certera posible.

La primera comparación se realizó contra la media de todos los países del mundo en el mismo período. Calculado en base a datos del Banco Mundial, el promedio de todos los países de X/PIB en el período 1994-2005 es de 38, 19%. En otras palabras, cada país presenta en promedio un peso de las exportaciones sobre su PIB de casi 40 puntos porcentuales. Los cuatro países analizados en este trabajo, asumen un promedio sensiblemente inferior al de la media mundial, lo que puede verse en la tabla 3. Ecuador, que con un 23, 91% es el caso con mayor X/PIB de los cuatro países, se encuentra 14 puntos por debajo de la misma. Basándonos en esta comparación, todos los países tendrían un peso de sus exportaciones sobre el PIB bajo.

Una segunda comparación se efectuó con los países de renta media (PRM)²², bajo el supuesto de que la apertura comercial, y más específicamente el peso de las exportaciones sobre el PIB, puede estar condicionado por la renta per cápita de las economías. Como los cuatro casos estudiados eran PRM durante el período considerado²³, la comparación es pertinente. El promedio de X/PIB de los PRM en el período 1994-2005 es de 37,56%, por lo que si bien es algo menor que la media de todos los países, sigue ubicándose ampliamente por encima de los cuatro países analizados en este estudio.

Por último, siguiendo un criterio geográfico, se comparó a los cuatro casos con el promedio de X/PIB de los países de América del Sur. Los países que habitan en una misma región por lo general comparten, además de tradiciones y elementos culturales, tendencias en materia de políticas. Por lo que comparar si el peso de las exportaciones sobre el PIB de un país es alto o bajo para el contexto regional, genera información más precisa para la codificación. El promedio de X/PIB de los países

²¹ Perú en abril de 2006.

²² El Banco Mundial clasifica a los países de acuerdo a su nivel de renta per cápita en tres grupos: países de renta alta, media y baja.

²³ En 2013, Uruguay pasó a integrar la categoría de renta alta, mientras que Colombia, Ecuador y Perú se mantienen como países de renta media.

sudamericanos, en el período 1994-2005, es de 23,96%, lo que significa que los cuatro casos de este trabajo se encuentran por debajo del promedio regional. Ecuador apenas por unas décimas, Uruguay por 3 puntos, y Colombia y Perú de forma más acentuada, tal como se observa en la tabla 3.

Los cuatro se encuentran alejados de países como Chile, que ha seguido una consistente política de apertura comercial desde los 70' (Saez y Valdés 1999), de Venezuela, que ha basado su inserción internacional en la exportación de petróleo, y aún más de una economía pequeña como la de Paraguay, que destina más de la mitad de su producción al mercado externo. En otros términos, en el contexto sudamericano los cuatro países continúan presentando un peso de las exportaciones sobre el PIB bajo, confirmando lo observado en las comparaciones con todos los países y con los PRM. Esto implica o que las políticas liberalizadoras del comercio no han sido profundas, o que no han sido aprovechadas por empresas orientadas a la exportación. Pero en cualquier caso, sugiere que los grupos de presión con intereses en un TLC con EEUU, no necesariamente son las organizaciones más poderosas ni mejor ubicadas en el proceso de toma de decisiones.

Tabla 3. Promedio del peso de las exportaciones sobre el PIB (en %), para el período 1994-2005²⁴

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 Mundial

²⁴ El promedio surge de la suma del peso de las exportaciones en el PIB (X/PIB) en cada año dividido 12.

Como complemento de las estadísticas comerciales, se recurrió a estudios de caso nacionales, que abordan el rol de los principales grupos de interés en relación con la posible firma de un TLC con EEUU.

En el caso colombiano, Reinel afirma que los gremios exportadores, representantes de textiles u otros bienes industriales livianos, favorables al TLC, rivalizaron con grupos poderosos opuestos, tales como el agrícola o el farmacéutico. Siguiendo al autor, estos últimos se favorecían de regulaciones y protecciones arancelarias, que con el TLC se verían desmontadas. Y ante situaciones de paridad en la correlación de fuerzas, de acuerdo a su investigación, fue el presidente Uribe quién inclinó la balanza hacia los grupos defensores del TLC. De hecho, la conclusión de su estudio es que el principal impulsor del acuerdo fue el propio presidente Uribe, mientras que los grupos empresariales, favorables u opositores, terminaron tomando el TLC como un dato de la realidad, y buscaron acceder a subsidios y otros apoyos estatales que el gobierno diseñó como medidas compensatorias (Reinel 2005).

Pasando al caso ecuatoriano, Rubio observa que con la asunción del gobierno de Palacio los grupos exportadores, que tradicionalmente habían influido en favor del mantenimiento de ATPDEA, perdieron paulatinamente acceso a los principales puntos de toma de decisiones. Y que la victoria de Correa en las elecciones de 2006, terminó por consolidar esta tendencia (Rubio 2008). En la misma línea, Ortíz considera que desde 2006 se observa una creciente autonomía del Estado en la toma de decisiones, en desmedro del poder de los grupos de la sociedad civil. Esta nueva autonomía estatal, vendría dada por la asunción de nuevos roles en la extracción de crudo -primer producto de exportación ecuatoriano-, lo que le permitió posicionarse como el principal actor en la definición de la inserción externa (Ortíz 2007).

En el caso peruano, varios estudios observan un conflicto de intereses entre los empresarios agrícolas, pesqueros y mineros, opuestos al TLC, y los grupos de exportadores agroindustriales y de manufacturas livianas, como textiles y vestimenta, que presionaban a favor del acuerdo. Particularmente, la eliminación del Régimen de Franjas de Precios para el sector agrícola previsto en el TLC, que subsidiaba a la producción nacional, fue un factor de movilización de poderosos productores agrícolas nucleados en CONVEAGRO²⁵, que rivalizaron con una coalición empresarial de exportadores a favor del TLC (Fairlie, Queija y Rasmussen 2006, Rodríguez y Seminario 2006, de la Flor 2009).

²⁵ Convención Nacional del Agro Peruano.

Por último, en el caso uruguayo Porzecanski destaca principalmente a la industria textil, debilitada desde la década de los 90, como el principal sector impulsor del TLC. Y en menor medida a la industria cárnica, que si bien es muy poderosa, tenía menos incentivos para presionar a favor del acuerdo, dado que su cartera de clientes estaba considerablemente diversificada. Y como principales opositores, identifica a la industria farmacéutica, y la mayor parte de la industria manufacturada, que rechazaban el TLC por las regulaciones de patentes, y por la posible salida del MERCOSUR, mercado al que exportaban la mayor parte de su producción. Esto, de acuerdo al autor, llevó a que la CIU²⁶, cámara que nuclea a los empresarios industriales, se manifestara en oposición al acuerdo (Porzecanski 2010).

En definitiva, el común denominador de los trabajos reseñados, es señalar que existían intereses poderosos tanto a favor como en contra del TLC. Puesto de otro modo, ningún caso presenta la existencia de grupos a favor de los TLC con una fortaleza diferencial, con la que pudieran influir decisivamente en la decisión final, lo que coincide con la baja liberalización previa encontrada anteriormente en los cuatro países. Con todos estos elementos, es que se codifica a los cuatro en la categoría “baja” de la variable liberalización comercial previa, lo que se resume en la tabla 4 presentada a continuación.

Tabla 4. Liberalización comercial previa

Casos	Alta	Baja
Colombia		X
Ecuador		X
Perú		X
Uruguay		X

Fuente: elaboración propia

4.4 Participación en regímenes internacionales de integración económica profunda

Los cuatro países analizados en este estudio, participaban en algún régimen subregional de integración económica al momento de aceptar o rechazar un TLC con EEUU. Colombia, Ecuador y Perú en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Uruguay en el MERCOSUR. No obstante, es preciso analizar si estos regímenes buscaban la integración económica profunda entre sus miembros. Para esto, se revisó la normativa vigente en cada uno de ellos -al momento en que los

²⁶ Cámara de Industrias del Uruguay.

casos respondieron al ofrecimiento estadounidense-, ya que allí se expresan tanto los propósitos de los arreglos como las obligaciones que los miembros debían observar.

La CAN, denominada originalmente Pacto Andino, tiene sus orígenes en 1969, a partir de la suscripción del Acuerdo de Cartagena del mismo año²⁷. La creación de este régimen, debe entenderse en el contexto más amplio de la integración económica latinoamericana, impulsada desde la década del 50 por el pensamiento cepalino, y plasmada institucionalmente en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)²⁸ en 1960. La CAN, tenía como objetivos, de acuerdo a su tratado inicial:

Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión (Acuerdo de Cartagena 1969, art. 1).

En otras palabras, la organización era pensada como una herramienta de equiparación subregional, que debía facilitar la inserción de las partes en el esquema más amplio de ALALC, al que se lo pensaba como un futuro mercado común. Por esto, entre sus instrumentos el Pacto Andino preveía la adopción de “*un Arancel Externo Común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común*” (Acuerdo de Cartagena 1969, art. 3. D).

Luego de un periodo de estancamiento en los 80, la CAN se relanzó en la década de los 90, ya no concebida como parte del esquema integracionista del viejo regionalismo latinoamericano, sino bajo el impulso del regionalismo abierto, paradigma que pasó a orientar la inserción internacional de los países latinoamericanos²⁹ (Sanahuja 2008). En este marco, los países de la CAN, con excepción de Perú, decidieron adoptar el AEC, por medio de la Decisión 370 de 1995. La competencia en la

²⁷ Teniendo como miembros fundadores a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 Venezuela se incorporó al acuerdo. Chile se retiró del mismo en 1976, y Venezuela en 2006.

²⁸ Que estuvo vigente hasta 1980, cuando se acordó pasar a un esquema de integración más flexible, denominado Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). ALADI es un convenio esencialmente previsto para la suscripción de acuerdos de alcance parcial, y para el establecimiento de una preferencia arancelaria regional, pero sin plazos preestablecidos (Fuentes y Villanueva 1989).

²⁹ El regionalismo abierto puede definirse como “*el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso como un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales*” (CEPAL 1994: 8).

fijación de los aranceles fue cedida, mediante esta Decisión, a la Comisión Andina. En el año 2002, a través de la Declaración de Santa Cruz, los presidentes de los países miembros reafirmaron el compromiso de establecer un mercado común, y anunciaron la incorporación de Perú a la unión aduanera para diciembre del próximo año (Declaración de Santa Cruz 2002). Luego de esto, la CAN llegó a establecer el AEC para el 60% de los bienes (Sanahuja 2008).

No obstante, con el inicio de las negociaciones bilaterales sobre la eventual firma de un TLC con EEUU de Colombia, Ecuador y Perú en 2003, se habilitó a los países a realizar acuerdos comerciales bilaterales con terceros, mediante la Decisión 598 de 2004. El único requisito que se estableció para ello, fue el de notificar previamente a la CAN. Con esto, la organización abandonó el objetivo de la unión aduanera y posterior mercado común (Sanahuja 2008), volviendo a constituirse en una zona de libre comercio, lo que se formalizó con la Decisión 669 de 2007, que devolvió la potestad de fijar la política arancelaria a los Estados. Por lo tanto, es posible afirmar que Colombia, Ecuador y Perú no participaban en un régimen de integración económica profunda, al momento de responder al ofrecimiento de EEUU de firmar un TLC.

El MERCOSUR, bloque del que Uruguay es miembro, fue creado por el Tratado de Asunción de 1991. En este Tratado, los Estados parte³⁰ se comprometieron a constituir un mercado común al 31 de diciembre de 2004, y afirmaron que, entre otras cosas, esto implicaba *“El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados”* (Tratado de Asunción 1991, art. 1). El AEC, fue finalmente adoptado en 1994, mediante la Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común. Asimismo, en el marco de la Agenda de Relanzamiento del bloque del año 2000, los países acordaron *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”* (Decisión 32/00 de Consejo Mercado Común 2000, art. 1).

Más allá de esto, y de que el AEC cubre más del 85% de los bienes, es preciso señalar que se mantienen numerosas excepciones que perforan el régimen arancelario común (Sanahuja 2008). Producto de esto, el tránsito de mercaderías entre los miembros del MERCOSUR no es libre. Todavía existen normas de origen, y el AEC es cobrado dos veces para los bienes que son importados por un país miembro y exportados al otro, por lo que en este sentido, el MERCOSUR aún funciona como una zona de libre comercio (Porzecanski 2010).

³⁰ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Así y todo, el objetivo del bloque continúa siendo la construcción de un mercado común, para lo que es necesario mantener una unión aduanera. En este marco, es que deben entenderse las reafirmaciones de negociar conjuntamente tratados comerciales con terceros, ya que si uno de los miembros se apartara de este mandato, el objetivo del mercado común se esfumaría³¹. Por lo tanto, es preciso señalar que Uruguay, a diferencia de Colombia, Ecuador y Perú, sí participaba en un régimen de integración económica profunda, al momento de responder al ofrecimiento de EEUU de firmar un TLC bilateral. La codificación de los casos, se resume en la tabla 5 presentada a continuación.

Tabla 5. Participación en régimen de integración económica profunda

Casos	Sí	No
Colombia		X
Ecuador		X
Perú		X
Uruguay	X	

Fuente: elaboración propia

4.5 La dependencia político-comercial de los países que responden

Una primera aproximación a la codificación de esta variable, pasa por analizar la participación del mercado estadounidense en el total de las exportaciones de los cuatro países, en la antesala de las respuestas al ofrecimiento de firmar un TLC. Para ello, se presentan datos de los principales destinos de exportación de los cuatro casos, durante el período 2001-2005. En este lapso de tiempo, EEUU fue el principal importador en 17 de 20 ocasiones, si se considera a cada año/país como un caso. Para los países andinos, EEUU fue su principal comprador en todos los años -ver tablas 6, 7 y 8-, mientras que para Uruguay lo fue en 2004 y 2005, como se aprecia en la tabla 9.

Los datos sugieren que la dependencia comercial de los países andinos con respecto a EEUU es de carácter estructural, en tanto que la dependencia uruguaya parece un fenómeno más bien pasajero. Y de hecho, siguiendo a Porzecanski, la inusual participación del mercado estadounidense en las exportaciones uruguayas en 2004 y 2005, se explica por la aparición de la enfermedad de vaca loca en Canadá, que restringió las importaciones de carne bovina de EEUU desde ese país, y aumentó la

³¹ Frecuentemente, se cita al Acuerdo de Complementación Económica firmado entre México y Uruguay en 2003 (ACE Número 60) en el marco de ALADI, como un antecedente de un TLC bilateral entre un miembro del MERCOSUR y un tercero. No obstante, dicha apreciación es errónea, ya que este acuerdo funciona bajo el paraguas de un acuerdo más amplio, el ACE Número 54, firmado entre el MERCOSUR y México en 2002 (Porzecanski 2010).

cantidad demandada a terceros países productores del bien (Porzecanski 2010). Dentro de los países andinos, se destaca una mayor concentración de las exportaciones colombianas y ecuatorianas, respecto de las peruanas.

Tabla 6. Principales mercados de las exportaciones de Colombia

	2001	2002	2003	2004	2005
1°	EEUU (43%)	EEUU (45 %)	EEUU (47%)	EEUU (42%)	EEUU (42%)
2°	Venezuela (14%)	Venezuela (9%)	Ecuador (6%)	Venezuela (10%)	Venezuela (10%)
3°	Ecuador (6%)	Ecuador (7%)	Venezuela (5%)	Ecuador (6%)	Ecuador (6%)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la United Nations Statistics Division

Tabla 7. Principales mercados de las exportaciones de Ecuador

	2001	2002	2003	2004	2005
1°	EEUU (38%)	EEUU (41%)	EEUU (41%)	EEUU (43%)	EEUU (56%)
2°	Perú (7%)	Perú (7%)	Perú (10%)	Panamá (14%)	Perú (10%)
3°	Colombia (5%)	Colombia (7%)	Italia (6%)	Perú (8%)	Panamá (8%)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la United Nations Statistics Division

Tabla 8. Principales mercados de las exportaciones de Perú

	2001	2002	2003	2004	2005
1°	EEUU (25%)	EEUU (26%)	EEUU (27%)	EEUU (30%)	EEUU (31%)
2°	Reino Unido (13%)	Reino Unido (12%)	Reino Unido (13%)	China (10%)	China (11%)
3°	China (6%)	China (8%)	China (7%)	Reino Unido (9%)	Chile (7%)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la United Nations Statistics Division

Tabla 9. Principales mercados de las exportaciones de Uruguay

	2001	2002	2003	2004	2005
1°	Brasil (21%)	Brasil (23%)	Brasil (21%)	EEUU (20%)	EEUU (23%)
2°	Argentina (15%)	EEUU (8%)	EEUU (11%)	Brasil (16%)	Brasil (13 %)
3°	EEUU (9%)	Argentina (6%)	Argentina (7 %)	Argentina (8%)	Argentina (8%)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la United Nations Statistics Division

Pero como ya ha sido discutido en el apartado teórico, dependencia comercial no es sinónimo de dependencia político-comercial, ya que esta última contempla solo a las exportaciones que se acogen a tratamiento arancelario preferencial, otorgado discrecionalmente por parte del país

importador. Colombia, Ecuador y Perú eran beneficiarios de dos programas de preferencias estadounidenses, ATPA-ATPDEA y SGP, mientras que Uruguay era beneficiario solo de SGP.

El SGP es un programa de preferencias comerciales instituido en 1976 y renovado periódicamente por el Congreso de EEUU, que otorga tratamiento arancelario preferencial a 5000 productos provenientes de los países en desarrollo³², que ingresan al mercado estadounidense libres de aranceles y de otros derechos aduaneros (Embajada de los Estados Unidos de América en Uruguay 2013). Para ser beneficiario del programa los países deben cumplir ciertos requisitos, como ser un país en vías en desarrollo, no otorgar preferencias arancelarias a otros países desarrollados que puedan constituir competencia directa de EEUU, respetar las normativas que regulan las inversiones realizadas por estadounidenses, no formar parte de un cártel de países que distorsionen la formación de los precios de bienes primarios, entre otros.

El programa excluye algunos productos sensibles, como la mayoría de los textiles y vestimenta, relojes, artículos electrónicos, artículos de acero, artículos de vidrio, calzado, marroquinería, y vestimenta de cuero. A su vez, algunos productos están sujetos a cuotas, por lo que ingresan bajo arancel cero hasta un monto, y luego deben abonar el arancel ordinario (ídem). Algunas líneas de productos pueden ser suspendidas para determinados países, e incluso países enteros pueden ser suspendidos del programa.

El ATPA, por su parte, fue un programa de preferencias arancelarias creado por EEUU en 1991, que buscaba incentivar la producción y exportación de productos no tradicionales de los países andinos -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, con miras a sustituir el cultivo y la exportación de droga. El programa abarcaba una lista de 5200 productos, aunque excluía rubros importantes para los beneficiarios, tales como textiles, calzado, cuero y manufacturas derivadas de éste -bolsos, artículos planos, guantes de trabajo-, azúcar, atún, petróleo y sus derivados, relojes y jarabes (Ministerio de Coordinación de Política Económica de Ecuador 2011).

El ATPA expiró en el año 2001, y fue renovado a fines de 2002 bajo el nombre de ATPDEA. La renovación fue realizada con efectos retroactivos para los productos incluidos en APTA, y se confeccionó a su vez una nueva lista de 700 productos adicionales. Dentro de ésta, se incluyó a la mayoría de las manufacturas livianas excluidas anteriormente, tales como textiles, prendas de vestir,

³² El SGP distingue entre “países en desarrollo”, que se benefician de una lista de 3500 productos, y entre países con “menor grado de desarrollo”, que se benefician de una lista adicional de 1500 productos (Embajada de los Estados Unidos de América en Uruguay 2013).

calzado, bolsos, relojes y confecciones basadas en cuero. A su vez, el petróleo y los productos derivados de éste también fueron incluidos. Su finalización estaba prevista para 2006, pero fue renovado en repetidas ocasiones (ídem). Con la firma del TLC de Perú y de Colombia en 2006, y la exclusión de Bolivia en 2008 por decisión estadounidense, el programa duró, no sin interrupciones momentáneas, hasta el 2013, año en que Ecuador renunció de forma unilateral a los beneficios³³.

Como ya se ha señalado, la variable dependencia político-comercial es medida como el peso de las exportaciones que entran en el mercado estadounidense bajo tratamiento preferencial otorgado unilateralmente por EEUU, sobre el total de las exportaciones realizadas a todo el mundo, en porcentaje. No obstante, en este trabajo se optó por excluir a las exportaciones petroleras que ingresaron por ATPDEA, de la suma de las exportaciones preferenciales. Esto se debe a que el comercio de petróleo responde a otros determinantes, que no tienen que ver con una reducción arancelaria marginal³⁴, por lo que una no-renovación de las preferencias no afectaría las exportaciones de los países beneficiarios en este rubro³⁵.

Con estas consideraciones, para este trabajo se construyeron los promedios del peso de las exportaciones preferenciales hacia EEUU sobre el total de las exportaciones de los cuatro países, para el período 2003-2005. Este recorte temporal incluye desde el primer año en que ATPDEA estuvo vigente -excluyendo algunos meses de 2002- hasta el año anterior a la primera firma de un TLC en uno de los casos. El dato de cada año, surge de dividir el valor de las exportaciones preferenciales hacia EEUU sobre el valor de las exportaciones totales, y multiplicarlo luego por 100. Los valores de las exportaciones preferenciales fueron tomados de la base de datos de la *United States International Trade Commission*³⁶ (USITC), mientras que los valores de las exportaciones totales se basan en las estadísticas de la *United Nations Statistics Division*³⁷.

Para el caso uruguayo, se consideró el valor de las exportaciones por SGP. Mientras que para los tres países andinos, se sumó el valor de las exportaciones por SGP y el valor de las exportaciones por ATPA-ATPDEA, y luego se restó el valor de las exportaciones por ATPDEA registradas en el

³³ En el marco de una escalada diplomática, iniciada por el posible otorgamiento de asilo a Edward Snowden por parte de Ecuador.

³⁴ En el caso estadounidense, el arancel NMF es US\$ 5,25 centavos por barril en algunos casos y US\$10,25 centavos en otros, por lo que ese hubiera sido el incremento con respecto a ATPDEA.

³⁵ Un estudio del Ministerio de Coordinación de Política Económica de Ecuador, concluyó que al menos en el caso ecuatoriano, la entrada en vigencia de las preferencias arancelarias para el petróleo no generó un aumento de las exportaciones de dicho bien hacia el mercado estadounidense (Ministerio de Coordinación de Política Económica de Ecuador 2011).

³⁶ La información utilizada se encuentra disponible en <http://dataweb.usitc.gov>

³⁷ La información utilizada se encuentra disponible en <http://comtrade.un.org>

capítulo 33 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI-2 o SITC-2 por sus siglas en inglés), que contabiliza a las exportaciones de petróleo, derivados del petróleo y productos conexos (ONU 2008).

Tabla 10. Peso de las exportaciones preferenciales (no petroleras) 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 USITC y de la United Nations Statistics Division

Como puede observarse en la tabla 10, Uruguay presenta el promedio de dependencia político-comercial más bajo, del 2%, mientras que Perú registra el valor más alto, de 12,5%. Ecuador, con casi 5% y Colombia, con casi 8%, asumen valores intermedios, aunque más cercano a Uruguay en el primer caso, y más próximo a Perú en el segundo.

Ahora bien, como la variable dependencia político-comercial de este trabajo es dicotómica, los casos pueden ser clasificados solo en las categorías “alta” o “baja”. De acuerdo a los datos, no parece arriesgado codificar a Perú en la primera categoría y a Uruguay en la segunda. Pero los casos intermedios entrañan una mayor complejidad, por lo que se recurrió a un criterio *ad hoc* para una clasificación más precisa.

Éste se basa en considerar el peso de las exportaciones de manufacturas livianas en el total de las exportaciones preferenciales (no petroleras) dirigidas a EEUU, ya que como se ha señalado en el apartado teórico, “*if a country’s exports are not just concentrated but concentrated in light manufacturing sectors where investment is more mobile and competition is based more on cost, then the concerns will be even greater*” (Shadlen 2008: 4).

Como las presiones competitivas generadas por el dinamismo del sudeste asiático involucran solo a las manufacturas livianas intensivas en mano de obra, es que se excluyó a las manufacturas intensivas en recursos naturales y a los alimentos, incluyéndose únicamente a las manufacturas textiles, de confección, de cuero, de madera, y productos similares. En la tabla 15 del anexo se pueden consultar todas las categorías incluidas, con sus respectivos códigos CUCI-2.

Tabla 11. 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

De los datos presentados en la tabla 11, se desprende que existe una diferencia cualitativa entre la dependencia político-comercial de Colombia y de Perú por un lado, y de Ecuador por el otro. En promedio, el 40% de las exportaciones preferenciales de Colombia a EEUU en el período 2003-2005 son manufacturas livianas intensivas en mano de obra, valor que asciende a casi 50% para el caso peruano. Estas exportaciones dependían en extremo del acceso en condiciones más favorables que las otorgadas por NMF, revelando una dependencia político-comercial elevada. En cambio, Ecuador presenta un peso sensiblemente menor de exportaciones preferenciales de manufacturas livianas intensivas en mano de obra, del entorno del 15%. Por lo que una pérdida del tratamiento preferencial arancelario, no implicaba consecuencias tan preocupantes para sus exportaciones dirigidas a EEUU.

Este hecho, sumado a que el peso de las exportaciones preferenciales a EEUU sobre el total de las exportaciones era menor en el caso ecuatoriano que en el colombiano, lleva a considerar que Ecuador presentaba una dependencia político-comercial baja respecto a EEUU, mientras que Colombia registraba una dependencia político-comercial alta. Se podría argumentar que la enorme participación del mercado estadounidense en el total de las exportaciones ecuatorianas es un elemento empírico que cuestiona esta afirmación. Sin embargo, el hecho de que las exportaciones petroleras expliquen la mayor parte esas ventas³⁸, refuta esta objeción. La codificación de los casos en la variable dependencia político-comercial se resume en la tabla 12 presentada a continuación.

³⁸ La participación del petróleo en el total de las exportaciones de Ecuador a EEUU, en el periodo 2003-2005, es de 66%, en base a datos de la USITC.

Tabla 12. Dependencia político-comercial

Casos	Alta	Baja
Colombia	X	
Ecuador		X
Perú	X	
Uruguay		X

Fuente: elaboración propia

5. Análisis booleano

Dado que las variables deben ser introducidas al análisis en forma binaria, en la tabla 13 presentada a continuación se exponen las transformaciones realizadas.

Tabla 13. 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 14-. 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 14. Tabla de verdad³⁹

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 uruguayo 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

³⁹ Sin remanentes lógicos. La tabla de verdad extendida, con todas las combinaciones causales lógicamente posibles, se puede observar en la tabla 16 del anexo.

resultados encontrados. Así y todo, estos hallazgos deben leerse en forma combinada, ya que por la complejidad del tema, o por la diversidad empírica limitada, ningún factor resultó por sí solo ser condición suficiente para que se produjera el rechazo⁴⁰.

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 factores⁴¹, 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Compuesta, de nuevo, por tres condiciones necesarias.

facilitados por la no participación en un régimen de integración económica profunda que fuera incompatible con el tratado⁴². 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.

6. 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. En algunas ocasiones con un énfasis comercial destacado, como en el caso de la

⁴² Estrictamente, Colombia y Perú lograron modificar la naturaleza de un régimen previo en el participaban, punto que será retomado en las conclusiones.

dinámica de competencia impuesta en la región andina. En otras, con un marcado contenido geopolítico, como en el caso uruguayo, con el que el Consejo de Seguridad Nacional -no el Representante de Comercio- buscaba modificar el *statu quo* en la región atlántica de Sudamérica, para debilitar la posición regional de Brasil.

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 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, sí 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 gobierno 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 gobierno 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 económica 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 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.

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, David; Juan Pablo Luna; Rafael Piñeiro; Sergio Toro y José 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, Benjamin (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

Ariza, Marina y Luciana Gandini (2012) “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica” en Ariza, Marina y Laura Velazco (coords.) *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. Instituto de Investigaciones Sociales y El Colegio de la Frontera Norte, México, pp. 497-537

Bizzozero, Lincoln (2007) “La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo” en Ferro y otros (coords.) *Seminario inserción internacional del Uruguay*. FCS-UDELAR, Instituto Artigas de Servicio Exterior-MRREE, Montevideo, 14 y 15 de agosto de 2007, pp. 17-43

Bizzozero, Lincoln (2008) *Uruguay en la creación del MERCOSUR: ¿Un cambio de rumbo en la política exterior?* CSIC-UdelaR, Montevideo.

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

Boschi, Renato y Flavio 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

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

CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL N° 39, Santiago de Chile.

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

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

Deudney, Daniel y John Ikenberry (1996) *Liberalismo estructural: naturaleza y fuentes del orden político occidental de posguerra*. Conferencia brindada en la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Díez de Velasco, Manuel (1999) *Instituciones de derecho internacional público*. Tecnos, Madrid.

Embajada de los Estados Unidos de América en Uruguay (2013) *El sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos*. Presentación Julio 2013, Montevideo. Disponible en línea <http://photo.state.gov/libraries/uruguay/19452/pdfs/PresentacionGSPUruguayJulio2013.pdf>

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

Fairlie, Alan, Sandra Queija y Milagros Rasmussen (2006) *Tratado de Libre Comercio Perú-EEUU: Un balance crítico*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Latinoamericana de Política Comparada, Lima.

Fuentes, Alfredo y Javier Villanueva (1989) *Economía Mundial e Integración de América Latina*. INTAL-BID, Editorial Tesis, Buenos Aires.

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

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

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

Kissinger, Henry (1995) *La diplomacia*. Fundación de Cultura Económica, México.

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

Krasner, Stephen (1982b) "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables" en *International Organization* Vol. 36 N° 2, pp. 497-510

Leftwich, Adrian (1994) "Governance, the State and the Politics of Development", en *Development and Change* N° 25, Institute of Social Studies - Blackwell Publishers, pp. 363-383

Luján, Carlos y Camilo 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, Mark y Kenenth Shadlen (2014) "Political trade dependence and north-south trade agreements" en *International Studies Quarterly* N° 58 (1), pp. 79-91

Mearsheimer, John (2001) *The tragedy of great power politics*. University of Chicago Press, Chicago.

Methol Ferré, Alberto (2013) *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Casa editorial HUM, Montevideo.

Ministerio de Coordinación de Política Económica de Ecuador (2011) *Costo arancelario de la no renovación del ATPDEA y del Sistema General de Preferencias para Ecuador*. Presentación Abril 2011, Quito. Disponible en línea <http://www.slideshare.net/MINCPE/atpdeasgpfinal>

Murillo, María, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav (2008) *Voting for the Left or Governing on the Left?*. Mimeographed document, Columbia University, New York.

Nye, Joseph (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.

Ortíz, Christian (2007) *La paralización de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, entre Ecuador y Estados Unidos. Un acercamiento a las percepciones de los actores involucrados en la negociación desde el contexto de la Reforma a la ley de Hidrocarburos y el caso Occidental*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Mención en Relaciones Internacionales. FLACSO, Quito.

Pereira de Lima, Cristiane (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, Anibal (2007) *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Disponible en línea <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>

Pierson, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change" en *World Politics* Vol. 45 N° 3, Cambridge University Press, pp. 595-628

Porzecanski, Roberto (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Random House Mondadori, Montevideo.

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

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

Reinel, Jorge (2005) "La estrategia Uribe de negociación del TLC" en *Colombia Internacional* N° 61, Universidad de los Andes, pp. 12-32

Rodriguez, Martha y Bruno Seminario (2006) *Efectos potenciales de la desgravación arancelaria de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Documento de discusión 06/12, Universidad del Pacífico, Lima.

Rosecrance, Richard (1996) "El ascenso del estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto" en *Doxa* N° 16

Rubio, Lorena (2008) *El impacto de las ATPDEA en la agenda comercial de política exterior del Ecuador*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Mención en Relaciones Internacionales. FLACSO, Quito.

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

Saez, Sebastián y Juan Valdés (1999) “Chile y su política comercial «lateral»” en *Revista de la CEPAL* N° 67, Santiago, pp. 81-94

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

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

Stein, Ernesto y Lorena Caro (2013) *Ideology and Taxation in Latin America*. IBD Working Paper Series N° 407, Washington D. C.

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

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

Tini, Natalia (2010) “Construyendo un esquema de análisis para interpretar las decisiones de la política exterior argentina” en Miranda, Roberto (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, José (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, Alberto (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, Claudius (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

Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*. GEL, Buenos Aires.

Documentos revisados (por orden de aparición en el texto)

Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947). Disponible en línea http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Acuerdo de Cartagena (1969). Disponible en línea <http://www.dipublico.com.ar/10598/acuerdo-de-cartagena-pacto-andino-acuerdo-de-integracion-subregional-1969/>

Decisión 370 de la Comunidad Andina de Naciones (1995). Disponible en línea <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec370s.asp>

Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2002). Disponible en línea <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/santacruz.htm>

Decisión 598 de la Comunidad Andina de Naciones (2004). Disponible en línea <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/dec598s.asp>

Decisión 669 de la Comunidad Andina de Naciones (2007). Disponible en línea <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/Gacetas/Gace1520.pdf>

Tratado de Asunción (1991) Disponible en línea <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>

Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (1994). Disponible en línea http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/CMC_DEC_1994-022_ES_Arancel%20Externo%20Comun.PDF

Decisión 32/00 de Consejo Mercado Común (2000) Disponible en línea <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Anexo

Tabla 15. 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 16. 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, Perú	0	0	0	1	1
-	0	0	0	0	?

Fuente: elaboración propia