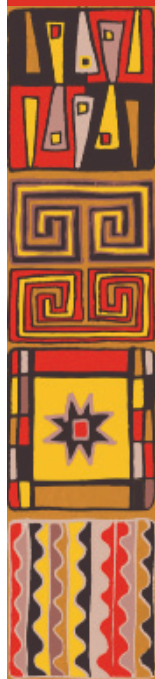


# **ALBA, el Tratado de Comercio de los Pueblos y los obstáculos persistentes a la cooperación económica Sur-Sur en América Latina y el Gran Caribe**

Asa K. Cusack



Pocos proyectos regionales han capturado la atención del público latinoamericano y caribeño como lo hizo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) cuando sus dos fundadores, Venezuela y Cuba, comenzaron a canjear petróleo subsidiado por servicios médicos de atención primaria, iniciando un intercambio donde las fortalezas de un socio pasaban a compensar las debilidades del otro. Conforme iban floreciendo nuevas iniciativas de distinta índole bajo la misma lógica, aumentaba la fama del ALBA como un caso ejemplar de una nueva forma de relación Sur-Sur en la región.

Para 2009, los influyentes informes de la Secretaría General Iberoamericana en esta materia notaban que una gran parte del total de la Cooperación Sur-Sur (CSS) dentro de la región se debió a la relación cubano-venezolana y el ALBA (Xalma, 2009), pues como señalaron Benzi y Lo Brutto representaba “la cooperación que más personas y dinero [estaba] moviendo en el continente” (2013: 241). Esta nueva forma de regionalismo, calificada por los teóricos como “sobre todo un marco de cooperación sur-sur” (Sanahuja 2008: 29), llegó incluso a figurar entre las alternativas al neoliberalismo propuestas tanto por respetados académicos (Jessop 2011: 25) como por los *bestsellers* del mundo de no ficción (Klein, 2007: 456).

Pero con el tiempo comenzaron a surgir dudas sobre la eficacia del proyecto, pues pocas de sus diversas y variadas iniciativas parecían consolidarse, junto con algunos llamados a que se investigue con mayor profundidad si es que el ALBA estaba cumpliendo en la práctica con los principios y fines resaltados en su discurso (Absell, 2012).

Este estudio responde a estos últimos llamados, cuestionando desde un principio la idea del ALBA como abanderado de la CSS. Adoptando una visión de la CSS como un espectro que va desde cooperación técnica hasta la cooperación económica (Xalma & Vera, 2008: 8), argumenta que las investigaciones académicas sobre el ALBA tienden a resaltar el impacto de las conocidas “misiones” sociales que se acercan al polo técnico de la CSS. Primero, esta visión reducida resta importancia al polo económico a pesar de su centralidad histórica. Segundo, parece pasar por alto la creciente tendencia del ALBA a abordar temas económicos “duros” para impulsar cambios transformativos entre y dentro de sus estados partes.

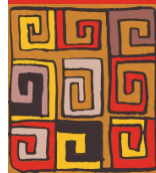
Este trabajo, en cambio, se enfoca en el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) (2009) como iniciativa económica medular del ALBA, explorando la relación entre la CSS y los medios y fines de este tratado alternativo autonomista que busca un mayor espacio de políticas para implementar estrategias de “desarrollo endógeno”. Para entender y evaluar el desenvolvimiento de la implementación del

TCP se rastrea su negociación desde un intento multilateral en 2010, hasta un oportuno proceso bilateral emprendido entre Venezuela y Ecuador en 2011, los dos intentos habiendo sido provocados por la salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Revela que el TCP no se pudo acordar ni de manera intra-bloque ni dentro de un proceso bilateral, lo cual implica que el comercio sigue regido por las mismas normas que antes de la existencia del ALBA. Un análisis de los factores que impidieron su progreso resalta las herencias contextuales y estructurales, las confusiones de la “olla podrida” del regionalismo latinoamericano y caribeño, un adverso contexto institucional a nivel global, las capacidades y culturas de estado, faccionalismo respecto a las estrategias de desarrollo e incluso los mecanismos mismos de este desarrollo. Concluye con una consideración de las implicaciones claves para el futuro del ALBA, el estudio del ALBA y la comprensión de la CSS en la región.

## **ALBA y las ideas Sur-Sur: ¿algo más que cooperación?**

### *La evolución del concepto Sur-Sur*

Más allá del hecho de darse entre países relativamente pobres, lo que reúne a las diversas interpretaciones del concepto de CSS es la idea de que las relaciones toman una forma distinta a la Norte-Sur, caracterizándose como horizontales, consensuadas y equitativas en lugar de verticales, impuestas y desiguales. Las divergencias, sin embargo, tienen que ver a menudo con la amplitud de la definición, que durante las últimas décadas ha variado según las ideologías prevalentes a nivel internacional. Hoy en día el término tiende a referirse a programas de asistencia técnica, intercambio de conocimientos o intervenciones directas a pequeña escala en sectores específicos –es decir, algo parecido a la cooperación tradicional Norte-Sur. Pero en sus inicios, el concepto de la CSS surgió más bien por “la necesidad de llamar la atención y articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional” (Ayllón Pino, 2009: 23), lo cual implica una visión más profunda y estructural tanto del problema como de su posible solución. La visión de esta vertiente económica como una potente herramienta de ayuda vio su cénit en los años setenta con la proclamación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de un “Nuevo Orden Económico Internacional”, cuyo contenido abogó por cualquier reforma en casi cualquier ámbito



que condujera a una mayor equidad a nivel internacional, inclusive “trato preferencial y no recíproco ... en todo campo de cooperación económica internacional en que resulte posible” (UNGA, 1974, art.4). Para capturar estas distinciones y así aclarar el debate, este trabajo adopta la división aplicada por Xalma y Vera (2008: 8) entre la Cooperación Técnica (CTSS), que refuerza mutuamente ciertas capacidades sectoriales (educación, salud, infraestructura etc.), y la Cooperación Económica (CESS), que abarca los ámbitos esenciales de comercio y finanzas incluso a través de coordinación de políticas económicas.<sup>2</sup> Como notan estos autores, se trata de una división “difusa”, y por lo tanto la CTSS y la CESS se utilizarán aquí más bien como dos polos de un mismo espectro.

### *El ALBA y lo Sur-Sur: ¿social o abarcador?*

Estos dos polos se ven reflejados en los análisis del desenvolvimiento del ALBA dentro de la región latinoamericana y caribeña. Por un lado el ALBA se suele colocar hacia el extremo técnico, con el énfasis empírico en sus dimensiones sociales y sus efectos sectoriales. Por otro ha habido un creciente interés académico por las iniciativas económicas del ALBA que se acercan más bien al polo económico, pero falta una base empírica sólida.

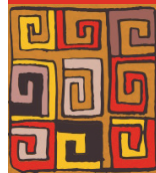
La visión del ALBA como CTSS se ha alimentado sobre todo del peso importante que se les suele otorgar a las “misiones” sociales en los balances del impacto del ALBA. Esta tendencia se basa a su vez en el temprano éxito y claros alcances que tuvieron los primeros programas emprendidos entre Venezuela y Cuba. Éstos son diversos y variados, contemplando alfabetización, formación deportiva, cirugía ocular y censado de discapacidades (entre otras cosas), pero el más importante ha sido Misión Barrio Adentro, cuyo eje fundamental es el canje de médicos cubanos por petróleo venezolano. Por supuesto que estas iniciativas conllevan un aspecto económico, tanto en términos de capital humano para Venezuela como de gasto energético para Cuba, pero fueron las mejoras inmediatas en calidad de vida las que dieron una cara reconocible al precepto de beneficio mutuo en función de las fortalezas y debilidades de cada socio (Kirk, 2011). Con las misiones convertidas así en la encarnación y la prueba del ALBA, no es de sorprender que los primeros analistas del ALBA hayan podido decir “sin temor a equivocarme, que las misiones son el alma, esencia y sustancia del ALBA” (Varela Rangel, 2005: 76).

Desde estos inicios no han faltado investigaciones que resalten los éxitos de la vertiente social del ALBA, tanto en salud como en la

educación (Artaraz, 2011, 2012; Muhr, 2015), pero este enfoque se expresa a nivel teórico también. Pía Riggirozzi, por ejemplo, considera que el ALBA representa una especie de “regionalismo transnacional bienestarista” basado en una “cooperación trans-societal sin precedentes en proyectos de educación, salud y vivienda que no sólo tienen un impacto en el desarrollo humano pero que crean también nuevos contratos estado-sociedad respecto a la inclusión, el bienestar, la seguridad y la dignidad de grupos excluidos desde tiempo atrás” (2012: 435). De la misma manera las misiones forman parte de la base empírica del “regionalismo post-liberal” teorizado por José Sanahuja, donde el ALBA se considera “sobre todo un marco de cooperación sur-sur” en lugar de un proyecto integracionista de índole económica (2008: 29).

Sin embargo, conforme pasaron los años, fueron surgiendo nuevas iniciativas económicas que abrieron camino a nuevas interpretaciones académicas. De repente los estudios pudieron agregar a sus análisis –sin siquiera detallar los más pequeños– los Fondos de Convergencia Estructural, las empresas “Grannacionales” (transnacionales estatales), el Banco (de desarrollo) del ALBA, el sistema sub-regional de créditos blandos y trueque Petrocaribe, la moneda virtual el SUCRE y el Tratado (alternativo) de Comercio de los Pueblos (TCP), o una combinación *ad hoc* de estos elementos variados. Como buscaban el desarrollo y el fortalecimiento de agrupamientos latinoamericanos dentro de un mundo de creciente multipolaridad, estas nuevas iniciativas mostraron otra cara de la CSS en el ALBA (Sanahuja 2011: 213) y entraron en las cuestiones más estructurales de la cooperación económica. Para algunos, este cambio dotó al ALBA incluso de potencial transformador, convirtiéndola en el “intento más alentador en todo el mundo de lograr un desarrollo cooperativo” (Hart-Landsberg, 2010) o un elemento clave de una postura hacia la globalización que pasa de ser acomodadiza o defensiva y se vuelve contra-hegemonía (de la Barra, 2010; Benzi, 2010; Muhr 2010).

Pero las dos perspectivas conllevan ciertas debilidades, aunque de distinto tipo. La naturaleza innovadora e impacto significativo de los programas sociales del ALBA están bien documentados, y el propósito de este trabajo no es el de descalificar los estudios que resaltan estos logros. No obstante, aun si aceptamos que la vertiente social del ALBA ha representado un gran aporte a la CSS en la región, hay que señalar ciertas características que a menudo se pasan por alto. No se suele notar, por ejemplo, que programas para eliminar el analfabetismo (Misión Robinson/Yo sí puedo), extraer cataratas (Misión Milagro) y censar las necesidades de los discapacitados (Misión José Gregorio Hernández) son de naturaleza periódica.<sup>3</sup> Por tanto podría decirse que, en rigor, Barrio Adentro constituye el único programa social del ALBA que ha tenido un alto impacto continuo y



sostenido.<sup>4</sup> Es decir, el impacto indudable de la vertiente social del ALBA se puede sobreestimar también.

El problema más grave, sin embargo, se encuentra al abordar las iniciativas económicas como evidencia de una cooperación económica Sir-Sur de gran envergadura. En algunos casos el nivel de análisis está tan alejado de la miga de los procesos, que no se aprecia siquiera un intento de indagar en las complejidades de iniciativas específicas (Brutto & González Gutiérrez, 2014: 141–144). En otros, una falta generalizada de transparencia en las instituciones nacionales y regionales que integran las iniciativas ALBA (Benzi, 2010: 18) obliga al analista a construir sus argumentos sobre la base de discursos políticos y textos oficiales que por naturaleza pecan de optimistas. Como señala Christopher Absell en su evaluación de la literatura sobre el ALBA, al encontrarse con “la suposición subyacente de casi todo el trabajo ... que la organización es un factor positivo que podría llevar un elemento de equidad económica y justicia social a los pueblos de América Latina y El Caribe”, esta debilidad empírica hace que los investigadores “miren al ALBA con buenos ojos” (2012: 90). Como la cooperación económica Sur-Sur abarca incluso cambios estructurales, la incidencia de este último factor en los hallazgos investigativos puede conducir a evaluaciones fuertemente engañosas del impacto real del ALBA.

Para resumir, el propósito de este trabajo no es evaluar el balance global de las contribuciones del ALBA en materia de CSS, ni tampoco negar el impacto de sus programas más conocidos. Propone más bien que las misiones no son el elemento de mayor potencial transformador entre las diversas iniciativas del ALBA que caben dentro del marco CSS, pues existen otras iniciativas de cooperación económica que podrían provocar cambios más profundos que los sectoriales previstos por la cooperación técnica. La pregunta es ¿hasta qué punto existe una base empírica sólida que demuestra semejante impacto? El mejor enfoque empírico para responder a esta pregunta es la iniciativa medular de la vertiente económica del ALBA, el TCP, que nos ofrece una ventana única a los progresos y problemas tanto del ALBA como de la CESS en la región.

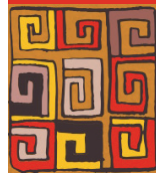
## El Tratado de Comercio de los Pueblos como Cooperación Económica Sur-Sur

### ¿Qué TCP?

Cabe recordar desde el principio que tanto por “[tratarse] de un proyecto ambicioso y de peculiar complejidad” (Benzi & Lo Brutto, 2013: 242) como por la vaguedad generalizada de su nomenclatura, los estudiosos del ALBA deben ser muy precisos al identificar sus blancos y sus municiones.

La etiqueta “TCP”, por ejemplo, nace con el acuerdo para la adhesión de Bolivia durante la cumbre de La Habana en 2006, pero aunque esta diferencia no se suele notar, poco tiene que ver aquel TCP con la versión que salió a la luz en la cumbre de Cochabamba en 2009. El TCP de 2006, que no se estudiará aquí, es calco directo del acuerdo fundador 2004 entre Cuba y Venezuela. Éste se destaca por su mezcla inusual de programas sociales específicos (como Barrio Adentro) y cambios comerciales de gran envergadura (como la eliminación cubana de toda barrera arancelaria o no arancelaria a la exportación venezolana). Por otro lado, el TCP de 2009, que sí será el foco de este artículo, se trata de un marco de principios formulado con el propósito específico de dar forma a un futuro acuerdo multilateral alternativo, o en su falta, a cualquier acuerdo comercial bilateral que surgiera entre los países del ALBA. El presente artículo tampoco habla de casos puntuales de comercio solidario como la compra de textiles bolivianos por parte de Venezuela después de la eliminación de preferencias unilaterales ATPDEA otorgadas por los Estados Unidos (EEUU) (Tabares, 2010): no es para tacharlos de triviales sino para reconocer que merecen una menor atención al compararse con un acuerdo institucionalizado que podría cambiar la estructura de *todo* el comercio entre dos o más países del ALBA.

Siendo más específico aún, este artículo rastrea al proceso de negociación del TCP de 2009, desde un primer intento multilateral hasta –y con especial énfasis en– el intento bilateral de 2010-2011 entre los dos grandes socios comerciales del ALBA, Ecuador y Venezuela, bajo un formato propio ecuatoriano que bautizaron el Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD); utilizaré el término “proceso TCP-ACD” para referirme a estas negociaciones. El análisis de este proceso tiene su base empírica en una amplia gama de documentos recibidos y entrevistas llevadas a cabo, incluso con muchos de los actores directamente implicados, durante tres periodos de trabajo de campo en seis países del ALBA, siendo los más





relevantes los ocho meses pasados en Venezuela y Ecuador entre 2010, 2011 y otra visita de seguimiento en 2015.

### *¿Por qué el TCP?*

El indicador más obvio de la particular importancia de la versión 2009 es la anexión simultánea de las siglas TCP al nombre del organismo (ALBA se convierte en ALBA-TCP) a pesar de su entorpecimiento de la metáfora original del “alba nueva” después de “la larga y triste noche” del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). Menos obvio, pero más significativo, es el hecho de que este tipo de acuerdo alternativo multilateral resulta fundamental para crear la “Zona Económica de Desarrollo Compartido” que es la meta declarada del proyecto (ALBA-TCP, 2009a). Como cualquier acuerdo de comercio, la importancia del TCP radica en su capacidad de gravar y así reestructurar los flujos transfronterizos de bienes y servicios, pero resulta aún más significativo al entrar también en “temas relacionados al comercio” como la propiedad intelectual, las inversiones y las compras públicas. Más allá de eso, el proceso TCP-ACD entre Venezuela y Ecuador cobra especial importancia también por el contexto favorable en que se desarrolló. Fue requerido por la denuncia venezolana de sus obligaciones dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como reacción a las firmas colombiana y peruana de tratados de libre comercio con los EEUU. A partir de esta denuncia en 2006 el régimen comercial de la CAN tendría solamente cinco años más de vigencia, y el cierre de este periodo en 2011 pondría en riesgo la estabilidad del comercio entre Venezuela y sus consocios en el ALBA, Bolivia y Ecuador. Para los tres, esta ruptura representó un arma de doble filo, pues ofreció también una especie de tábula rasa comercial en que las negociaciones no se verían obstaculizadas por tantas normas adquiridas bajo otros esquemas regionales. En síntesis, ofreció una oportunidad perfecta para implementar el tratado alternativo prescrito por el TCP.

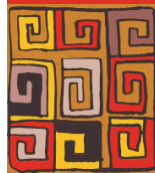
El TCP es también relevante para la CSS, ya que los objetivos del primero coinciden claramente con los principios del segundo. Responde sin duda a la llamada resaltada por Ayllón Pino de dirigir los esfuerzos de los estados partes a los problemas ligados de comercio, desarrollo y asimetrías (2009: 23) con el fin –ya mencionado por Sanahuja– de fortalecer al polo latinoamericano dentro de un sistema internacional de creciente multipolaridad (2011: 213). Así, este estudio del TCP sirve tanto para empezar a llenar el hoyo empírico identificado por Absell (2012: 79) como para poner a prueba la visión del ALBA como encarnación de la CSS.



## Los medios y fines del proceso TCP-ACD

El TCP de 2009 buscaba sobre todo garantizar o devolver cierto “espacio de políticas” en el que los gobiernos del ALBA pudieran implementar estrategias propias de desarrollo y consensuar políticas económicas que redujeran asimetrías intrarregionales. Este objetivo se expresó en su intento de revertir muchos principios y estipulaciones de corte neoliberal que se discutían o en el ALCA o en negociaciones hacia tratados Norte-Sur con EEUU o la Unión Europea (UE). Cuando las negociaciones del TCP desembocaron en el proceso bilateral entre Venezuela y Ecuador hacia un ACD, los mismos giros también se evidenciaron en el modelo final del mismo, que buscó codificar y hacer operativos este tipo de principios. La lista es larga, pero entre los más relevantes están:<sup>5</sup>

- 1) Tanto el TCP como el ACD están impregnados por el tema de trato especial y diferenciado, contrarrestando una tendencia a nivel global hacia la reciprocidad a pesar de las asimetrías. Mientras el TCP aboga abiertamente por aranceles y otras normas que favorecen la parte menos desarrollada (ALBA-TCP, 2009b, Principios 5, 11), el ACD refleja lo mismo desde el anteproyecto -donde figura como eje transversal- (SENPLADES, 2011: 8) hasta en el modelo final que ofrece al más débil acceso asimétrico a mercados, recurso preferencial a mecanismos de defensa comercial, normas de origen menos onerosas y hasta ayuda a cumplir con reglamentos sanitarios (República del Ecuador, 2011, Artículos 8, 16.1, 64, 56.3).
- 2) De la misma manera, el “comercio solidario” del TCP (Principio 1) aparece también en el ACD, clasificado como “el intercambio de bienes y servicios que promueva el desarrollo de las Partes, particularmente de aquella de menor desarrollo a efectos de reducir las asimetrías entre ellas” (Artículo 7.1).
- 3) En vez de canjear protecciones locales por acceso a mercados externos para empresas nacionales, tanto el TCP como el ACD resaltan el derecho de los Estados a mantener normas ambientales, sociales y laborales (Principios 2, 6; Artículo 94), incluso con una prohibición expresa de incentivar al comercio o a la inversión de esta forma (Artículo 102).
- 4) En temas más específicos como compras públicas, privatización y resolución de conflictos, también hay esfuerzos por reforzar el desarrollo y la autonomía. El derecho de guiar las compras en apoyo a la industria local se resguarda



(Principio 14; Artículo 78), la nacionalización (Principio 6) se considera válida siempre y cuando se dé bajo el debido proceso legal (Artículo 89.3) y cualquier disputa se resuelve o en jurisdicciones nacionales o por diálogo dentro de las instituciones creadas por el acuerdo, pero no en instancias internacionales (Principio 16; Artículos 2.i, 57, 131-32).

Por estas vías el proceso TCP-ACD buscó consolidar y reforzar varias estrategias de desarrollo compartidas en gran medida por Venezuela y Ecuador.

En términos de la autonomía, la idea de la multipolaridad es clave, porque la otra cara de esta moneda es una integración regional que favorezca el desarrollo del polo latinoamericano y caribeño frente al dominante polo norteamericano anglófono (EEUU y Canadá). Cuanto más creciera el comercio intra-ALBA bajo el TCP/ACD, menos poder relativo tendrían los polos fuertes como EEUU y la UE, sobre todo si productores intra-grupo lograsen sustituir a rivales extra-grupo. Por supuesto que se podría decir lo mismo de cualquier acuerdo comercial regional, pero aquí el efecto es más significativo ya que viene acompañado por un intento de recuperar espacio de políticas y así cambiar la naturaleza de este comercio para que produzca un desarrollo integral, humano y mutuamente beneficioso en vez de fortalecer a los grandes exportadores primarios de siempre.

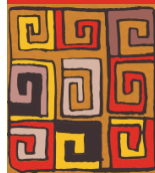
Había ciertamente diferencias entre las estrategias de desarrollo de Venezuela y el Ecuador, pero había también muchas similitudes en sus visiones de la relación entre la integración regional y el norte común del “desarrollo endógeno” (Ministerio de Trabajo, 2004; SENPLADES, 2009). Según los técnicos y negociadores involucrados en el proceso TCP-ACD, los dos gobiernos buscaban cambiar su inserción en el mercado global para poder reconfigurar la producción nacional y crear beneficios a nivel social. Como explicó un oficial de alto rango en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES):

“[Con un acuerdo tradicional] sin duda podemos exportar más banano, flores, camarones, pero no más automóviles. No vamos a vender cocinas, línea blanca, aunque sí producimos ... Banano no te trae ventajas económicas internas; más mano de obra, pero poca calificada y sólo en zonas de siembra de banano. No hay encadenamientos con el resto de la economía. ¿Qué insumos tiene el banano? ¡Nada! ¿Agroquímicos? ¡Importados! Igual con las flores, el camarón, todos. No nos interesa vender más banano a la UE ni a EEUU. Queremos cambiar la matriz productiva para producir más electrodomésticos, automóviles y así”.

Los análisis internos de esta institución concluyeron que el ALBA podría convertirse en un mercado clave para manufacturas no petroleras con más valor agregado (SENPLADES, 2011b: 27), pero sus técnicos vieron también en el TCP la posibilidad de lograr cadenas de valor regionales en sectores fuertes como el automotriz entre Venezuela y Ecuador, acumulando valor dentro de la región para exportar al mercado extra-regional. En los dos países había además un fuerte énfasis en la inclusión y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y actores de la economía popular y solidaria (EPS en Ecuador) o empresas de producción social (EPS en Venezuela). Este énfasis reflejaba la priorización de dos metas comunes: creación de empleo para fomentar el desarrollo humano y ampliación de las oportunidades comerciales para actores económicos otrora ignorados por la política económica (por ejemplo, los más pobres, los indígenas). En el mejor de los casos este tipo de comercio llegaría a reforzar incluso el lado social del ALBA, con los bienes producidos por los desfavorecidos de un país pasando a beneficiar a los desfavorecidos del otro. Posibles casos de este tipo de relación son muchos, pero un ejemplo sería que un grupo de pequeños productores lecheros en Ecuador vendiera su producción a la red estatal de distribución alimentaria en Venezuela (PDVAL) para que una planta lechera nacionalizada en Venezuela (Lácteos Los Andes) la convirtiera en el polvo que llega a consumidores pobres por medio de las tiendas subsidiadas de Misión Mercal (Mercado de Alimentos).

El proceso TCP-ACD ofrecía numerosas maneras de promover este tipo de cambios. La protección selectiva permitía la coordinación de aranceles para promover un comercio complementario entre los sectores y productores implicados en nuevas cadenas intrarregionales de valor. La validación de las compras públicas como herramienta de desarrollo dejaría que los socios pudieran asegurar demanda en sectores prioritarios como en el caso de la red de transporte urbano en Venezuela abastecida a menor costo por el sector automotriz en Ecuador (AVN, 2011). La estabilidad de estas relaciones se aseguraría a través de la activación de salvaguardias comerciales en caso de amenaza al bienestar popular, pero también por el trato favorable y los espacios de gobernabilidad otorgados en el acuerdo a los actores EPS y sus nuevos representantes institucionales domésticos (como la Dirección de Comercio Inclusivo en Ecuador y el Consejo Ejecutivo Nacional Cooperativo en Venezuela).

Al implementarse y operacionalizarse un acuerdo de esta índole, el ALBA efectivamente comenzaría a representar una especie de CSS capaz de abarcar incluso temas económicos duros como el comercio, el desarrollo y las asimetrías internacionales. Pero la realidad es otra y el balance del proceso TCP-ACD revela más bien los múltiples



obstáculos persistentes que dificultan la realización de este tipo de CSS dentro de los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración regional.

## Los resultados del proceso TCP-ACD

Un resumen sencillo de la implementación y los resultados del proceso TCP-ACD –desde el intento por llegar a un acuerdo comercial multilateral hasta el intento bilateral entre Venezuela y Ecuador– señalaría que de las 28 relaciones comerciales posibles dentro del ALBA ninguna opera bajo un acuerdo conforme al TCP de 2009. Implica, a su vez, que ninguno de los beneficios susodichos se ha producido. Sin embargo, el estudio de esta “no implementación” sirve para revelar los obstáculos persistentes que han estorbado el progreso del ALBA y que pueden entorpecer otras iniciativas enmarcadas dentro de la CSS.

### *De multilateral a bilateral*

Como ya se ha mencionado, el TCP de 2009 fue diseñado para guiar negociaciones hacia un acuerdo comercial multilateral (ALBA-Secretaría Ejecutiva, 2010: 121, Medida 3) y por lo tanto se convocó al Grupo de Trabajo de Complementación Comercial para que preparara y programara las rondas de negociación a partir de enero del 2010 (ALBA Secretaría Ejecutiva, 2009). Pero después de esta reunión ya no se supo más de este grupo de trabajo y la implementación del TCP multilateral no avanzó, aunque la aspiración sí sobrevivió.

La ausencia de un acuerdo multilateral dejó sin resolver el problema de la próxima expiración de las reglas comerciales bajo el CAN, en abril de 2011. Como las más fuertes relaciones comerciales intra-ALBA en 2010 eran Venezuela-Ecuador (44% del total) y Venezuela-Bolivia (21%), estos países no podían exponerse a la inestabilidad y desconfianza que generaría el vacío regulatorio venidero. Por consiguiente, los dos socios más grandes, Venezuela y Ecuador, decidieron buscar un acuerdo bilateral. Bolivia siguió de cerca el proceso, consciente de que un eventual acuerdo podría servir como modelo para su propio acuerdo con Venezuela.

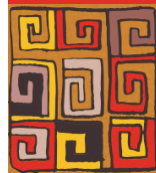
## *El Acuerdo Marco de Cooperación Venezuela-Ecuador: el ACD que nunca fue*

Poco después del intento multilateral, Rafael Correa y su ministra de producción Nathalie Cely anunciaron que buscarían un acuerdo conforme al TCP de 2009 pero bajo el nuevo formato del Acuerdo de Comercio para el Desarrollo que querían promover en todas sus relaciones comerciales (Hoy, 2010). Este formato de ACD se desarrollaría en paralelo a las negociaciones con Venezuela.

Pero en cambio, unos meses después, las negociaciones iniciales produjeron un “Acuerdo Marco de Cooperación” (AMC) que se declaró peldaño vital en el camino hacia la “Zona Económica de Desarrollo Compartido” buscada por el ALBA (República del Ecuador y la RBV, 2010, Preámbulo). El bosquejo original del acuerdo había sido proporcionado por Venezuela y manifiesta el mismo estilo de escritura que muchos acuerdos ALBA, combinando múltiples compromisos nebulosos –a “desarrollar acciones”, “promover”, “preparar”, “fomentar”, “evaluar” e “incentivar” (todos Artículo 2)– con obligaciones radicales como la de eliminar de inmediato toda barrera arancelaria o para-arancelaria al intercambio de bienes (Artículo 5).

Como todo acuerdo comercial firmado por el Ecuador, el AMC tenía que ser aprobado ante su Comité de Comercio Exterior (COMEX), pero en mayo de 2011, una resolución mordaz de este organismo acusó a los negociadores ecuatorianos de pasar por alto varias cuestiones técnicas que podrían “lesionar los intereses del Ecuador”, ordenando también al canciller que reabriera las negociaciones (COMEX, 2011). Con esta reapertura, la responsabilidad de negociar pasó desde Cancillería a un equipo vinculado a SENPLADES, donde también desarrollaban el formato ACD que Correa había propuesto desde el principio. Pero en el transcurso de las negociaciones ya se había perdido la oportunidad de negociar desde el formato ACD y al final, tan solo unos días antes de la expiración del régimen comercial de la CAN, optaron por agregar un “protocolo” al AMC que revocó casi todo lo acordado, renovando en vez las normas de la CAN. Como Bolivia se encontraba en la misma situación y seguía de cerca el proceso entre Venezuela y Ecuador, también firmó un acuerdo con Venezuela que renovó el régimen de la CAN.

De esta manera se perdió una oportunidad muy favorable para implementar un Tratado de Comercio de los Pueblos que hubiera cubierto o el total del comercio intra-ALBA en el caso multilateral, o el 65 por ciento con acuerdos bilaterales Venezuela-Ecuador y Venezuela-Bolivia. Esto no significa por supuesto que el régimen de la CAN sea nocivo, pero sí significa que las partes contratantes no



lograrán los beneficios provenientes del contenido alternativo del TCP que se quedó a medio camino. A fin de cuentas, quiere decir que el comercio intrarregional sigue prácticamente imperturbado por la existencia del ALBA como proyecto de gobernanza, tal y como observó Félix Arellano en 2009:

“... desde el origen del ALBA, se mantiene operando la dinámica del libre comercio ... pues la relación comercial de Venezuela con Cuba está regulada por los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. Igualmente ocurre en el caso de Nicaragua y, en cuanto a Bolivia y Ecuador, las relaciones comerciales están reguladas por el programa de libre comercio de la normativa andina ...”

(Arellano, 2009: 19)

### *El saldo negativo del proceso TCP-ACD*

A pesar de haber desembocado nada más que en la continuación del *statu quo*, en términos de la regionalización del espacio ALBA el saldo del proceso TCP-ACD es claramente negativo.

Más allá de la cuestión de instaurar o no un modelo de comercio alternativo, este proceso no logró siquiera una negociación exitosa en términos convencionales. Al contrario, el requerimiento de una renovación quinquenal del AMC representa una nueva fuente de incertidumbre. Además, como otras iniciativas del ALBA hubieran beneficiado del auge en flujos comerciales previsto por el TCP –sobre todo la moneda virtual el SUCRE, cuyos beneficios son proporcionales a su utilización para el comercio– esta oportunidad perdida representa un doble fracaso.

Es más, el hecho de dejar las condiciones comerciales prácticamente iguales que antes de las negociaciones no es lo mismo que nunca haber emprendido las negociaciones. Si lo vemos desde una perspectiva de costo-beneficio, el proceso TCP-ACD gastó los recursos humanos y materiales de varios países donde estos recursos no abundan. En vez de reducir los costos de transacción, los elevó. Por consiguiente, esto conlleva además un costo de deslegitimación, ya que los actores involucrados tanto en el ámbito interno como en el externo pierden confianza en la capacidad del proyecto global y dudan al evaluar su posible participación en iniciativas relacionadas.

Incluso varios políticos y técnicos que respaldaban la ideología del ALBA terminaron con una marcada decepción, compartiendo

finalmente la visión sombría de un negociador de la fracasada versión multilateral: “el ALBA es un cuento ... no hay en los hechos ni ALBA ni ALBA-TCP”. El sector privado fue igualmente severo en su evaluación: el presidente de una cámara de comercio ecuatoriana concluyó que el AMC era “un vivo ejemplo de lo que no debe hacerse en esta materia [de acuerdos comerciales]” y que corría el riesgo de terminar como “un texto lleno de retórica inútil” (Díaz Crespo, 2011: 1). Y en lugar de ver realizados los beneficios de un acuerdo alternativo, han salido perjudicados los actores económicos pequeños como las PYMES o las EPS que por una vez habían sido incluidos y priorizados; este efecto desalentador es justo lo contrario de lo que se planteó en el TCP.

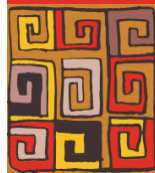
Dado que el ALBA piensa englobar todo Latinoamérica y el Caribe, operando siempre como una oferta abierta a la región (Regueiro Bello, 2008: 308), el estancamiento de una iniciativa medular, a pesar del importante esfuerzo invertido, no puede sino disuadir a terceros países. Más allá de la región, la peor amenaza es la del “mal ejemplo”, donde modos o mecanismos de comercio que desafían el carácter neoliberal de la economía global pierden su influencia no por ser malas ideas, sino por su mala ejecución. Incluso puede ser demasiado tarde ya: el reciente desplazamiento del interés regionalista de Bolivia y Ecuador hacia el Mercosur sugiere que no habrá otra oportunidad para demostrar la utilidad del TCP.

## Los obstáculos persistentes al TCP

La pregunta clave es ¿por qué a pesar de las condiciones favorables no se pudo concretar un acuerdo de comercio alternativo dentro del marco del TCP? La respuesta tiene que ver con las herencias del pasado, las instituciones internacionales, las idiosincrasias de los estados y sus burocracias, y por último algunas facetas de las estrategias mismas de desarrollo.

### *Las herencias del pasado: factores contextuales y estructurales*

El primer paso para entender la no implementación del TCP tiene que ser hacia atrás, pues aunque las condiciones regionales pueden haber sido relativamente favorables, la propuesta del TCP no nació ni en un vacío temporal ni libre de vínculos comerciales establecidos.





El primer indicador significativo en este sentido es el del nivel preexistente de comercio entre los países del ALBA. El comercio intrarregional como porción del comercio total suele utilizarse para juzgar el éxito de los esquemas de integración económica, y dentro el ALBA ha oscilado entre el dos y el cuatro por ciento, comparado con el 62% en la UE, 40% en NAFTA o 25% en ASEAN. Ahora bien, que sea el mejor indicador es muy discutible (De Lombaerde & Van Langenhove, 2006) y como el nivel de comercio no es una cuestión de predestinación, se puede estimular también por iniciativas políticas. Hay que reconocer, sin embargo, que los flujos comerciales se modulan por las características estructurales de las economías y desde esta perspectiva el tres por ciento representa una base muy baja desde la cual construir. Aún si los estados partes del ALBA respaldasen completamente los medios y los fines del TCP, dado este bajo nivel de comercio, el ALBA acaba siendo uno entre varios esquemas regionales que compiten por la atención política y burocrática dentro del aparato estatal.

Cabe además notar que pese a que el TCP busca aprovecharse de complementariedades entre las economías involucradas, esta complementariedad no se puede presuponer, sobre todo al reconocer que en 2011 los estados latinoamericanos del ALBA ocupaban los últimos puestos del *Harvard Economic Complexity Index* para Latinoamérica y el Caribe -Venezuela 21 de los 21, Bolivia 20, Nicaragua 19, Ecuador 18 y Cuba 14- (Hausmann et al., 2011: 63–66). Con ofertas exportables tan estrechas, se ven reducidas las posibilidades de hacer que los productos de un socio pasen a formar parte de cadenas de valor en otro; así se reducen también los incentivos para lograr un acuerdo que facilitaría este proceso. Dentro del espacio ALBA hay además muchos productos comunes que pueden promover más competencia que cooperación, como por ejemplo en textiles y productos agrícolas entre Bolivia y Ecuador o el banano entre Dominica, Ecuador y, San Vicente y las Granadinas.

### *El TCP multilateral y la olla podrida del regionalismo latinoamericano y caribeño*

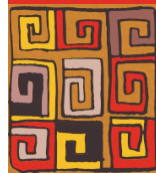
Un segundo problema importante es el del “spaghetti bowl” regionalista (Bhagwati, 1995) en que los muchos compromisos adquiridos bajo distintos esquemas regionales se entremezclan, se confunden y a menudo se chocan. Dado el contexto geográfico y la presencia de muchos restos institucionales descuidados, la región latinoamericana y caribeña debiera caracterizarse más bien como

una “olla podrida”, pero los efectos son parecidos y el TCP no alcanza a escapar indemne.

Incluso antes de la existencia del TCP, su destino se vio influenciado por la normativa de otros esquemas superpuestos, pues en contra del deseo compartido de sus contratantes, el acuerdo fundador del ALBA entre Cuba y Venezuela sólo pudo permitir la eliminación de barreras cubanas a la exportación venezolana pero no viceversa; las cláusulas de la nación más favorecida dentro de la CAN no lo permitían. Es más, el TCP de 2009 y las negociaciones entre Venezuela y Ecuador se emprendieron como resultado de disputas entre Venezuela, Colombia y Perú, dentro de la CAN. Desde entonces, han proliferado nuevos esquemas y así nuevos compromisos en una región donde nunca han faltado (Malamud, 2009), entre ellos el CAFTA-DR (donde figura Nicaragua), la UNASUR (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y la CELAC (todos los países del ALBA).

El ALBA ha representado tan sólo una perspectiva de integración entre varias, y nada garantiza que esta perspectiva específica sea priorizada por todos sus estados miembros. La brecha histórica con el caribe anglófono juega un papel también, pues la adhesión de Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda, conllevó una lealtad explícitamente primordial a las instituciones económicas y políticas de la CARICOM (como el *Caribbean Single Market and Economy* y el Consejo para las Relaciones Exteriores y Comunitarias) y del Organización de Estados del Caribe Oriental. Para lograr prevalecer en este contexto y estimular el apoyo político y burocrático de sus estados partes, el ALBA hubiera tenido que demostrar su utilidad, viabilidad y permanencia, pero la frustración de iniciativas como el TCP ha señalado más bien incoherencia.

El destacado internacionalista jamaicano Norman Girvan, notó esta tendencia del ALBA a adaptarse al terreno institucional preexistente, describiéndola como un punto fuerte, ya que permitía flexibles vínculos “a la carta” según las necesidades y prioridades de cada miembro (Girvan, 2011). Pero si el ALBA no es capaz de conseguir concesiones importantes de sus miembros, corre el riesgo de terminar como mera guarnición, basado en instituciones *ad hoc*, no vinculantes y provisionales que ocupan solamente los espacios dejados por otros compromisos más importantes. Aunque el estilo “a la carta” pueda favorecer una participación amplia, esta participación resulta poco profunda. En el caso del TCP multilateral, todos pudieron aceptar un documento de principios no vinculantes, pero en el momento de codificarlos y operacionalizarlos dentro un acuerdo contractual surgieron las dudas decisivas que lo hundieron.



## *El TCP multilateral y el contexto institucional global*

Los compromisos regionales no son por supuesto los únicos marcos institucionales que pueden limitar o por lo menos moderar las acciones de los países ALBA, pues todos son miembros también de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Durante las negociaciones hacia el TCP multilateral había intentos serios, sobre todo por parte de Bolivia y Ecuador, de buscar maneras de operacionalizar conceptos centrales tales como complementariedad, cooperación y solidaridad. Esto llevó finalmente a un debate sobre la prudencia de buscar esta operatividad bajo la normativa de la OMC o si sería aconsejable tratar de inventar un esquema alternativo por fuera de ese marco. Los técnicos involucrados sabían por un lado que el abandono de la OMC “causaría una carcajada y punto”, pero por otro que cualquier infracción de su normativa podría provocar sanciones de terceros países que sí tendrían graves consecuencias. La idea del esquema alternativo generó dudas además, al considerar la posibilidad de tratos interregionales y percepciones ajenas: como indicó un asesor jurídico de los acuerdos ALBA, si la India quiere hacer un negocio millonario de medicamentos genéricos con el bloque – un área en que sus miembros sí podrían cooperar– “¿cuáles son las reglas del juego? [y] ¿dónde está el esquema de seguridad jurídica amplia y respetable para el ALBA?”

Dadas estas dudas, no resulta tan sorprendente que hubiese desacuerdos importantes. Los técnicos nicaragüenses apenas se querían apartar del modelo neoliberal de su tratado CAFTA-DR y los cubanos, por su parte, presentaron un borrador que replicaba las reglas de la OMC. Esto va claramente en contra del contenido alternativo del TCP, pues como señala Isabel Estévez “cuando [un] país negocia acuerdos comerciales con otros países miembros de la OMC, éstos no pueden sino *profundizar* los privilegios ya establecidos en el marco normativo de la OMC” (2012: 5). El problema general es que la valorización comprensible del comercio bajo la OMC y el temor de su desestabilización no favorecen la apuesta del TCP por un modelo alternativo de comercio. Aunque los estudiosos del ALBA se enfocan a menudo en lo novedoso, en la práctica los legados del periodo neoliberal son difíciles de superar.

### *La operatividad del TCP contra las capacidades y culturas del estado*

La otra cara de esta moneda es la ausencia de un TCP bien definido y

practicable. ¿Cómo acordar en algo que no se lograba codificar? Uno de los negociadores claves califica este problema como el principal obstáculo a la implementación del TCP:

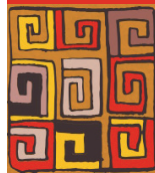
Lo que hemos tenido respecto [al TCP] son enunciados generales y principalmente declaraciones de principios ... pero no hemos logrado establecer contenidos que nos permitan avanzar en un instrumento de comercio que cumpla esos principios ... Si quieres un TLC está todo listo: se sabe cuáles son las disciplinas, las condiciones, hay toda una cosa estructural, 'llegamos a este punto y cerramos'. Acá no, porque no tienes.

Enfrentando una elección entre un nuevo marco vago que podía, en el peor de los casos, provocar problemas comerciales extra-regionales y otro marco conocido y comprendido por todos, no es de sorprender que los negociadores del proceso TCP-ACD hayan terminado rodando por el camino del medio. Así produjeron el primer AMC que combinó secciones al estilo "lista de deseos" y otros que implicaron cambios radicales por medios convencionales, provocando así su rechazo por COMEX en Ecuador. Aunque el modelo final del ACD sí logró incluir cambios sustantivos que correspondían a conceptos nuevos (Estévez, 2012: 36), el proceso entre Venezuela y Ecuador desembocó finalmente en una versión del AMC que ni siquiera promovía la sustitución de productores extra-ALBA por sus competidores intra-ALBA.

Este problema se agrava por cuestiones de cultura burocrática, sobre todo en su dimensión comercial. Primero, una preferencia entre los sedicentes "técnicos" por las formas frías y legalistas se traduce fácilmente en el rechazo hacia lo que perciben como "romanticismo" y "desorden" en el TCP. Segundo, estos oficiales están habituados a tratar con preceptos neoliberales, sea por sus experiencias profesionales durante los años ochenta y noventa o por su formación en escuelas comerciales y facultades de economía desde el cambio de siglo. Por estas razones el proteccionismo sigue siendo mala palabra en las direcciones de comercio, a tal punto que un ministro involucrado en el proceso TCP-ACD tuvo que enfrentarse a técnicos propios que se oponían al formato alternativo por cuestiones de vergüenza ante el otro equipo negociador.

### *Desarrollo endógeno versus desarrollo dividido*

Ahondando aún más, resulta obvio que el Estado no representa una sola fuerza, emanada de una sola voz. Al contrario, existen facciones dentro de los gobiernos y los Estados que tienen distintas ideologías



y abogan por los intereses de distintos grupos sociales, políticos y económicos.

En el caso del proceso TCP-ACD, la fractura clave separaba dos facciones muy antagónicas que peleaban por el timón de la política comercial en Ecuador. A la izquierda se encontraba el canciller Ricardo Patiño y su Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), apoyado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y vinculado al movimiento político correísta *Alianza PAIS*, que propugnaba la opción TCP-ACD alternativo. A su derecha ideológica estaba el Ministerio de la Producción bajo Nathalie Cely, apoyado por la sección Comercio e Integración del MRECI y vinculado a las élites agro-exportadoras de la costa, que hubieran preferido buscar tratados de libre comercio con socios grandes como la UE y los EEUU. La división era tal que el presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano empezó a advertir públicamente que “cada vez esos dos bandos son más claros, y no solamente en política comercial sino en modelo de desarrollo” (El Universo, 2011).

La facción Patiño era responsable de las negociaciones hacia el TCP multilateral y la primera ronda del proceso bilateral con Venezuela, resultando en la primera versión del AMC que pasó a ser rechazado por el COMEX. El detalle es que el presidente del COMEX tiende a ser el Ministro de Producción, en este caso la ministra Nathalie Cely, dirigente de la facción opuesta. Mientras que el equipo comandado por Patiño estaba dispuesto a llegar a un acuerdo tentativo con un socio de la misma línea ideológica y después tratar de alisar problemas específicos sobre la marcha, el bando de Cely no confiaba en que los venezolanos pudieran o quisieran producir un acuerdo que proveería beneficios mutuos en conformidad con el espíritu y la palabra del TCP.

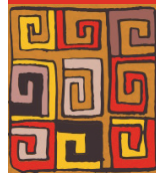
Cruzando al lado venezolano, el meollo de la disputa entre Patiño y Cely tenía que ver con una faceta específica del modelo venezolano de desarrollo endógeno, demostrando que una política compartida a nivel doméstico puede conducir al conflicto en el nivel regional. Esta faceta era la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) que otorgaba dólares a tasas preferenciales para importaciones cuando no bastaba la producción local. Pero este mecanismo, diseñado en teoría para proteger a productores locales y evitar la fuga de capitales, se volvió en la práctica un nudo de papeleo interminable con criterios opacos, que acabó redundando en una corrupción abrumadora. Tan extensas y agotadoras eran sus trabas que los exportadores extranjeros podían esperar meses para recibir los pagos de sus socios locales, si es que el negocio no se había hundido mientras tanto.

La objeción principal de Cely ante la primera versión del AMC era que al eliminar todos los aranceles entre Venezuela y Ecuador, la CADIVI representaría una barrera para-arancelaria tan grande que en la práctica los productores venezolanos ganarían acceso nuevo y preferencial al mercado ecuatoriano pero sin enfrentar una verdadera competencia en casa. Puede haber influido la oportunidad de dar el golpe mortal a la facción Patiño en la batalla por el control de la política comercial ecuatoriana, pero independientemente de las posturas ideológicas resulta difícil negar que su temor tuviera fundamento. Sea porque sea, sí sirvió como golpe mortal, tanto para la facción Patiño como para el TCP. Poco después, el MRECI fue partido en dos para crear un Ministerio de Comercio Exterior independiente. Esta nueva entidad no dudó en dar un vuelco a la política comercial ecuatoriana al reabrir negociaciones para un acuerdo comercial con la UE, a pesar de que el nuevo acuerdo se pareciera mucho a la versión multipartes ya rechazada por el Ecuador cuando lo firmaron Colombia y Perú. A contar de este período, el interés regionalista de Ecuador y Bolivia se ha desplazado hacia el Mercosur y resulta poco probable que el TCP se resucite de aquí en adelante.

## **Conclusión: el ALBA, el TCP y los obstáculos persistentes a la cooperación económica Sur-Sur**

Este análisis de la “no implementación” de una iniciativa medular del ALBA con fuertes rasgos Sur-Sur revela los obstáculos persistentes que pueden entorpecer este tipo de relaciones en el contexto latinoamericano y caribeño. Tiene además varias implicaciones para el pronóstico del ALBA en el largo plazo, para los estudios de su significado como proyecto regional alternativo y para la comprensión del progreso de la cooperación económica Sur-Sur en la región.

La pregunta clave para el proyecto regional viene a ser: ¿puede realizarse el sueño de una Zona de Desarrollo Económico Compartido tras no haber podido concretar uno de sus elementos fundamentales siquiera en condiciones favorables? Desde la conclusión del proceso TCP-ACD, el ALBA ha apostado por una iniciativa comercial aún más ambiciosa, declarando que buscará la convergencia de los esquemas ALBA, Petrocaribe, CARICOM y Mercosur, pero la experiencia del proceso TCP-ACD demuestra lo complicado que puede ser llegar a un acuerdo sustantivo entre tan sólo dos países, aun siendo ideológicamente alineados. Dadas la cantidad y la variedad de países que constituyen estos cuatro agrupamientos, cualquier negociación ha de ser tortuosa, pero una que propusiese un formato alternativo como el TCP probablemente se paralizaría al arrancar.





Dada la tendencia regional actual hacia el Mercosur y el liderazgo de un poder grande como Brasil, parece más probable que el contenido innovador del TCP se acabe disolviendo en un Mercosur ampliado.

Por su parte los estudiosos del ALBA se tienen que preguntar si es que las penas del TCP se ven repetidas en sus otras iniciativas medulares. A pesar de los llamados de Daniele Benzi (2010: 18) y Christopher Absell (2012: 91) a que se indague de manera más profunda en el desenvolvimiento del esquema, siguen siendo pocos los análisis que gozan de un fuerte respaldo empírico. Incluso para los muchos analistas que ven al ALBA como un proyecto contra-hegemónico, cualquier “guerra de posiciones” tiene que ubicar bien sus frentes, y la investigación de los cómo y por qué de las iniciativas frustradas, ayuda a hacerlo. Por supuesto que el ALBA puede presentar también logros importantes, tanto concretos como intangibles, desde las misiones sociales que han mejorado la vida de muchísimas personas marginalizadas hasta la expansión del imaginario político regional. Pero sin lograr un entendimiento más completo del ALBA que abarque también sus debilidades, se seguirá malinterpretando su naturaleza, su impacto y sus posibles trayectorias futuras, con el subsecuente distanciamiento entre el discurso académico y la realidad observada.

Este análisis del proceso TCP-ACD sugiere también que tal y como en el caso del ALBA, el cual ya debiésemos dejar de verlo románticamente (Absell, 2012), hay que “evitar el caer en una dinámica de ‘romantizar la CSS’” (Ayllón Pino, 2009: 36), pues solamente así se podrán entender los impedimentos a su mejor funcionamiento. Aun si se prolifera y se fortalece la CSS dentro de la región, cuando se trata de una CSS que abarca los temas económicos duros la cooperación resulta mucho más difícil de lograr. Como han señalado de Renzio y Seifert, los socios CSS pueden tener muchos intereses económicos y políticos más allá de la solidaridad: la diversidad y divergencia de estos intereses pueden dificultar una cooperación eficaz (2014). Entrando en el detalle de la implementación del TCP hemos visto que las estrategias de desarrollo emprendidas por una de las partes pueden llegar a tener efectos adversos en la otra, aun cuando haya una comprensión mutua de su propósito (Nel & Taylor, 2013). La coherencia y capacidad del estado se resalta también como un área prioritaria (Ojeda Medina, 2010: 173), pues como argumenta Francisco Rojas Aravena se requieren capacidades fuertes a nivel doméstico para poder llevar a cabo relaciones Sur-Sur exitosas a nivel internacional (2011: 28).

En síntesis, tanto para el ALBA como para la cooperación económica Sur-Sur, la lección clave del TCP no es que sus nobles metas sean inalcanzables, sino que el reconocimiento adecuado de los problemas representa un paso hacia su solución.

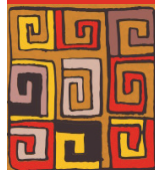


## Notas

1. Agradezco a Bernardo Aguilera Dreyse por su apoyo lingüístico.
2. Proviene a su vez de las definiciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
3. Sin abordar siquiera las cuestiones de cobertura intraregional y regularidad de ejecución.
4. Sin abordar en este caso los picos y valles de esta misión relacionados con el flujo de caja de PDVSA.
5. En esta sección “principios” vienen siempre del TCP y “artículos” del ACD.

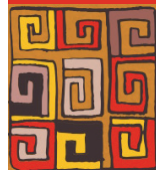
## Bibliografía

- Absell, C.D. (2012). “El ALBA-TCP mirado con buenos ojos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 169(43), pp. 73–95.
- ALBA Secretaría Ejecutiva (2010). “Construyendo un Mundo Pluripolar: Cumbres 2004-2010”.
- ALBA Secretaría Ejecutiva (2009). III Reunion Consejo Economico. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/iii-reunion-consejo-economico> [Acceso el 11, diciembre, 2013].
- ALBA-TCP (2009a). “Plan de Acción para el Desarrollo del Comercio en la Zona Económica de Desarrollo Compartido del ALBA-TCP”.
- ALBA-TCP (2009b). “Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)”.
- Arellano, F.G. (2009). “Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. ILDIS-FES. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf>
- Artaraz, K. (2012). “Cuba’s Internationalism Revisited: Exporting Literacy, ALBA, and a New Paradigm for South–South Collaboration”, *Bulletin of Latin American Research*, 31, pp.22–37. doi: 10.1111/j.1470-9856.2011.00645.x
- Artaraz, K. (2011). “New Latin American Networks of Solidarity?: ALBA’s Contribution to Bolivia’s National Development Plan (2006-10)”, *Global Social Policy*, 11(1), pp.88–105.
- AVN (2011). “Ecuador exportará 2.500 unidades de transporte a Venezuela”. Available at: <http://www.avn.info.ve/contenido/ecuador-exportar%C3%A1-2500-unidades-transporte-venezuela> [Acceso Mayo, 23, 2011].
- Ayllón Pino, B. (2009). “La Re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS): el caso de América Latina”, *Magazín Empresarial*, (13), pp.21–39.



- De la Barra, X. (2010). "Sacrificing Neoliberalism to Save Capitalism: Latin America Resists and Offers Answers to Crises", *Critical Sociology*, 36(5), pp. 635–666.
- Benzi, D. (2010). "¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo". Ponencia en Seminario Internacional "Experiencias y Formulaciones en la Construcción de Desarrollos Alternativos", Centro de Estudios de Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad de Puebla, 18, 19 y 20 de Agosto de 2010, Puebla, México.
- Benzi, D. & Lo Brutto, G. (2013). "La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)" en Aceves López, L. & H. Sotomayor Castilla (eds.) *Volver al desarrollo o salir de él: Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla, Mexico: Ediciones EyC.
- Bhagwati, J.N., 1995. "US trade policy: The infatuation with FTAs", *Columbia University Discussion Paper Series*, (726). Available at: <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:100125> [Acceso: Enero 8, 2014].
- COMEX (2011). *RESOLUCIÓN No. 15*, disponible en: <http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/RESOLUCION-15.pdf> [Acceso: Junio 8, 2013].
- Cusack, A.K. (2014). "Protests, Polarisation, and Instability in Venezuela: Why Should the Caribbean Care?", *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, 2(1).
- De Lombaerde, P. & Van Langenhove, L. (2006). "Indicators of Regional Integration: Methodological Issues", *IIIS Discussion Paper*. Disponible en: <http://www.cris.unu.edu/uploads/media/iiisdp64.pdf> [Acceso: Septiembre 6, 2012].
- De Renzio, P. & Seifert, J. (2014). "South–South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options", *Third World Quarterly*, 35(10), pp.1860–1875.
- Díaz Crespo, J. (2011). "¿Negociación o imposición? AITE analiza el Protocolo al acuerdo marco de cooperación entre el Ecuador y Venezuela", *Asociación de Industriales Textiles del Ecuador Boletín Mensual*, (18), pp.1–4.
- El Universo, 2011. "Empresarios perciben dos bandos en manejo de la política comercial" Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/06/02/1/1356/empresarios-perciben-dos-bandos-manejo-politica-comercial.html> [Acceso: Junio 30, 2011].
- Estévez, I. (2012). "¿Hacia dónde va la política comercial ecuatoriana? Nuevos elementos normativos en el ámbito comercial y sus implicaciones para el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea", *IAEN Cuadernos de Política Pública*, (1). Disponible en: [http://www.iaen.edu.ec/wordpress/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/PolicePaper\\_digital.pdf](http://www.iaen.edu.ec/wordpress/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/PolicePaper_digital.pdf) [Acceso: Mayo 12, 2013].

- Girvan, N. (2011). "Is ALBA a New Model of Integration? Reflections on the CARICOM Experience", *Journal of Cuban Studies*, 3(2/3), pp.157–80.
- Hart-Landsberg, M. (2010). "ALBA and the Promise of Cooperative Development", *Monthly Review*, 62(7). Disponible en: <http://www.monthlyreview.org/101201hart-landsberg.php> [Acceso: December 14, 2010].
- Hausmann, R. et al. (2011). *The Atlas of economic complexity: mapping paths to prosperity*. Cambridge, Mass.: Center for International Development, Harvard University : Harvard Kennedy School : Macro Connections, MIT : Massachusetts Institute of Technology.
- Hoy (2010). "Ecuador propondrá a Venezuela un 'Acuerdo de Comercio para el Desarrollo'". Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-propondra-a-venezuela-un-acuerdo-de-comercio-para-el-desarrollo-393502.html> [Acceso Junio 7, 2013].
- Jessop, B. (2011). "Imagined Recoveries, Recovered Imaginaries: A Cultural Political Economy Perspective", *Economy and Society*. Disponible en: <http://www.lancaster.ac.uk/fass/centres/cperc/docs/E-2012%20Jessop-CPE-Swansea-Recovery.pdf>
- Kirk, J.M. (2011). "Cuban Medical Cooperation within ALBA: The Case of Venezuela", *International Journal of Cuban Studies*, 3(2/3), pp.221–234.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine : the Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt.
- Lo Brutto, G. & González Gutiérrez, C.H. (2014). "El papel de la cooperación Sur/Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI", *Revista del CESLA*, (17), pp.119–149.
- Malamud, C. (2009). "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva sociedad*, 219, pp.97–112.
- Ministerio de Trabajo (2004). "El Modelo de Desarrollo Endógeno", en Conferencia Regional Andina sobre Empleo. Lima, Peru.
- Muhr, T. (2010). "Counter-Hegemonic Regionalism and Higher Education For All: Venezuela and ALBA", *Globalisation, Societies and Education*, 8(1).
- Muhr, T. (2015). "South–South Cooperation in Education and Development: The ¡Yo, Sí Puedo! Literacy Method", *International Journal of Educational Development*, 43, pp.126–133.
- Nel, P. & Taylor, I. (2013). "Bugger thy Neighbour? IBSA and South–South Solidarity", *Third World Quarterly*, 34(6), pp.1091–1110.
- Ojeda Medina, T. (2010). "Experiencias Venezolanas en Cooperación Sur-Sur", en Ayllón Pino, B & J. Surasky (eds.) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, utopía y realidad*. Madrid: Catarata, pp. 153–175.
- Regueiro Bello, L. (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense: visiones desde el Mercosur y el ALBA*. Buenos Aires: CLACSO.



- República del Ecuador (2011). "Modelo del Acuerdo Comercial para el Desarrollo".
- República del Ecuador y la RBV (2010). "Acuerdo Marco de Cooperación y Comercio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela para Profundizar los Lazos de Comercio y Desarrollo". Disponible en: [http://www.mmrree.gob.ec/2010/ecu\\_ven\\_0310/ecu\\_ven\\_marco.pdf](http://www.mmrree.gob.ec/2010/ecu_ven_0310/ecu_ven_marco.pdf) [Acceso: Mayo 23, 2013].
- Riggirozzi, P. (2012). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis", *New Political Economy*, 17(4), pp. 421–443.
- Rojas Aravena, F. (2011). "Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: nuevas formas de asociación y vinculación.", en Rojas Aravena, F. & T. Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación: las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: FLACSO.
- Sanahuja, J.A. (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración en América Latina", en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, pp. 11–54.
- Sanahuja, J.A. (2011). "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", *Pensamiento Iberoamericano*, (8), pp.195–222.
- SENPLADES (2011a). "Acuerdo Comercial para el Desarrollo: Anteproyecto".
- SENPLADES (2011b). "Análisis socio-político y económico: Alinaza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)".
- SENPLADES (2009). "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural".
- UNGA (1974). "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order", Disponible en: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> [Acceso: Julio 2, 2015].
- Varela Rangel, I. (2005). "ALBA: una propuesta de la revolución bolivariana", en Correa Flores, R. (ed.) *Construyendo el ALBA: Nuestro norte es el SUR*. Caracas, pp. 73–77.
- Xalma, C. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEGIB.
- Xalma, C. & Vera, J.M. (2008). "Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur", *Circunstancia*, 17, pp.1–28.