

INTEGRACIÓN REGIONAL: PROPUESTAS DE RENOVACIÓN y ESCENARIOS POSIBLES ¹

Oswaldo Rosales V.
**Director de la División de Comercio Internacional e
Integración de CEPAL**

RESUMEN

Desde los noventa, América Latina muestra avances en comercio intra-regional y en normas e instituciones de integración regional, con avances más destacados en América Central y en la CAN. La cuestión es si esos avances son suficientes vis a vis la magnitud de los desafíos. Reconociendo pues la magnitud de esos avances, el balance de la integración regional sigue cargando elevados pasivos.

Desde inicios de la actual década, los acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur han venido a sumar complicaciones a los acuerdos regionales de integración (ARI), presionando por avances adicionales en servicios, inversiones, compras públicas y propiedad intelectual, entre otros. Esta presión se hace sentir con fuerza, en tanto se percibe que estos acuerdos originan compromisos de mayor cobertura y profundidad que los considerados en los ARI y además están dotados de mayor certidumbre jurídica.

Ante estos escenarios, se hace urgente y necesaria la renovación de la integración en sus diversos ámbitos. Sin embargo, para abordar esta tarea los estados de ánimo en las diferentes subregiones no son los mismos: espacios más abiertos y amigables con la integración en el Mercado Común Centroamericano y más estancamientos y dificultades en la Comunidad Andina y el Mercosur.

El presente trabajo presenta algunas propuestas para la renovación de la integración, teniendo en cuenta los desafíos que impone la globalización, así como el surgimiento de nuevos actores relevantes en el comercio mundial (China, India y Asia Pacífico, incluyendo las economías de ASEAN); el relativo rezago regional en temas de innovación y desarrollo y los diversos escenarios posibles que el entorno político y la necesidades de la propia integración permiten prever.

¹ Agradezco la eficaz colaboración de José Durán en la redacción de este documento y en todo el apoyo estadístico.

Introducción

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, es más amigable con las PYMES y más intensivo en valor agregado que el dirigido al resto del mundo. Esa es la buena noticia. La mala es que el despegue de la integración regional y subregional es demasiado lento para los tiempos que vivimos.

Después de varias décadas, el balance de la integración es mixto. Por una parte, todos los esquemas de integración subregional muestran avances importantes en un número amplio de ámbitos relevantes, tanto en los ámbitos comerciales como extra-comerciales. Más aún, por ejemplo, el aporte de MERCOSUR a un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable como también lo ha sido su creciente relevancia como foro político internacional. Todos dichos esquemas han conseguido crear sentidos de pertenencia, vínculos políticos, empresariales y académicos que hoy podrían permitir una reactivación del proceso. Los avances efectivos coinciden en todo caso con algún incumplimiento en los cronogramas concordados y en los compromisos contraídos.

Los esfuerzos de integración en los últimos 37 años se han dado en un contexto económico poco favorable para la región, tanto en crecimiento como en equidad. No parece justo, por ende, autonomizar a la integración de un contexto de tres décadas de bajo crecimiento, profundas fragmentaciones sociales y marcadas turbulencias políticas, incluyendo la pérdida y posterior reconquista de la democracia en un número significativo de países de la región. Dado este contexto, mal se podría exigir a la integración avances muy superiores a los que muestra la región en el resto de indicadores económicos y sociales.

Lamentablemente, esas tres décadas coinciden con cambios drásticos en la economía mundial. Se intensifica la globalización, se acelera el cambio tecnológico y emergen nuevos y agresivos competidores (China e India, acompañados del resto de Asia Pacífico), todo lo cual está conduciendo a una modificación drástica en el mapa mundial de intercambios, de ventajas comparativas y de localización de las inversiones.

Es respecto de este contexto global de nuevas amenazas y desafíos que el balance de la integración aparece como insuficiente. Enfrentados a tales desafíos, la brecha entre retórica y práctica integracionista aparece como elevada; las principales decisiones empresariales no se apoyan en los esquemas de integración; la integración no está en el centro de las agendas políticas y cuando parece estarlo, apenas logra trascender el ámbito de los anuncios. De este modo, la actual integración no parece colaborar mucho en los desafíos de competitividad, diversificación exportadora e innovación tecnológica. A la irrupción de China y otras economías asiáticas en el concierto global, se agrega la serie de acuerdos bilaterales de comercio entre varias economías de la región y Estados Unidos o la Unión Europea, todo lo cual plantea a la región severos desafíos de competitividad y de *aggiornamento* a sus esquemas de integración.

La tarea de la integración es *per se* complicada. Lo que se argumenta aquí, es que la complejidad intrínseca de cualquier proceso integracionista se ve hoy agravada por la confluencia de estos factores: un balance poco satisfactorio, la magnitud de los actuales desafíos, la difusión de acuerdos bilaterales con países extra-zona y la debilidad de liderazgos que promuevan avances prácticos en la integración.

En ese cuadro, no debiera sorprender una acentuación en la diversidad de opciones respecto de cómo integrarse a la economía mundial. Por de pronto, hay conocidas y marcadas diferencias estructurales entre los países latinoamericanos, así como otras de política. Entre las primeras, tenemos diferencias de tamaño, de estructura productiva y exportadora, de ventajas comparativas, de estructura de los principales mercados de destino y de grado de complementación o sustitución con los principales productos agrícolas de las economías industrializadas que mantienen elevados niveles de subsidio a la exportación o de apoyo doméstico a sus productores. Las diferencias de política se relacionan con el rol que cada país aspira a jugar en la economía mundial y regional, el nivel de sus aspiraciones geopolíticas y, por ende, del poder negociador, de la estructura de alianzas, todo lo cual termina reflejándose en la política comercial.² Más recientemente en A. del Sur se empiezan a apreciar diferencias importantes en términos del rol que se le asigna al comercio y a las políticas comerciales en la estrategia de desarrollo, incluida la propia integración.³

Desde este punto de vista, la difusión de acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur probablemente se explique por una combinación de incertidumbre respecto al ritmo, timing y profundidad de las negociaciones multilaterales, así como cierto escepticismo respecto de las posibilidades efectivas de avances en la integración. Vale decir, los TLC's corresponden a una tercera mejor opción, después de la liberalización multilateral y de la integración. Una vez que estas dos primeras opciones no responden en los plazos y profundidad en que los gobiernos necesitan las respuestas comerciales y económicas, surgiría entonces el instrumento bilateral. Por cierto, el activismo bilateral de las grandes potencias, Estados Unidos, la UE y ahora China, también es parte de la explicación en la medida que estimulan el "efecto dominó", vale decir, la disposición a negociar estos acuerdos bilaterales para evitar el costo de quedar fuera de estas redes de negociación, concediendo ventajas a competidores.

El desafío es entonces aún más complejo. Se trata de fortalecer los procesos de integración regional, buscando mejorar la inserción internacional de nuestros países. Es decir, es el momento de actualizar la noción de "regionalismo abierto", reforzando la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional.

² Esto quiere decir que las modalidades de la apertura comercial tienen un fuerte vínculo con el tipo de estructura productiva, además del tamaño de la economía. Esto no invalida la necesidad en todos los casos de contar con una política explícita de construcción de competitividad y de estímulo a la innovación. Los casos de China e India muestran que el mejor escenario para avanzar en estos desafíos es el de una activa política de inserción internacional, incluyendo una clara orientación exportadora.

³ En efecto, en las economías andinas vinculadas al ALBA, el esfuerzo de integración realza los ejes de solidaridad y de énfasis en temas sociales y reduce la importancia del comercio.

El punto obvio de partida es reconocer y aceptar las diferencias y las distintas visiones que han ido surgiendo, de modo de preservar el objetivo integracionista. No es realista esperar que los países que han negociado TLC's con EE.UU. o con la UE o con China los dejen caer o suponer que entre ellos no buscarán formas de mayor aproximación. El tema es exactamente como construir integración a partir de esas realidades diversas, buscando conciliarlas en aras de esquemas renovados de integración que eleven el atractivo de un mercado regional ampliado.

La integración puede y debe renovarse. Por un lado, consolidando y haciendo converger la red de acuerdos comerciales intrarregionales en materia de acceso, normas de origen y otros procedimientos y, por otro, actualizando sus compromisos en materias hasta hoy no cubiertas, como servicios y compras públicas, por ejemplo. Ello es factible de realizar, preservando la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances serios hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de controversias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura..

En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC, aportando los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que ellos no contemplan. Concretarlo, sin embargo, demandará un serio esfuerzo político y técnico, hasta ahora ausente. La iniciativa del “anillo energético” en el Cono Sur es un claro ejemplo del buen camino, así como también una muestra de las dificultades que tienen los países para privilegiar los temas de futuro. En todo caso, de concretarse, sería un esperanzador punto de quiebre en la integración regional.

Aún estamos a tiempo para renovar la integración acorde a los desafíos de competitividad que enfrentan los países de la región. Si no estamos a la altura de ese desafío, seremos testigos de la acelerada pérdida de relevancia de las iniciativas de integración, dando un argumento adicional de pragmatismo a los numerosos países de la región que, ante las incertidumbres del marco multilateral y las debilidades de la integración, buscan legítimos seguros en los acuerdos bilaterales de comercio.

En el presente trabajo se presentan algunas propuestas de renovación de la integración regional, tomando nota de los disímiles avances en los diferentes grupos de integración. La primera sección realiza un balance del estado actual de la integración. La segunda presenta la evolución reciente de las negociaciones bilaterales y hace un diagnóstico de las dificultades adicionales que esta dinámica incorpora al proceso de avance de los ARI. La tercera, presenta un panorama de los diversos estados de ánimo en las diversas subregiones de América Latina respecto de la integración y los riesgos de la integración ante el avance de las negociaciones de tipo Norte-Sur (N-S), las mismas que se las visualiza como una oportunidad para renovar la integración regional. En la cuarta, se definen sintéticamente algunos escenarios posibles para el avance de la integración regional, mientras que en la quinta parte se presenta una propuesta de convergencia de las diversas opciones en curso, así como algunas posibles áreas de cooperación.

1.- Balance de la Integración Regional en América Latina y el Caribe

Una primera tarea que se impone es hacer un balance del estado de la integración, y para ello son necesarios algunos parámetros que sirvan de base para esta tarea. Se desarrollan aquí cuatro *benchmarks* posibles o parámetros de referencia contra los cuales habría que hacer la comparación:

- En primer lugar, el balance de la integración regional se podría realizar comparándola respecto del proyecto de integración más ambicioso y exitoso en el mundo, vale decir, respecto de la Unión Europea;
- En segundo lugar, respecto de los objetivos explícitos que cada agrupación subregional ha venido formulando para sí misma;
- En tercero, evaluando el aporte de la integración al abordaje de los desafíos de globalización, innovación y competitividad que enfrentan los países miembros de cada ARI; y
- Por último, ese balance se podría realizar respecto del propio desempeño económico y social de América Latina y el Caribe en las últimas tres décadas.

a) Comparación con la Unión Europea

Los ARI de América Latina y el Caribe están a mitad de camino entre una Unión Aduanera y la Integración Económica plena. Los esquemas de integración latinoamericanos se ubican en la situación de Uniones Aduaneras imperfectas, lejos aún de la categoría de Mercado Común acuñada por Balassa, (1961), ya que tal estadio de avance de la integración supone además de la Unión Aduanera, el libre movimiento de factores de producción, así como la plena armonización de legislaciones en materia de inversiones, servicios y compras públicas, lo que sí se ha conseguido entre los países de la Unión Europea (véase el cuadro 1).

Los mayores avances de ALC se presentan en el establecimiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC), donde destaca la eliminación de derechos aduaneros y de barreras no arancelarias, junto con la aplicación de mecanismos de solución de controversias. Aunque debe reconocerse también que en este estadio hay debilidades y falencias importantes por resolver, incluyendo el efectivo cumplimiento de lo acordado.

A diferencia de la trayectoria seguida por los países de ALC, la experiencia de la Unión Europea de los actuales 27 miembros muestra avances graduales a través de las diversas etapas del proceso de integración, arribando al actual estadio de plena integración económica que hoy la caracteriza.⁴

⁴ Por cierto, no se trata de un proceso completo y acabado. Restan desafíos importantes en materia de algunos servicios, política de competencia, migraciones y otros pero, sin duda, el esquema europeo es, de lejos, el proceso de integración más exitoso en la historia de la humanidad.

En la región, especialmente en América del Sur, aun persisten importantes excepciones a la ZLC: franjas de precios en la CAN y los sectores automotriz y azucarero en el MERCOSUR, además de listas nacionales en el segundo caso. Tampoco están en pleno vigor los códigos aduaneros unificados. En la CAN, la vigencia del Arancel Externo Común está aún postergada para una fecha futura, y en el MERCOSUR aún se encuentra en desarrollo (Vaillant, 2007; CEPAL, 2007).

Cuadro 1
Fases estilizadas de la Integración Económica

ETAPAS DE INTEGRACIÓN	CARACTERÍSTICAS ESTILIZADAS
1.- Zona de Libre Comercio (ZLC) en bienes	Eliminación de derechos aduaneros; desmantelamiento de barreras no arancelarias (BNA); y aplicación de mecanismo de solución de controversias
2.- Unión Aduanera (UA)	(1) +Administración aduanera común, aplicación de un Arancel Externo Común (AEC): y el seguimiento de una política comercial común que incluya defensa comercial y negociación comercial común con relación a terceros; la eliminación de la defensa comercial intra-zona: la armonización preferencial frente a terceros, junto con la eliminación de mecanismos de fomento a las exportaciones intra-zona: y todo régimen especial de importaciones.
3.- Mercado Común (MC)	(2) + la libre movilidad de los factores. Esto supone armonización en servicios, inversiones y compras públicas, además del movimiento de personas y el trato común en temas relacionados con los ámbitos: educativo, laboral y provisional.
4.- Unión Económica (UE)	(3) + la aplicación de políticas macroeconómicas comunes en los ámbitos monetario, financiero y cambiario, además de la aplicación de normativas y regulaciones comunes en temas de competencia y políticas sectoriales.
5.- Integración Económica Plena	(4)+Unificación de políticas macroeconómicas y sociales, bajo la égida de autoridades supranacionales guardianas de los acuerdos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Balassa (1961)

Este esquema de las fases de la integración ha recibido críticas por su carácter mecanicista, donde es necesario superar algunas etapas para arribar a las siguientes. Se dice que, en la realidad, algunos de los elementos de fases distintas se superponen en el tiempo. Por cierto, no es posible ni necesario amoldar la realidad a un esquema pero lo que sí recoge este esquema es que las exigencias de madurez institucional son crecientes, a medida que los objetivos de la integración van avanzando de etapa en etapa. Es posible que algunas características puedan aparecer en más de una etapa pero lo que no es posible es abordar, por ejemplo, la etapa 4 (Unión Económica), sin haber transitado previamente por la 3 (Mercado Común). Tampoco parece posible pasar directamente de una Unión Aduanera a una Integración Económica plena. La retórica del discurso integracionista en ALC, en ocasiones, tiende a menospreciar las exigencias de compromiso político y de institucionalidad que suponen estas diversas etapas del proceso de integración.

b.- Revisión de los objetivos principales de la integración.

Examinando los principales objetivos planteados en los tratados fundacionales de la integración regional, se aprecia que el caso centroamericano es el que más se acerca al cumplimiento de ellos, ya que ni Mercosur ni la CAN han alcanzado a consolidar plenamente las Uniones Aduaneras. Más aún, en el caso de la CAN, a las sucesivas prórrogas a la aplicación del Arancel Externo Común (AEC), se agrega que, a mediados de 2007, y en enero de 2008, la Comisión de la CAN permitiera que los países pudieran reducir unilateralmente el AEC⁵ (SGCAN, 2008. Decisiones 669 y 679). Tampoco la ALADI, ha alcanzado plenamente sus expectativas fundacionales (Véase el cuadro 2)

Cuadro 2
Objetivos Originales de la Integración Regional en América Latina

Iniciativas de Integración	Objetivos originales	Resultados y situación actual
Tratado de Montevideo (1960)	El establecimiento del mercado común a escala latinoamericana y con el conjunto de los países del Caribe en 1972. En 12 años se esperaba la materialización de libre intercambio entre los once miembros del Tratado.	Se transformó en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), quedando pendiente la liberalización comercial latinoamericana. Actualmente se sigue negociando la creación de un Espacio Latinoamericano de Libre Comercio. Pese a haberse adoptado criterios más flexibles, no se ha conseguido la plena multilateralización del cúmulo de preferencias bilaterales
Tratado de Managua (1960)	Establecimiento de una Unión Aduanera y posterior construcción de un Mercado Común Centroamericano	Opera en un 95.7%. Aún hay sectores sensibles con restricciones, pero representan una proporción menor del comercio total. Existe un código Aduanero Uniforme (CAUCA) con su Reglamento (RECAUCA). Los países se encuentran en un proceso de homologación de medidas sanitarias y fitosanitarias; armonización de medidas de normalización; y reconocimiento mutuo de reglamentos técnicos de diverso tipo
Acuerdo de Cartagena, Pacto Andino (1969)	Aplicación de una Unión Aduanera con programación regional de inversiones y armonización de la política industrial y de trato al capital extranjero. ALC en 1983	La integración tuvo que redefinirse, y reducir las ambiciones. Aún no se trata de una Unión Aduanera plena, con sectores de excepción. Desde enero de 1995 (Decisión 370), los países cuentan con un Arancel Externo Común, modificado en 2002 (Decisión 535), y con aplicación prorrogada. .
Tratado de Asunción, MERCOSUR (1991)	Alcanzar el Mercado Común para 1994; Establecimiento de una Política comercial común que incluyera: a) la aplicación de un AEC y normas comunes para su recaudación y distribución; b) clasificación y valoración uniforme de mercancías; c) concesión de preferencias a terceros; d) eliminación de regímenes especiales de importaciones y exportaciones; e) medidas de defensa comercial; f) eliminación de barreras no arancelarias; y g) coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.	Persisten excepciones al AEC (azúcar y autos) y diversos regímenes especiales de importación; las barreras no arancelarias siguen siendo un problema interno importante; no hay armonización de medidas de defensa comercial y persiste un gran déficit de coordinación a nivel macroeconómico.

Fuente: Elaboración propia

⁵ Si bien la Comisión de la Comunidad Andina decidió poner un plazo definitivo a las sucesivas prórrogas —ya nueve en total—, la apertura a nuevas excepciones unilaterales no es una señal positiva de consensos al interior del grupo en materia aduanera.

Los objetivos típicos de la integración pueden agruparse en el incremento en la escala de su comercio, mediante la conformación y consolidación de un mercado ampliado (Prebisch et al, 1965; Freund, 1998); la promoción de inversiones; la incorporación tecnológica y el establecimiento de cadenas productivas integradas entre los países miembros del ARI. Así mismo, desde el punto de vista normativo e institucional, se supone que los países que pertenecen a un ARI suelen aceptar más fácilmente la inclusión de nuevos objetivos y temas, así como asumir mayores compromisos que cuando son parte de acuerdos multilaterales, en tanto costos y beneficios pueden ser más fácilmente modelables a las características de los socios del ARI. Por lo mismo, el proceso regional puede ser más rápido y producir resultados más concretos en materias de comercio e inversión que el proceso bilateral o multilateral (Krugman 1993, Hoekman, Schiff y Winters 1998). Así, los acuerdos regionales pueden facilitar la liberalización y la coordinación en áreas que son demasiado complejas para ser negociadas, o muy difíciles de abordar en foros multilaterales o en los ámbitos bilaterales (Primo Braga 1994, López y Matutes 1998).⁶ El proceso regional de integración, en algunas áreas, puede ser un mecanismo de “building block”, en vez de “stumbling block” (Lawrence 1991), facilitando los avances multilaterales.

En el marco del regionalismo abierto, que contempla barreras moderadas a terceros, los ARI pueden otorgar beneficios sustanciales a sus miembros. A inicios de los noventa, se confiaba en la capacidad de crear mercados regionales más amplios e interconectados, permitiendo a las empresas localizadas en el espacio regional aprovechar economías de escala, fomentando la especialización productiva y la diversificación de las exportaciones (CEPAL, 1994).

Además, la integración se la concebía como un factor clave para atraer inversiones, especialmente para los países de menor tamaño (Ethier 1998), incrementando la productividad, el progreso técnico y la articulación productiva (Olarreaga y otros, 2003). Las investigaciones han corroborado que el comercio intrarregional es más amigable con las PYMES (Peres y Stumpo, 2000) y más intensivo en valor agregado y conocimiento que el dirigido al resto del mundo. En razón de estos beneficios potenciales, la CEPAL ha sostenido que los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje para reforzar la eficiencia productiva, elevando la productividad y la competitividad y estableciendo las alianzas productivas, comerciales y tecnológicas que permitan abordar de mejor manera los mercados extra-regionales. (CEPAL, 1994, 2002, 2005).

Teniendo presente los argumentos precedentes, en este apartado se pasa revista a los avances de la integración en función de estos objetivos generales. En concreto, se quiere responder a cuatro preguntas:

- i) ¿El mercado ampliado en los ARI ha permitido el aumento de la escala de producción?;

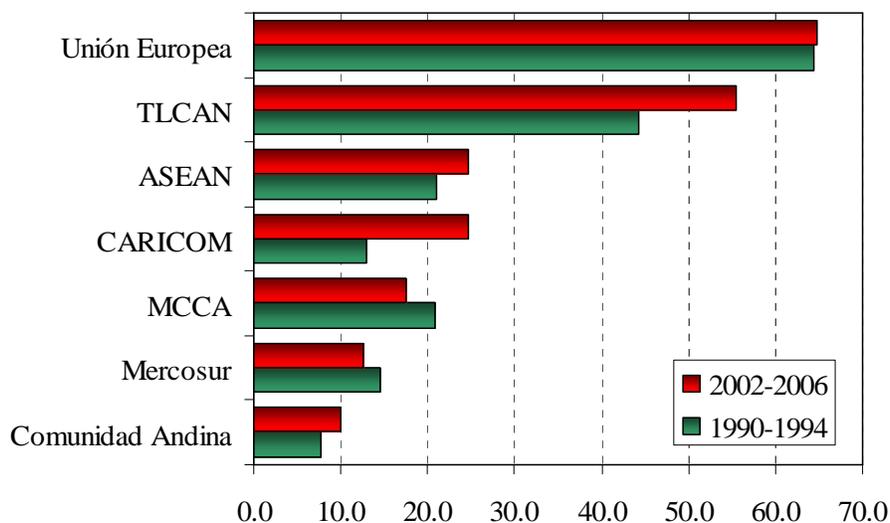
⁶ Por ejemplo, las políticas de liberalización y regulación de la competencia en áreas sensibles como las compras gubernamentales, las medidas *antidumping* y los acuerdos sobre servicios, pueden ser más viables en un contexto regional que en los foros globales. Igualmente, el ámbito de la integración regional se presta más para el debate de temas como el establecimiento de normas y estándares técnicos.

- ii) ¿Han sido las inversiones estimuladas efectivamente por la integración regional?;
- iii) ¿El crecimiento económico del producto ha sido liderado por los aumentos en la densidad de comercio intrarregional?;
- iv) ¿Los ARIs han servido de catalizadores en temas más complejos como inversión, servicios y compras públicas?.

b.i.- Los ARIs están subutilizando los espacios comerciales subregionales

Los flujos de comercio intrarregional en ALC son comparativamente reducidos. En promedio, durante el último quinquenio no superan el 15% y 10% en los casos del Mercosur y la CAN, en tanto que en los países del MCC y la Comunidad de Estados del Caribe alcanza a poco más del 20%. Dicho coeficiente como proporción de las exportaciones totales supera el 20% en los países de ASEAN y es un 64% en la Unión Europea.⁷ (véase el gráfico 1). Asimismo el nivel de apertura medido como una proporción de las exportaciones en el producto es reducido, aún por debajo de Asia en desarrollo y de África, que se mantienen como regiones más abiertas que las subregiones de integración en América Latina (CEPAL, 2005).

Gráfico 1
Acuerdos Regionales de Integración (ARI) en América Latina y el Caribe y otras agrupaciones subregionales, coeficientes de exportaciones intrasubregión, 1990-1994 y 2002-2006
(En porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

⁷ La comparación con la UE es meramente ilustrativa pues las diferencias de escala y de ingreso por habitante – y el mayor comercio intraindustrial que ello conlleva- distorsionan la comparación con ALC. Sí son relevantes las diferencias que en este tema también se aprecian con las economías asiáticas y africanas.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe, principales destinos de las exportaciones, 2004-2006
(En porcentajes del total)

	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea 25	Asia^b
América Latina y el Caribe	17.4	51.0	12.8	10.1
Países Andinos	25.8	47.6	11.7	7.0
Bolivia	66.9	12.5	6.1	10.1
Colombia	32.6	40.4	13.6	4.3
Ecuador	29.5	47.8	11.9	3.6
Perú	20.2	26.9	19.6	20.4
Venezuela	21.9	59.5	8.5	4.0
Chile	16.6	15.7	24.6	34.9
MERCOSUR	28.9	16.4	21.0	16.7
Argentina	41.1	10.1	17.4	15.7
Brasil	24.4	18.9	22.8	17.6
Paraguay	30.6	1.7	5.4	2.8
Uruguay	36.4	18.1	18.4	8.6
MCCA^a	25.7	55.7	9.3	6.7
Costa Rica ^a	23.8	45.1	15.9	14.1
El Salvador ^a	31.0	59.6	4.3	1.1
Guatemala ^a	34.7	51.3	3.7	3.0
Honduras ^a	13.3	74.2	10.2	1.2
Nicaragua ^a	24.1	62.2	6.6	1.4
México	4.4	86.0	4.1	2.2
Panamá	12.6	36.4	37.4	6.4
Cuba	14.5	0.0	36.4	14.8
Rep. Dominicana^a	4.2	78.5	11.0	4.1
CARICOM	17.9	48.8	18.7	8.3

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial.

^a En Centroamérica las exportaciones se ajustan por maquila y zonas francas.

^b Incluye Japón, Australia y Nueva Zelanda.

Dados los bajos coeficientes de comercio intrarregional, es evidente que la potencialidad de una mayor escala está siendo subutilizada de manera significativa. Tampoco se ha avanzado mucho en la formación de cadenas productivas – organizadas aprovechando las ventajas de la integración- orientadas a la exportación a mercados extra-regionales, una de las promesas estelares de los esfuerzos de integración de los 90's.

Aunque un elemento destacable de la composición de los flujos intrarregionales es la mayor propensión a exportar manufacturas al interior de las subregiones, —más del 80% en los cuatro principales ARIs de América Latina y el Caribe— (CEPAL, 2006), la densidad de los flujos intrasubregionales es todavía baja. Únicamente en el caso de

Bolivia y de los cuatro países miembros del Mercosur, es donde el mercado regional tiene el mayor peso. Para C. América, México, R. Dominicana y los países andinos, Estados Unidos es el principal mercado de destino de las exportaciones.

b.2.- Existen cuellos de botella que reprimen la inversión extranjera directa

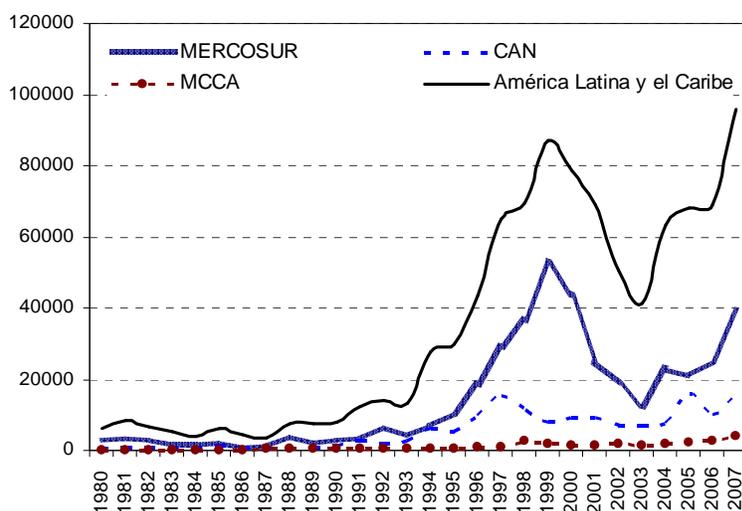
Tampoco es evidente que los acuerdos de integración hayan estimulado aumentos significativos en las corrientes de inversión, sean éstas intra o extra-regionales. A diferencia de Asia en desarrollo, las corrientes de inversión extranjera a principios de los noventa se desplomaron estrepitosamente, especialmente en el trienio posterior a la crisis asiática 1999-2003. Posteriormente, los flujos se han recuperado parcialmente. En el caso del grupo de países del Mercosur, en todos los países, salvo en Uruguay, la IED recibida aún no recupera los niveles pre-crisis (CEPAL, 2007) (véase el gráfico 2).

Entre los elementos que inciden adversamente en las decisiones de los inversores se anotan sobre todo la inestabilidad macroeconómica que afectó a Brasil y Argentina entre 1998 y 2001, con sendas devaluaciones, incremento marcado en el riesgo-país y el consabido efecto-contagio que afectó al resto e los países de la región. A ello se agrega la debilidad acusada por los mecanismos de solución de controversias y el recurrente uso de restricciones no arancelarias. En el MERCOSUR por ejemplo, pese a existir el Tribunal Permanente de Revisión, el número de cuestiones sometidas a arbitrajes es reducido y frente a diferencias sustantivas, los países han preferido iniciar controversias amparados en otro tipo de mecanismos como el Órgano de Solución de Controversias de la OMC y el Tribunal de la Haya.

Sin duda, la falta de normas claras y la inseguridad asociada a ello no favorecen la entrada de nuevas inversiones. Pese a ello, en los últimos años se ha venido observando en la región una gran cantidad de inversiones intra-regionales, especialmente en América del Sur, con Chile, Brasil y Argentina como los países más activos de tal proceso. En este campo, la CEPAL ha elaborado algunos trabajos en que se dan luces sobre la dinámica de las inversiones y actividades de las empresas translatinas.⁸ Sin embargo, aún se requieren mayores esfuerzos para profundizar investigaciones que vinculen ambos temas y, sobre todo, cuantifiquen el total del acervo de IED intrasubregional al interior de los ARI y el resto de América Latina por países, empresas y principales rubros, a fin de tener una idea clara del real impacto de la integración regional sobre la atracción de nuevas inversiones extranjeras.

⁸ Se recomienda la revisión de algunos trabajos realizados por la Unidad de Inversiones y Estrategias Corporativas de CEPAL, especialmente CEPAL (2006); Tavares, (2005); Tavares (2006) y Calderón (2005), así como otros trabajos y referencias nacionales (Cámara de Comercio de Santiago, 2007); Secretaría de Economía, México, 2002), entre otras.

Gráfico 2
ARI en América Latina y el Caribe: Evolución de la IED, 2006
(En porcentajes del total de las exportaciones)



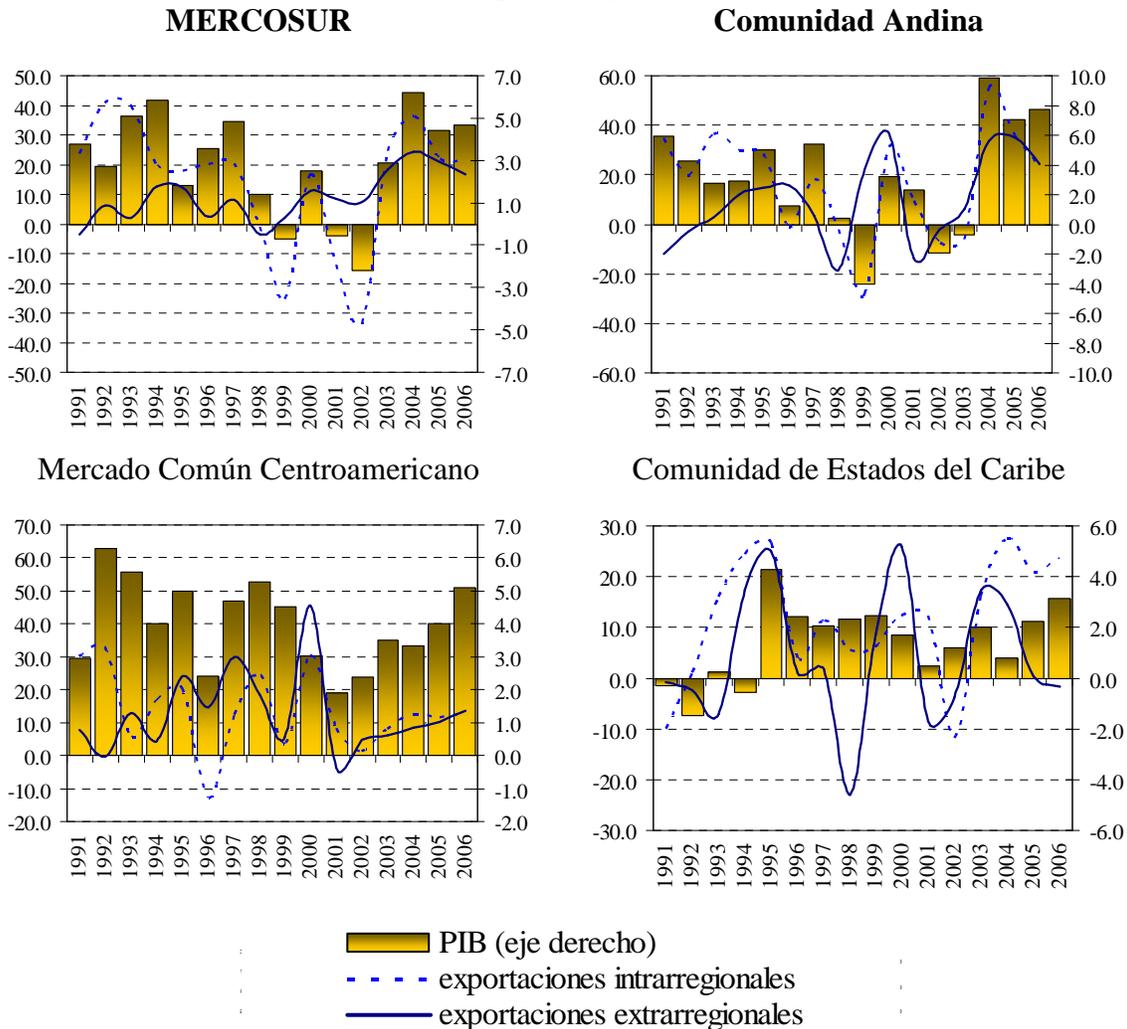
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial.

b.3.- El vínculo entre integración y crecimiento es todavía débil a causa de un comercio intra-regional procíclico

El aumento de los flujos de comercio intra-regional no sólo no ha conseguido independizarse del ciclo económico mundial sino que, más aún, el comercio intra-regional en ocasiones tiende a amplificar la magnitud de ese ciclo. En el caso de los ARIs sudamericanos es precisamente durante los episodios de mayor crisis cuando se han producido las mayores reducciones de los flujos de comercio intrasubregional, explicitando el carácter pro-cíclico que viene asumiendo la integración regional, sobre todo en el Mercosur y la Comunidad Andina (véase gráficos 3a y 3b).

El caso más claro de un aporte sustancial a una mayor estabilidad es el del Mercado Común Centroamericano, donde efectivamente los flujos de comercio intrasubregional han cumplido un papel anticíclico destacado (véase el gráfico 3c).

Gráfico 3
Acuerdos Regionales de Integración en América Latina: crecimiento del PIB y exportaciones intra y extrasubregión, 1990-2006
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial.

Entre los principales motivos que, en el caso del Mercosur, y en menor medida en la Comunidad Andina, han impedido un mayor aporte al crecimiento y estabilidad se mencionan: las persistentes barreras no arancelarias bajo la aplicación de licencias y cuotas, problemas de registro aduanero, restricciones cuantitativas, una cierta discrecionalidad y unilateralismo en la aplicaciones de medidas de defensa comercial como la aplicación de normativa antidumping y de salvaguardas, especialmente entre los países de América del Sur (Rosales, Durán y Saez, 2008). Asimismo, normativas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional, son parte importante de la debilidad inherente a algunos esquemas de integración. Recientemente surge con fuerza el tema de las asimetrías originadas en políticas públicas, como por ejemplo los disímiles mecanismos de promoción de exportaciones y de estímulo de inversiones entre países de

diversa escala económica. Se cita el ejemplo de Brasil que aparece dentro del Mercosur como un país con mayor capacidad para apoyar su desarrollo industrial y agropecuario mediante un sinnúmero de programas regionales —fijación de precios mínimos, otorgamiento de incentivos tributarios, etc.— dirigidos a varios sectores, como el agrícola y el agropecuario, al igual que a industrias claves como la automotriz, la aeronáutica, la producción de acero, entre otros. Los demás países del grupo no pueden mantener instrumentos comerciales y de fomento similares, situación que ha motivado muchas disputas al interior del Mercosur (Durán y Masi, 2007)

b.4.- Han sido difíciles los avances en nuevos objetivos y temas.

Los ARIs en América Latina no han actuado como mecanismos de profundización de la liberalización multilateral, por la vía de una mayor cobertura en temas nuevos y sensibles, tales como servicios, inversión y compras públicas, por ejemplo. En ciertos temas estructurales, como la energía, la infraestructura física y el tratamiento de las asimetrías, la integración tiene la posibilidad de jugar un rol orientador, que hasta el momento no se ha producido. Aunque los temas se han puestos sobre la mesa en múltiples oportunidades, en la práctica no se han materializado resultados concretos.

En temas energéticos las tendencias no van en buena dirección, con iniciativas interesantes —como la creación del anillo energético en América del Sur— pero donde más allá del discurso, el proceso no avanza y los inversionistas permanecen a la espera de los incentivos necesarios y la estabilidad jurídica que les permitan movilizar sus recursos. En infraestructura, la piedra de toque es la falta de financiamiento, donde aún no surge con claridad el interés del sector privado. Allí parecen faltar señales claras por parte de las autoridades⁹. Lo mismo se aplica para el caso del abordaje del tema de las asimetrías, donde son necesarios Fondos de Desarrollo que permitan un acceso preferencial, efectivo y privilegiado a las regiones que requieran financiamiento de infraestructura, funcional al desarrollo local.

En suma, hay una percepción de fragilidad en las instituciones comunitarias y de debilidad en la fortaleza del compromiso político integracionista. Esto repercute en América del Sur en marcadas divergencias en las estrategias comerciales y en la propia concepción de la integración, con diversidad de enfoques y opciones institucionales, ya no únicamente entre la Secretaría de la Comunidad Andina y la del MERCOSUR, sino que además han surgido nuevos avances institucionales como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR (Unión de Naciones del Sur). Esta nueva iniciativa aspira a recoger objetivos amplios y ambiciosos como la integración física, la energía, la integración económica y productiva, así como la cooperación política, social y cultural. Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible que ello se exprese en lineamientos precisos en ninguno de estos temas. Por otra parte, la propia ALADI no ha conseguido que los gobiernos que la constituyen presten atención a su propuesta de convergencia de acuerdos comerciales intra-ALADI que elaborase en conjunto con las

⁹ El acuerdo trinacional para construir el corredor bioceánico que unirá a Brasil, Bolivia y Chile señala un esperanzador estímulo al esfuerzo de integración física y cooperación regional.

Secretarías Técnicas de MERCOSUR y de la CAN, justamente a pedido de esos mismos gobiernos.

El surgimiento de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) (ALBA) —por parte de la República Bolivariana de Venezuela y Cuba— como una visión crítica a la alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en 2004, con el pasar del tiempo devino en una crítica más abierta a los esquemas de integración, con el argumento centrado en el seguimiento de tendencias “mercantilistas” y alejadas del enfoque social. Tal fue la escalada de críticas que la conclusión de las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre dos miembros de la Comunidad Andina y Estados Unidos, terminó con el retiro de Venezuela de ese esquema de integración, y la petición de acceso como miembro pleno al MERCOSUR, petición que fue aceptada formalmente, pero que aún no se hace efectiva por los retrasos en la ratificación del protocolo de adhesión por parte de los Congresos de Brasil y Paraguay.

Hay que destacar algunos avances en temas nuevos, como el acuerdo para construir el corredor bioceánico que unirá a Brasil, Bolivia y Chile, y los avances en el MERCOSUR en el trato de asimetrías¹⁰. Sin embargo, con realismo, es importante recalcar que las necesidades son mayores y la región necesita de renovados compromisos para concretar avances que permitan enfrentar los desafíos que plantea la economía global.

c) Los desafíos comunes: globalización, innovación y competitividad

Un elemento de gran importancia a nivel subregional, y que cada vez se impone con más urgencia es la necesidad de introducir en la agenda comunitaria materias que vinculen la integración con una mejor inserción internacional en las cadenas globales de valor que hoy constituyen el verdadero sistema nervioso de la economía mundial.

Si bien, en el ámbito intra-regional, el peso de las exportaciones de manufacturas es más elevado que en el comercio extrarregional, la estructura de exportaciones, especialmente en Venezuela, Paraguay, Ecuador y Bolivia, se encuentra muy influida por el gran peso de las exportaciones de productos primarios (véase el gráfico 4), y los esfuerzos de establecimiento de sinergias entre los sectores público y privado para fortalecer la innovación y el desarrollo exportador no tienen el peso deseable.

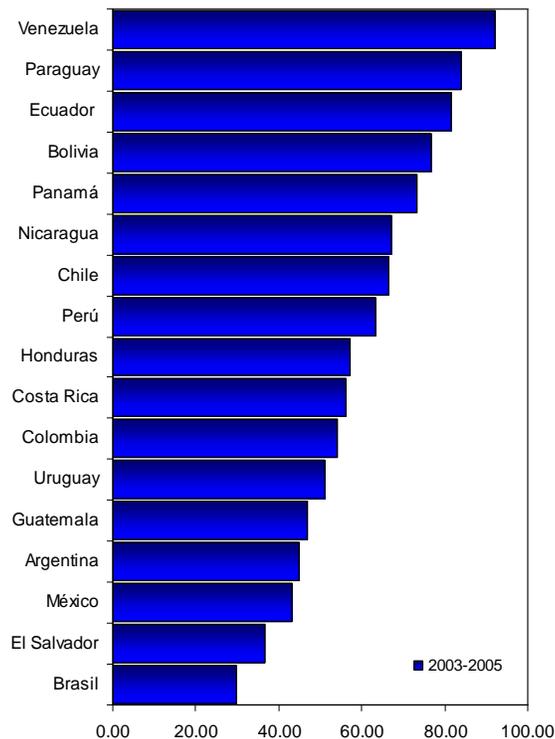
En más de la mitad de los países de América Latina, los diez primeros productos de exportación son productos básicos, y la exportación de productos manufacturados en el total de las exportaciones es bastante baja, sin que haya cambiado sustancialmente en los últimos años. En este escenario, se hace urgente que los países consigan avanzar también en la diversificación de los productos primarios mediante la generación de nuevos bienes

¹⁰ A marzo de 2008, la dotación presupuestaria del Fondo para trato de asimetrías en el MERCOSUR se había duplicado desde el aporte original de cien millones a 214 millones (Secretaría del Mercosur, 2008). Sin embargo, este monto es aún muy insuficiente. Si lo comparamos con el similar de la Unión Europea, vemos que ésta aplica para esos propósitos el 1.2% del PIB comunitario, en tanto en MERCOSUR, ese monto alcanza sólo el 0.027 % del PIB respectivo.

con mayor grado de procesamiento y potencial exportador. Es este un desafío común que los países han de abordar tanto en el plano de la atracción de nuevas inversiones, como en la generación de los consensos locales y regionales para establecer agendas coordinadas de innovación que permitan el aprovechamiento de los mercados ampliados y sus potencialidades.

De la misma forma, la integración regional podría colaborar a que los países puedan mejorar su participación en las cadenas de comercialización y distribución de sus propios productos de exportación, sobre todo considerando que los márgenes de ganancia en los negocios de venta al por menor en los países desarrollados siguen siendo altos, y los costos de logística y traslado desde la región a mercados extra-regionales distantes son todavía elevados. Avances en competitividad de la región a nivel mundial demandan inversión y menores costos en logística y facilitación del comercio. Estos esfuerzos posibilitarán que se agregue valor al producto, a propósito de captar ese margen no despreciable de costos de traslado, que en algunos casos representa un porcentaje superior al 20% del valor unitario en el mercado de origen (Durán y Alvarez, 2007).

Gráfico 4
América Latina: Concentración de la canasta exportadora, 2003-2005
 (Participación porcentual 10 primeros productos)
Productos (0.0 – 100%)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos COMTRADE.

Aunque la región muestra tasas comparativamente elevadas en el incremento del quantum exportado y cierta diversificación en las exportaciones, la competitividad de las mismas aún reposa excesivamente en ventajas comparativas estáticas, salvo pocas excepciones (CEPAL, 2004). Sigue pendiente orientar la agenda comercial de la región, no sólo a fortalecer el acceso a los mercados de sus productos intensivos en recursos naturales y en mano de obra de bajas remuneraciones, sino también a mejorar la presencia de actividades más intensivas en tecnología y conocimiento, incluyendo la agregación de valor a productos que derivan de recursos naturales. Se suponía que ése sería uno de los aportes de la integración regional, operando como plataforma de aprendizaje que permitiese luego exportar bienes más sofisticados a terceros mercados. Se trata de una promesa que aún no se concreta.

La integración existente tampoco está abordando temas claves para la competitividad, tales como servicios, inversiones, comercio electrónico, innovación tecnológica, facilitación de comercio, logística y transporte aéreo y marítimo. Los esquemas de integración tampoco se están constituyendo en plataforma de aprendizaje para exportar a terceros mercados ni están abordando negociaciones serias y efectivas con grandes socios, al menos en América del Sur, tal cual rezaba el predicamento de integrarse para reforzar el poder negociador con economías industrializadas.

d) El desempeño económico y social de América Latina y el Caribe en los últimos 25 años tampoco ha ayudado.

Una visión de largo plazo del desempeño económico del PIB regional y subregional, permite identificar con claridad que los esquemas de integración atravesaron períodos bastante largos de magro crecimiento económico durante el decenio de los ochenta, la segunda mitad de los noventa e inicios de la presente (véase el cuadro 4 y el gráfico 5).

Cuadro 4
ARI y América Latina y el Caribe: Tasas de crecimiento del PIB total y PIB per cápita, 1971-2007

(tasas de crecimiento promedio anual)

Región / Subregiones		1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-07
PIB total	América Latina y el Caribe	6,1	5,6	0,7	1,2	3,0	3,0	3,1	5,5
	MERCOSUR	6,6	5,6	1,4	0,0	3,9	1,9	3,2	6,3
	CAN	5,7	3,2	-0,4	1,3	3,7	1,2	3,7	7,5
	MCCA	5,2	2,2	-0,3	2,9	5,2	4,3	3,8	5,6
	CARICOM	3,0	1,3	-1,1	-0,3	1,6	3,6	5,4	4,1
PIB per capita	América Latina y el Caribe	3,6	3,3	-1,4	-0,8	1,3	1,4	1,8	4,2
	MERCOSUR	4,3	3,4	-0,7	-1,8	2,3	0,5	1,9	5,0
	CAN	2,9	0,5	-2,7	-0,9	1,7	-0,5	2,2	6,0
	MCCA	2,3	-0,1	-2,6	0,4	2,8	2,1	1,7	3,6
	CARICOM	0,5	-2,1	-2,2	-0,9	0,7	2,9	4,8	3,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Se necesitaron 25 años para que la región retomase tasas de crecimiento del PIB por habitante por sobre el 1,5% y, por cierto, en ese escenario resulta poco realista exigirle logros a la integración que sobrepasen dichas restricciones. Es recién en el lapso 2003-2007 donde la región retoma tasas de crecimiento superiores al 4%, esta vez acompañadas de mejores indicadores de inflación, saldo fiscal y balanza de pagos. Es en este período entonces donde se podría haber esperado un mejor desempeño de la integración, habida cuenta tanto de un ciclo económico favorable como de un ciclo político de relativa convergencia de administraciones de signo progresista y con un fuerte discurso pro-integración.

A inicios de los noventa, los ARI se revitalizaron de la mano del “regionalismo abierto” que reconoció la complementariedad entre los esfuerzos de integración y las señales del mercado que demandaban una liberalización amplia de productos, una protección moderada hacia terceros, la aplicación de normas transparentes y más estables, la reducción de los costos de transacción, y sobre todo la convergencia de acuerdos de libre comercio o simplemente preferenciales, y los ARI.

Ya en los albores del presente decenio, las frustraciones se hicieron sentir por la falta de coordinación macroeconómica y nuevamente los descalces cambiarios y las crisis financieras detonaron el desplome de los nexos alcanzados por la integración en la primera mitad de los noventa. Las virtudes de la integración como instrumento de promoción de la competencia y plataforma de aprendizaje en el desarrollo exportador quedaron postergadas, y la integración volvió a presentar debilidades de diversa índole.

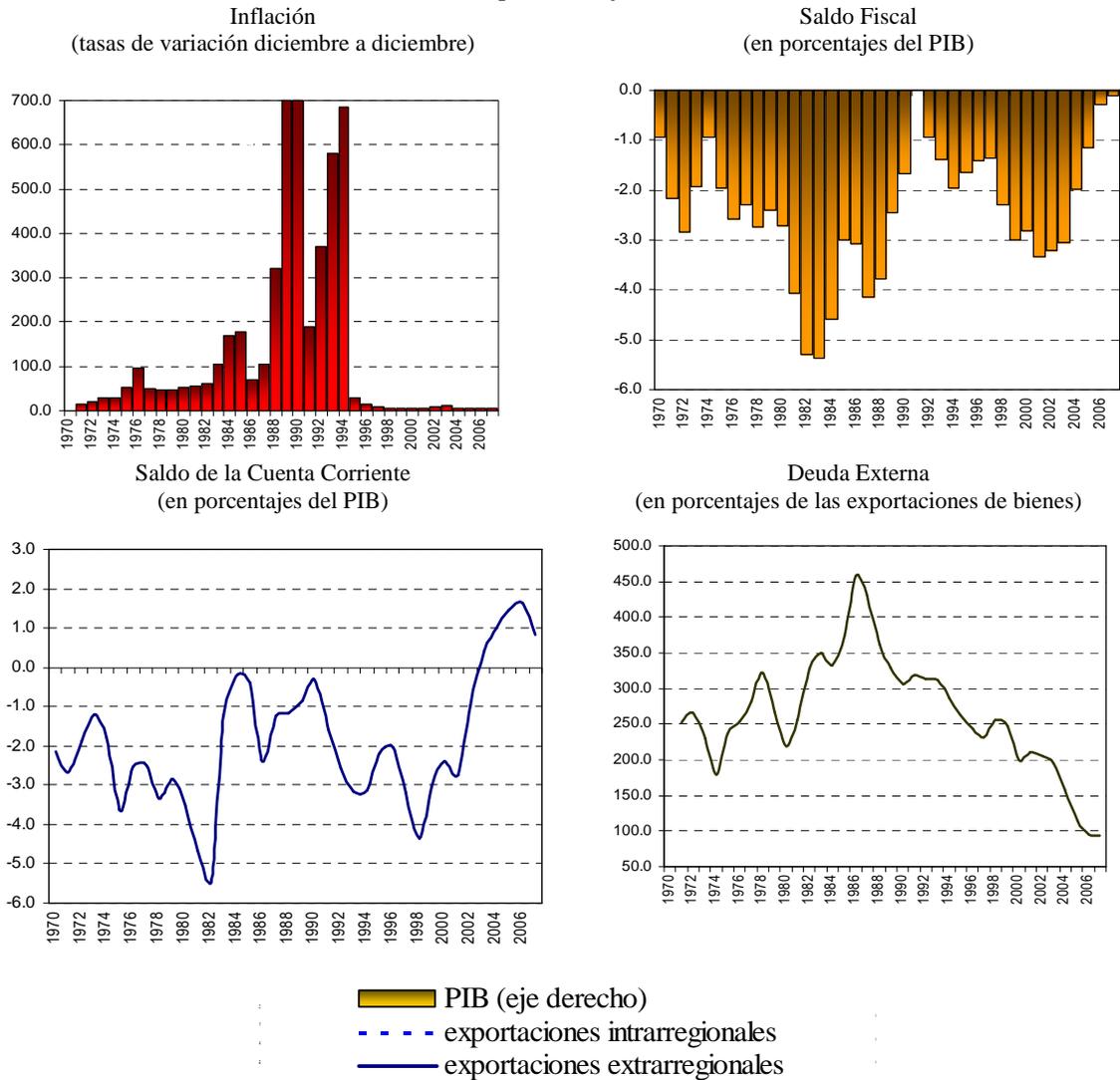
Afortunadamente, en los años recientes, los niveles de crecimiento han sido auspiciosos, favorecidos por la evolución del ciclo económico internacional. Destaca en ese ciclo el surgimiento de China e India como nuevos núcleos dinámicos de crecimiento, gatillando cambios estructurales en la demanda mundial y los precios de productos básicos de exportación, varios de los cuales son de gran importancia en la canasta exportadora de la región (cobre, hierro, zinc, petróleo, gas, y algunos productos agrícolas y agropecuarios).

Los cambios favorables de la economía mundial, contribuyeron al aumento de los ingresos por concepto de exportaciones y al mantenimiento de un saldo favorable en la cuenta corriente, que llegó a acumular superávit de más del 1% del PIB para el conjunto de la región, con una cifra mayor en los países de la Comunidad Andina, algo no observado en el pasado (véase el cuadro 5). Asimismo, los indicadores de deuda externa, déficit fiscal e inflación se ubicaron en rangos manejables y de mayor estabilidad que en el pasado, cuando concentraron los esfuerzos nacionales (véase el gráfico 5 y cuadro 5).

Los esfuerzos de integración en los últimos 37 años se han dado en un contexto económico poco favorable para la región, lleno de marchas y contramarchas, tanto en crecimiento como en equidad. No parece justo, por ende, autonomizar a la integración de un contexto de tres décadas de volatilidad en el crecimiento económico, profundas fragmentaciones sociales y marcadas turbulencias políticas, incluyendo la pérdida y posterior reconquista de la democracia en un número significativo de países de la región. Dado este contexto, mal se podría exigir a la integración avances muy superiores a los

que muestra la región en el resto de indicadores económicos y sociales. No obstante, llama la atención el actual estado de estancamiento, que no se condice con el buen momento económico regional. Queda la impresión que se ha desaprovechado el período de bonanza de estos últimos cinco años para promover los cambios audaces requeridos por la integración, como lo demuestra el magro balance que presentamos a continuación.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: Fundamentos macroeconómicos, 1970-2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial

Cuadro 5
Acuerdos de Integración Regional vis a vis América Latina y el Caribe: Algunos indicadores económicos básicos
(En porcentajes)

Región / Subregiones		1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-07
Inflación	América Latina y el Caribe	29,7	58,6	114,0	587,1	371,2	8,3	7,2	5,6
	MERCOSUR	37,1	95,1	200,2	1003,6	776,6	5,5	9,2	5,4
	CAN	9,6	18,5	41,2	312,5	36,7	32,1	13,1	11,1
	MCCA	9,4	11,6	20,8	392,3	53,0	10,9	8,2	8,3
	CARICOM	10,9	12,0	11,7	10,0	23,9	7,0	6,7	7,1
Saldo de la Cuenta Corriente	América Latina y el Caribe	-2,2	-2,9	-2,4	-1,2	-2,5	-3,0	-0,2	1,2
	MERCOSUR	-2,5	-2,7	-2,7	-0,6	-1,0	-3,6	0,5	1,2
	CAN	2,3	-4,0	-1,6	-2,4	-3,7	-0,6	4,8	8,6
	MCCA	-5,6	-5,5	-7,6	-5,7	-6,2	-5,2	-5,4	-5,7
	CARICOM	-2,2	-2,9	-2,4	-1,2	-2,5	-3,0	-0,2	1,2
Coeficiente Deuda Externa Exportaciones de bienes	América Latina y el Caribe	232,9	268,6	328,2	377,3	298,7	235,5	177,0	94,2
	MERCOSUR	272,7	314,1	417,8	455,7	384,2	437,8	337,7	147,1
	CAN	112,0	102,2	132,7	212,0	205,5	178,5	135,1	66,2
	MCCA	101,3	130,7	344,1	483,8	354,0	146,5	142,4	107,4
	CARICOM

Fuente: CEPAL, división de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos oficiales..

e) Los datos del balance

A la luz de la revisión de los objetivos propuestos por los propios ARIs, el balance de los procesos de integración regional en los últimos años muestra varias debilidades, la mayor parte de ellas concentradas en el espacio sudamericano. Pese a cierta recuperación del comercio intra-regional en los últimos tres años, persisten falencias conspicuas: i) comercio intrarregional reducido¹¹ y marcadamente procíclico; ii) perforaciones a los aranceles externos comunes; iii) barreras no arancelarias y aplicación a veces discrecional y/o unilateral de medidas de defensa comercial; iv) normas comunitarias que no se llevan a la práctica; v) debilidad de los mecanismos de solución de controversias; y, vi) fragilidad o virtual ausencia de institucionalidad comunitaria. Con todo, lo que más ha contribuido a desencadenar esta sensación reciente de crisis en la integración sudamericana es el trato insuficiente de las asimetrías y las dificultades para procesar las controversias bilaterales entre sus miembros.

Una evaluación transversal que considera cinco áreas comunes, resulta útil para verificar las aseveraciones anteriores (véase el cuadro 6)

¹¹ Considerando el peso relativo de AL en el comercio mundial y la intensidad de sus exportaciones en recursos naturales, es claro que este tipo de comercio tiene un techo bastante bajo y que nunca llegará a parecerse al asiático, por ejemplo. Pero aún incorporando estas salvedades y pese a un buen dinamismo del comercio intra-regional en 2004-2006, éste sigue bajo los niveles máximos alcanzados, previos a la crisis asiática.

Cuadro 6
EVALUCIÓN DE LA DIVERSOS AMBITOS DE LA INTEGRACIÓN
REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
(A marzo de 2008)

	Política Comercial Común	Unión Aduanera (AEC)	Institucionalidad	Coordinación macroeconómica	Trato asimetrías
MERCOSUR	-	- ^a	-	- ^c	- ^e
Comunidad Andina	+-	- ^a	+	+- ^d	-
Mercado Común Centroamericano	+-	+	+	+-	-
CARICOM	+-	+-	+- ^b	-	-

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Rosales, (2007).

Claves: - Tratamiento Insuficiente; + Tratamiento suficiente; +- Tratamiento medianamente aceptable

^a Tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR tienen el compromiso de completar la Unión Aduanera mediante la conformación de un territorio común aduanero durante 2008. No obstante, el Arancel Externo Común aún tiene listas de excepciones;

^b En la CARICOM se han creado algunas instituciones nuevas como el Tribunal para la Solución de Controversias y el Banco de Desarrollo del Caribe; ^c Los países conformaron un Grupo de Monitoreo Macroeconómico. Los únicos avances se han dado en la estandarización de indicadores fiscales, de deuda, precio y estadísticas monetarias, sin progresos en el cumplimiento de metas macroeconómicas ni en armonización de las medidas fiscales. ^d La Comunidad Andina cuenta con un Programa de Coordinación Macroeconómica desde octubre de 1998, cuando los países acordaron criterios de convergencia para los aspectos monetario, cambiario, fiscal y de crédito público, para reducir la inflación, las tasas de interés y el déficit fiscal. Se encargan de su cumplimiento los Ministerios de Hacienda o Finanzas y los Bancos Centrales de los países miembros; ^e El MERCOSUR aprobó en 2005 la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) dotado de un monto de 100 millones de dólares, con aportes diferenciados (Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 3%). A marzo de 2008, el monto del presupuesto había aumentado hasta 214 millones de dólares, y algunos proyectos se encontraban ya en Ejecución.

En lo referente a zonas aduaneras o de libre comercio, el mercado común centroamericano (MCCA) parece el más avanzado. En MERCOSUR persisten importantes excepciones al arancel externo común (AEC), si bien se espera que en 2008 opere la liberalización de mercancías intra-zona, eliminando el doble cobro arancelario. En la CAN, la ZLC andina no prevé excepciones, si bien persisten prácticas que limitan particularmente el comercio agrícola. El MCCA opera como una ZLC desde inicios de la actual década, si bien con la exclusión de varios productos agrícolas. La negociación del CAFTA con Estados Unidos ha repuesto en la mesa de diálogos la posibilidad de avanzar en la desgravación de tales excepciones, toda vez que ahora es posible converger hacia los cronogramas de desgravación que se concordaron en tales rubros con Estados Unidos.

Hasta ahora, sólo la CAN muestra avances en perfilar una política comercial común que considere los temas de defensa comercial, normas técnicas y la conformación de un sistema subregional de sanidad agropecuaria.

En cuanto a la institucionalidad comunitaria, ésta se aprecia más sólida en la CAN, el MCCA y la CARICOM. En la primera, la Secretaría General tiene carácter ejecutivo; el Tribunal Andino tiene un carácter supranacional y la CAF ha conseguido consolidarse como un destacado agente subregional de financiamiento al desarrollo, proyectándose al conjunto de la región e incluso fuera de ella. En el MCCA, el Sistema de Integración centroamericana (SICA) también opera con rasgos bastante ejecutivos y también el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) muestra varias décadas de útil aporte al financiamiento del desarrollo de la subregión. En Centroamérica, el Plan Puebla-Panamá, que incluye proyectos para facilitar la interconexión energética, el transporte y las telecomunicaciones en el istmo, así como la armonización de las

legislaciones y al que se acaba de incorporar Colombia, muestra mayores avances que el IIRSA en la parte sur del continente. En el caso de la CARICOM , se han creado algunas instituciones importantes como el Mecanismo Regional de Negociaciones del Caribe (CRNM), un Tribunal de Justicia, la Agencia Caribeña de la Respuesta a las Emergencias de Desastres (CDERA), y la Comisión de Competencia de CARICOM.

En materia de coordinación macroeconómica y tratamiento de las asimetrías entre sus miembros, hasta ahora, salvo el caso del FOCEM en el MERCOSUR, ningún otro esquema subregional de integración muestra avances significativos.

2.- Tratados de Libre Comercio: presiones, dificultades y oportunidades.

La integración regional en América Latina que en los años noventa había estado dinamizada por la creación de nuevos bloques y la reactivación de viejos proyectos, mostró en la década siguiente una nueva modalidad, caracterizada por el predominio de los acuerdos bilaterales inter-regionales. En esta nueva modalidad, los subgrupos regionales de integración o algunos de sus países miembros han desarrollado iniciativas para celebrar acuerdos de libre comercio con otros bloques o grupos de países extra-regionales. Sin embargo, no han sido los países agrupados en bloques los más dinámicos en la suscripción de acuerdos bilaterales, ya que han sido Chile y México, países no vinculados plenamente a los esquemas de integración, quienes más han utilizado estas modalidades.

Hay argumentos en el sentido de indicar que los acuerdos bilaterales anteriores a los noventa tenían poco peso específico en el crecimiento y direccionamiento de los flujos comerciales de la región hasta la aparición, en años recientes, de iniciativas de negociación de países o grupo de países con socios comerciales extra-regionales, especialmente en los casos de los TLC suscritos con los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. El motivo principal de esta discusión estriba en que los TLC de tipo Norte-Sur, son percibidos como más exigentes en algunos ámbitos que exceden a la OMC. Puede decirse que se trata de acuerdos de amplio alcance que abarcan además del comercio de bienes, aspectos como inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras públicas, entre otros. El foco de estos acuerdos ya no es únicamente la eliminación de los aranceles y otras barreras impuestas al comercio de bienes y servicios, sino además brindar certidumbre jurídica a las relaciones entre estados y particulares, intentando cubrir el conjunto de las acciones económicas y comerciales que vinculan a ambos socios.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
RELACIONES COMERCIALES DE TIPO NORTE SUR y ASIA PACÍFICO
(A febrero de 2008)

América Latina y el Caribe Países del Norte	Negociaciones propuestas, iniciadas y/o existencia de Acuerdos Marco	Negociaciones concluidas y pendientes de ratificación	Acuerdos Suscritos y en vigencia (Incluye SGP)
Estados Unidos	Paraguay (TIFA) Ecuador ATPDEA (Bolivia, Colombia y Ecuador)	Colombia (2006); Panamá (2006);	TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (Con Canadá y México) (1994); Caribbean Basin Trade Partnership Act (2000); Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (2002); DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Estados Unidos (2006); Chile (2004); Perú (2007); Costa Rica (2007);
Unión Europea	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Países de la CARICOM	México (2004); Chile (2003);
Asociación de Libre Comercio de Europa (ALCE) (EFTA)			México ; Chile (2004)
Nueva Zelanda			Chile (2006)
Japón			México (2006); Chile (2007)
Australia	Chile		
República de Corea			Chile (2004)
China	Perú		Chile (2006); India (2006)
Singapur	México Perú		Chile (2006); Panamá
Tailandia			Perú
Taiwán	Paraguay, El Salvador y República Dominicana		Panamá , Honduras, Nicaragua, Guatemala
Malasia	Chile		
Vietnam	Chile		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información Oficial.

Desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y al abrigo de dicho foro, la región ha buscado favorecer una mayor integración comercial y económica, permitiendo que los países suscriban más de un centenar de acuerdos de diverso tipo y profundidad —Complementación Económica (ACE), Renegociación del Patrimonio Histórico, Promoción Comercial, Alcance Regional y Alcance Parcial en temas complementarios, etc.—, siendo entre esta diversidad, los ACE el instrumento jurídico fundamental por excelencia de la agrupación. Así, por ejemplo, este instrumento ha sido utilizado por el MERCOSUR para sus tratados de libre comercio (TLCs) con Chile y Bolivia, por un lado y con los países de la CAN más recientemente, conformando un primer grupo de acuerdos de esta naturaleza en el ámbito intrarregional. Asimismo, Chile y México aumentaron sus preferencias concedidas a los países de la región no miembros de la ALADI, básicamente a los países centroamericanos. Este es un segundo grupo de tratados de libre comercio en el ámbito intrarregional. Un tercer grupo son los TLCs que países de la región han suscrito con los países de la CARICOM. Por otro lado y en el ámbito extrarregional, se incorporan los TLCs concluidos en el último quinquenio entre República Dominicana, los países centroamericanos y Estados Unidos;

los países de la CAN con Estados Unidos, respectivamente; así como los TLCs suscritos por Chile y México con países desarrollados; a los cuales se deben agregar las negociaciones en curso que los ARIs regionales tienen con la Unión Europea, y el creciente número de TLC propuestos y en negociación con países de Asia (véase el cuadro 7).

La presión sobre los esquemas de integración crece con los acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur, como los TLC con Estados Unidos (R. Dominicana, Centroamérica y luego Panamá; Colombia, Panamá y Perú, que se suman a los ya existentes con México y con Chile). Últimamente, Estados Unidos y CARICOM analizan la posibilidad de lanzar negociaciones para un acuerdo comercial que sustituya la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*), que expira en septiembre de 2008¹². Por el lado de los acuerdos con la UE, ya cuentan con un Acuerdo de Asociación Chile y México, y los países de la CARICOM que culminaron un acuerdo comercial recientemente. MERCOSUR negocia uno desde el 2000 y Centroamérica y la CAN avanzan en las negociaciones iniciadas en 2007.

Entre 1991 y 2006 la proporción del comercio intrarregional amparada en preferencias arancelarias aumentó desde 8.4% al 12%, evidenciándose un aumento pequeño, si se compara con el nivel de 51% que representan el total de exportaciones regionales amparadas en TLC (véase el gráfico 6).

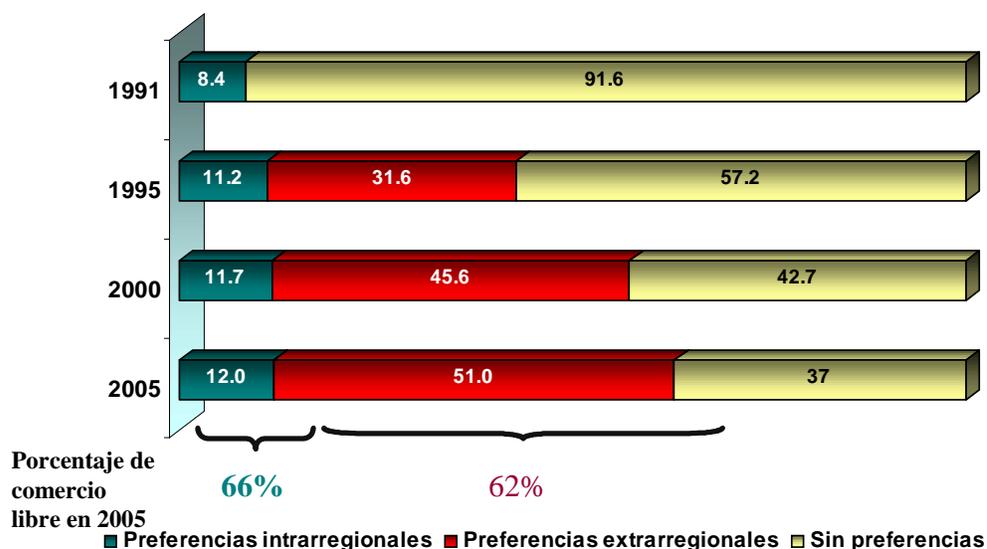
Los acuerdos de tipo N-S incluyen compromisos de mayor cobertura y profundidad que los considerados en los pactos de integración, los que se limitan a bienes, sin considerar servicios ni inversiones, factores claves de la competitividad contemporánea. Esto hace que los impulsores de tales acuerdos N-S postulen que ellos aportan más a la construcción de competitividad. Con todo, en la región persiste un encendido debate sobre su conveniencia económica y política.

Para los países de los ARI, el desafío es perfilar una pronta readecuación de la integración, evitando que se imponga esta asimetría de compromisos: más exigentes, con mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica con socios del Norte y menos demandantes en el esquema subregional. Una tal asimetría de compromisos acentuaría el desinterés por la integración entre los actores económicos.

En síntesis, la suma de acuerdos de baja cobertura y profundidad, así como un reducido grado de cumplimiento en lo concordado y la presencia de cierta incertidumbre jurídica, todo ello hace muy difícil que las principales iniciativas de inversión puedan apoyarse en los esquemas de integración.

¹² En febrero de 2008, el Congreso de los Estados Unidos comenzó a tratar la posibilidad de una extensión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que viene aplicando a los países de la CARICOM, a través de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe hasta el 2010 (Congreso de los Estados Unidos, 2008).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe: proporción del total de las exportaciones cubiertas por acuerdos preferenciales^a.



Estos acuerdos con el Norte aportan evidentes beneficios, entre otros, un mayor acceso al mayor mercado del (o los) socio (s) principal (es) de la mayoría de las economías de la región y la consolidación de posiciones y preferencias que antes eran motivo de concesión discrecional. Más importante, incluyen compromisos de mayor cobertura y profundidad que los incluidos en los pactos de integración en numerosos temas relevantes y al mismo tiempo otorgan mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica (Rosales, 2005).¹³

Sin embargo, es preciso destacar que el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen estos TLC's requiere que se los acompañe con una agenda complementaria de competitividad, innovación y apoyo a las PYMES, de modo de inducir los necesarios cambios en la oferta exportadora que permitan aprovechar las nuevas condiciones de demanda, caracterizadas por mayores exigencias de calidad y oportunidad. De otro modo, sin esa adecuación en la oferta exportable y sin avances en competitividad e innovación, bien podría ser que el aporte de esos TLC's Norte-Sur fuese más bien modesto.

Como resultado de la proliferación de los TLC con el Norte, el comercio intrarregional probablemente se verá afectado por desvíos del intercambio en la dirección norte-sur y los países, que no se encuentren amparados por estos tratados, pueden

¹³ Otro punto de vista señala que más importante que la calidad del instrumento jurídico es la calidad o relevancia del socio. Eso es ponerle otro nombre al mismo problema: la debilidad de los compromisos intrarregionales y la necesidad que cualquier avance de la integración tenga que abordarlo.

registrar pérdidas netas. Por otra parte, los países que ya se han visto favorecidos por un acuerdo, pueden perder interés por un tratado más ambicioso de carácter regional. Por este motivo, la posición de América Latina y el Caribe podría aparecer menos cohesionada a la luz de las negociaciones bilaterales.¹⁴ Si los países optaran exclusivamente por tratados bilaterales, éstos podrían llegar a ser cada vez más incompatibles con la profundización de los acuerdos subregionales, sobre todo si sólo algunos de los miembros de una unión aduanera son a la vez signatarios de un TLC. Los elementos constitutivos de dicha unión tenderían a dispersarse, debido al debilitamiento del arancel externo común (AEC), la multiplicación de las reglas y disciplinas, así como la pérdida de capacidad negociadora de las subagrupaciones.

En lo que va corrido de la actual década, otro rasgo comercial novedoso en el plano de las oportunidades para la región es el creciente vínculo de economías de la región con Asia Pacífico. Este vínculo es más fuerte en América del Sur y se expresa fundamentalmente en la relación con China. Con ocasión de la Cumbre APEC 2004 en Santiago, prácticamente todas las economías sudamericanas recibieron sendas visitas empresariales y políticas de alto nivel provenientes de China. Varias de tales visitas concluyeron en planes de negocios que han elevado el comercio bilateral o que han fructificado en inversiones chinas en actividades de recursos naturales. Este acercamiento ha facilitado que la reflexión subregional sobre estos temas ponga de relieve la necesidad de abordar el vínculo con China y con otras economías asiáticas de un modo más asociativo. De hecho, no es descartable que con algún trabajo más coordinado de gobiernos de la región sea posible interesar a inversionistas de China y también de India en los grandes proyectos de conectividad en infraestructura y energía que están pendientes en América del Sur.¹⁵

Se trata de aprovechar el nuevo momento de las relaciones con China y con Asia Pacífico para avanzar en nuestras tareas pendientes en integración subregional, generando condiciones de conectividad que, junto con reducir el costo de transporte de las exportaciones sudamericanas en dirección al Asia Pacífico, permitan también facilitar el intercambio y las inversiones intra-regionales.

El mapa de las negociaciones comerciales Sudamérica-Asia Pacífico muestra una densidad interesante de negociaciones comerciales entre países de la región y asiáticos que llama la atención además porque todas ellas se han gestado en el último quinquenio. Se trata pues de una tendencia novedosa y de grandes proyecciones, considerando el marcado dinamismo de las mencionadas economías asiáticas y la voluntad con que parecen estar buscando un vínculo más estructural con las economías latinoamericanas. Para los países de la región, y para los ARI en concreto, seguir esta dinámica es vital, ya que la conjunción de la Comunidad Económica de la ASEAN, China, la República de Corea y Japón, en una gran zona de libre comercio en Asia, representaría un elemento

¹⁴ Este es un test empírico. En los casos de Costa Rica, Chile y México, sus activas negociaciones bilaterales no han reducido ni el entusiasmo ni su nivel de compromiso con las negociaciones multilaterales o hemisféricas. Al contrario, la mayor capacidad negociadora está siendo utilizada de manera intensa y proactiva en las negociaciones de la Ronda Doha.

¹⁵ El banco China Development Bank, la mayor institución financiera de desarrollo del mundo, medida por sus activos, se está orientando a financiar la expansión de empresas chinas en ultramar en los ámbitos de energía y minerales. Hasta ahora, este banco asignaba sólo el 4% de sus recursos a tales actividades. [China Economic Review](#), Daily News Update 06-12-2006

acelerador del proceso de cambio tecnológico e integración de facto entre las economías de Asia en desarrollo. Estar ausente de esta dinámica podría restar competitividad a las economías latinoamericanas, ya que aumentarían las preferencias entre los países de Asia, favoreciendo corrientes de desviación de comercio en desmedro de los países de la región.

Se trata pues de otra gran tendencia que la integración debería tomar en cuenta, buscando sacar provecho de la misma. Vale decir, trabajar la relación con China y con Asia Pacífico de un modo más cooperativo y estratégico, vinculando los esfuerzos del Atlántico y del Pacífico. Esto supone, entre otras cosas, trabajar más seriamente los viejos temas de la integración que aún no logran despegar.

3.- Distintos estados de ánimo a propósito de la integración regional.

a) La insatisfacción es mayor en América del Sur;

Como se ha señalado, los resultados de la integración regional distan de acercarse a las promesas iniciales con que surgieron en la región y tiende a primar un cierto clima de insatisfacción. Esa insatisfacción, sin embargo, parece ser más acentuada en el espacio sudamericano, donde el incumplimiento -a veces reiterado- de lo acordado, erosiona la credibilidad política de la integración y la certidumbre jurídica, impidiendo que las principales apuestas de inversión radiquen en los esquemas de integración.

Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños, particularmente en MERCOSUR, no están sintiendo que las actuales modalidades de integración sean el mejor escenario para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora.

Los países tienen agendas e intereses difíciles de conciliar. Así, mientras Colombia y Perú se presentan más abiertos, Bolivia y Ecuador aún tienen prioridades diferentes sobre la apertura a terceros mercados. Estas fragmentaciones se han puesto de manifiesto en las concluidas negociaciones de Colombia y Perú con los Estados Unidos, y en las negociaciones en curso con la Unión Europea.

El reciente conflicto entre Colombia y Ecuador y la necesidad de la intervención de la OEA y del Grupo de Río, para evitar un escalamiento del mismo, es un crudo ejemplo del nivel de las tensiones en América del Sur y, en este caso, entre dos miembros de la CAN. Tienden a acrecentarse las diferencias entre los países sudamericanos respecto de temas relevantes- como ser las relaciones con Estados Unidos, el rol del comercio en el desarrollo, las negociaciones comerciales intra y extra-regionales y las formas más adecuadas de la integración. En estos avatares, como es evidente, la integración es la principal víctima.

b) los mayores avances están en Centroamérica y CARICOM

En Centroamérica, el debate es distinto. Allí impera una lógica de geometría variable, con diversidad de velocidades en el proceso de integración y aceptación de las

negociaciones de países miembros con terceros extra-acuerdo. La mediana y reducida escala de las economías que conforman esta subregión, así como una relativa mayor homogeneidad entre sus miembros, han estimulado el compromiso con una liberalización comercial de mayor celeridad y complementaria con la integración subregional. Al negociar CAFTA, los países centroamericanos han decidido aplicar entre ellos los compromisos que cada uno ha establecido con Estados Unidos, con lo que buscan modernizar su propio esquema de integración, incorporando compromisos nuevos en servicios, inversiones y otros ámbitos.

Así, generan condiciones para una zona económica ampliada, con disciplinas comunes y con perspectivas de alianzas comerciales para aprovechar tanto la ampliación del mercado centroamericano como el acceso al mercado norteamericano. Centroamérica utiliza las negociaciones comerciales con Estados Unidos y ahora con la Unión Europea para renovar su integración, perseverando en el objetivo de favorecer una mejor inserción internacional, a fin de aprovechar las mayores ventajas de su posición geográfica y cercanía a los Estados Unidos.

Los países del Caribe, por su parte, pese al retraso del cumplimiento del calendario acordado, y el no pleno cumplimiento del AEC por parte de todos los miembros de la agrupación, han reforzado su institucionalidad integracionista, concluyendo negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. No obstante, este grupo de países tiene dos velocidades. La de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, con un mayor compromiso que el de las pequeñas economías del Caribe Oriental, más rezagadas en el proceso de conformación del Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC). Pese a ello, los países avanzan en el proceso tendiente a la conformación de la Unión Aduanera, considerando la liberalización comercial con países del norte como parte de su estrategia, siempre y cuando ésta se mantenga acorde con el estatus particular de pequeñas economías. En esa línea, los países mantienen activas negociaciones a través del Mecanismo Regional de Negociaciones del Caribe (Caribbean Regional Negotiating Machinery, CRM).

c) Las debilidades de la integración pueden haber estimulado las negociaciones de tipo Norte-Sur

En ausencia de buenas noticias en el plano multilateral y en la integración regional, no debiera sorprender que países de tamaño pequeño y mediano busquen negociaciones de libre comercio con economías industrializadas como Estados Unidos o la Unión Europea, tras ganancias de acceso a mercado en economías de gran tamaño.¹⁶

Once países de la región más los 14 caribeños envían al mercado norteamericano el 40% o más de sus exportaciones y, por tanto, tiene sentido económico y comercial que tales países deseen asegurar y profundizar un acceso estable a ese mercado (Ver nuevamente el Cuadro 3). Menos sentido tiene deducir de ello connotaciones políticas. Dado que el debate en el Congreso norteamericano sobre inversiones extranjeras en

¹⁶ En rigor, en tanto el socio mayor continúe negociando nuevos acuerdos bilaterales, el acceso preferencial no es excluyente pues debe compartirse con nuevos socios. En otros casos, la negociación permite recuperar niveles previos de acceso, que se habían visto desmejorados por las preferencias obtenidas previamente por otros competidores.

puertos y sobre manufacturas chinas y *outsourcing* con India muestra señales fuertemente proteccionistas, estos acuerdos bilaterales con Estados Unidos operan también como un seguro frente a eventuales escenarios de menor fluidez comercial.

Como se ha mencionado, en México, Chile y en varias economías centroamericanas ya está operando un TLC con Estados Unidos y es probable que en los próximos meses acontezca algo parecido con Panamá, Colombia, Costa Rica y Perú, si es que se obtienen las respectivas aprobaciones parlamentarias. Es decir, un dato nuevo en la región es que, probablemente a fines del 2008 ó 2009, 11 países de la región tendrán acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y no es descartable que nuevos países se puedan sumar a esa tendencia. Este dato tiene fuertes implicaciones pues estos diversos acuerdos tienen un elevado grado de similitud en la forma que operan las disciplinas, en la cobertura de las mismas y en las modalidades en que se interactúa con el socio. Centroamérica ha dado un interesante paso adicional, en tanto los compromisos contraídos en la negociación con Estados Unidos también han sido asumidos ente los países centroamericanos. Con esto se abre la posibilidad cierta de actualizar el propio mecanismo de integración, en la medida que ahora las disciplinas intra-centroamericanas en servicios, inversiones, compras públicas y en transparencia, por ejemplo, podrán converger más rápidamente, toda vez que si ya fue posible consensuar modalidades exigentes en la negociación con Estados Unidos, con mayor razón debiera ser posible hacerlo en la dimensión comunitaria.

Cabe recordar que también México y Chile poseen Acuerdos de Asociación con la UE y, por ende, un acuerdo de libre comercio en su componente económico. Las negociaciones de la UE con Centroamérica y con la CAN partieron en 2007, con lo cual sería bastante posible que antes del 2010 ahora 13 países, agregando a Bolivia y Ecuador, tengan sus respectivos acuerdos de libre comercio con la UE. Si MERCOSUR culminase su negociación con la UE, se trataría entonces de 18 países latinoamericanos con acuerdo con la UE, incluyendo a Venezuela.

Estos son datos duros de la realidad que cualquier impulso renovador de la integración no podrá ignorar. Una visión menos negativa indicaría que estos acuerdos, junto con imponer ciertas restricciones a los ARI's, también ofrecen amplias posibilidades de avance. En efecto, en la medida que se aprovechen los compromisos ya asumidos por países de la región, por ejemplo con la UE, para proyectarlos al espacio de la integración regional, se facilitaría una rápida actualización de los ARI's regionales. En ese momento, el paso siguiente sería fundir los diversos ARI's en un único acuerdo vinculante.

4) Diversos escenarios posibles para el avance de la integración regional

Algunos trabajos recientes, identifican tres posibles escenarios diferentes para la integración sudamericana. Uno exitoso, otro negativo y un tercero de mantenimiento del status quo.

El escenario optimista supone que se despejan las actuales discrepancias sobre temas sustantivos, crece la tolerancia frente a estrategias diversas y va dándose una

gradual convergencia entre los diversos ARI's presentes en la región. Los esquemas de integración se actualizan, incorporando nuevos temas, mejorando el vínculo con las organizaciones empresariales y reforzando el carácter vinculante de los compromisos a través de mejoras sustantivas en el funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias. En un tal escenario, la CAN y MERCOSUR tenderían a converger, sentando las bases para un funcionamiento eficaz de iniciativas sudamericanas más amplias que incluyen a Chile, Guyana y Surinam. A partir de tales avances, el paso siguiente sería reforzar el vínculo con México y Centroamérica. Este escenario parece hoy demasiado alejado de la realidad y si bien nada gustaría más al autor que equivocarse en su pronóstico, hay pocas bases para que este escenario se esboce antes del 2010. Tratándose de un escenario hoy bastante utópico, Vaillant, (2007) llega a denominarlo el escenario ALICIA, en alusión al clásico cuento "Alicia en el país de las Maravillas".

El segundo, sería un escenario en el que primaría la polarización de los intereses nacionales por sobre la integración regional. Si este fuera el caso, el resultado sería la presencia de un grupo de países que no avanzaría más allá del nivel actual en los compromisos de integración, si bien probablemente acentuándose la brecha entre discurso y realidad pues, a la par del estancamiento integracionista, todos y cada uno de los países seguirán tomando decisiones respecto de comercio e inserción internacional, sólo que tales decisiones no privilegiarán el camino de la integración. Al predominar el conflicto en este escenario, Vaillant, (2007) se permite con algo de ironía definir a este escenario como el de Caperucita Roja, insinuando que predomina la maldad del Lobo.

El tercer escenario, sería uno en el que prime la continuidad del actual orden en los esquemas de integración, vale decir, el mantenimiento del *status quo*. Rosales, (2007) define este escenario como uno de naturaleza inercial en el que conviven un cierto nivel de polarización en el que Brasil hace de árbitro, marcando el rumbo de lo que se espera de la integración con la agenda de *Itamaraty*. Sería un escenario no muy lejano al segundo, en el que primaría una suerte de eterna inmadurez¹⁷. Si los países optan por seguir un escenario de este tipo, se corre el riesgo de potenciar mayores rupturas, propiciando escenarios de mayor divergencia y fragmentación que de convergencia.

5) Algunas propuestas para la renovación (tentando a Alicia...)

El abanico de acuerdos bilaterales del tipo Norte-Sur (N-S) o con Asia Pacífico puede acentuar la pérdida de relevancia de los esquemas de integración. Desde este punto de vista, generan presiones adicionales para actualizarlos, considerando además la posibilidad de utilizar ese aprendizaje técnico negociador en la renovación y actualización de los esquemas de integración.

Los actuales acuerdos subregionales podrían profundizar la integración, con el propósito final de la creación de un mercado común.¹⁸ Por cierto, se trata de un objetivo

¹⁷ Vaillant (2007), asocia metafóricamente este escenario al mundo de "Peter Pan".

¹⁸ Opciones para profundizar la integración hay muchas y variadas y probablemente la opción de un mercado común, con convergencia de políticas y con una institucionalidad comunitaria es la más exigente. La construcción gradual y realista de objetivos

ambicioso, imposible de conseguir en plazos breves. Por ahora, el punto de partida crítico es más modesto: cerrar la brecha entre práctica y discurso, limitándonos a cumplir lo concordado y a explorar avances pragmáticos y realistas. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluyendo la incorporación de los acuerdos comunitarios a la legislación nacional, sería el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

Son varias las direcciones concretas en las que es necesario seguir avanzando. Por un lado, hacer converger los compromisos en materia de acceso a mercados y, por otro, actualizar los compromisos en materias hasta hoy no cubiertas cabalmente como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. En efecto, una cosa es la resistencia a negociar estos últimos temas en acuerdos Norte-Sur, en rechazo a enfoques que se los considera de poco beneficio para los países en desarrollo (ped) y otra muy distinta, es no avanzar en estos temas en los esquemas de integración subregional. En este sentido, que algunas economías de la subregión hayan negociado o estén a punto de hacerlo con economías del Norte, abre espacio para avanzar en estos temas, privilegiando la construcción de senderos pragmáticos de convergencia que, sin replicar necesariamente el formato de tales acuerdos, sí puedan proveer un mejor escenario para el desarrollo intra-regional de las inversiones y las exportaciones de servicios.

También debiera ser posible avanzar en un proceso gradual de convergencia en materia de reglas y disciplinas, así como en una apropiada institucionalidad entre los países que pertenecen a distintos grupos de integración, tendiendo puentes entre las diversas agrupaciones subregionales. Lo importante es mantener activa la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, con avances graduales y realistas hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura (CEPAL, 2005).

Una síntesis de estas propuestas incluye:

- i) convergencia en acceso a mercado, vale decir, consolidar y simplificar la diversidad de listas de desgravación que existe en el conjunto de acuerdos comerciales intrasudamericanos¹⁹;
- ii) armonizar las normas de origen y sus procedimientos de verificación, para luego explorar su acumulación, partiendo por sectores donde su factibilidad sea más inmediata;
- iii) armonizar la gestión de las aduanas, incluyendo procedimientos aduaneros, normas de origen y verificación de las mismas;

incrementales puede permitirnos avanzar en esa dirección pero el desafío actual es bastante más modesto: preservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales.

¹⁹ En A. del Sur existen 10 acuerdos ALADI más el acuerdo de integración de la CAN. Ello genera 11 procesos de integración que dan origen a 90 trayectorias de desgravación arancelaria para las correspondientes 45 relaciones bilaterales (45 pares de países en el subcontinente y 2 relaciones preferenciales en cada par pues las desgravaciones no son estrictamente recíprocas). ALADI-CAN-MERCOSUR, 2006.

- iv) armonizar normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, conjuntamente con las normas en servicios de transporte, que son medidas críticas para la facilitación del comercio intra-regional;
- v) uniformar las medidas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios) y luego proceder a eliminarlas para el comercio intra-sudamericano;
- vi) uniformar y consolidar los mecanismos de solución de controversias, marchando hacia un mecanismo único en la subregión, replicando los procedimientos y el carácter vinculante de la normativa OMC;
- vii) promover avances conjuntos y coordinados en temas tales como, certificación de calidad; trazabilidad; seguridad en el comercio; normas sanitarias y fitosanitarias (como el combate conjunto a la fiebre aftosa y a la gripe aviar); buenas prácticas productivas y de comercialización, promoción conjunta de exportaciones, todo lo cual colaboraría en gestar mejores condiciones para una competitividad asociada a la integración y la coordinación de políticas;²⁰
- viii) definir un programa subregional de facilitación de comercio que recoja los lineamientos promovidos por los países de la región en la Ronda Doha, con especial atención a los temas de trato especial y diferenciado y de apoyo a la conectividad e infraestructura de países sin litoral marítimo;
- ix) facilitar una mejoría sustancial en materia de la interconexión de infraestructura, de acuerdo a los criterios establecidos en IIRSA, incluyendo las cuencas hidrográficas compartidas;
- x) promover esfuerzos conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, con vistas a crear verdaderos sistemas regionales de innovación, que sirvan igualmente como mecanismos de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

Estas medidas constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración, estimulando el comercio intra-regional y las decisiones de inversión. En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC, aportando los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que ellos no contemplan. Concretarlos, sin embargo, demandará un mayor esfuerzo político y técnico. De la misma forma, el avance en todas las áreas mencionadas exige la construcción de una institucionalidad regional mucho más fuerte en torno de los acuerdos subregionales de integración. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de socios más grandes dentro de los propios acuerdos. También debiera colaborar en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

Al profundizar la integración en el marco de un regionalismo abierto, ésta actúa como factor de competitividad, al operar en mercados más abiertos a la competencia externa,

²⁰ PROCHILE, la agencia encargada de la promoción de exportaciones de ese país, está promoviendo reuniones de negocios en países limítrofes en orden a detectar posibilidades de integración productiva que permitan que empresas de esos países puedan proveer de insumos a empresas instaladas en Chile que exportan a Estados Unidos, la UE o China. Se acaba de realizar además una misión conjunta chileno-peruana, público-privada, a Shanghai explorando posibilidades de exportación conjunta a China.

complementando la inserción dinámica en los principales mercados internacionales y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las PYMES en las corrientes de exportación. Una integración más profunda, adoptando la óptica de “regionalismo abierto”, facilitaría la ampliación y unificación de mercados, reforzada por normativas comunes y mayor certidumbre jurídica. Ello no sólo estimularía un mayor intercambio intra-regional sino que además favorecería la atracción de IED y la gestación de empresas “translatinas”, las que aprovecharían el mercado regional unificado y la acumulación de origen entre todos los acuerdos comerciales intra-América Latina. En un tal escenario, la integración empezaría a cancelar sus viejas deudas de aporte al desarrollo, la competitividad, la innovación y la construcción de cadenas de valor latinas que, surgiendo primero en el espacio subregional, tenderían luego a saltar al espacio global.

Bibliografía

- ALADI-CAN-MERCOSUR, 2006. Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica.
- Balassa, Bela (1964), *Hacia una Teoría de la Integración Económica*. En: Miguel S. Wloneczek (1964), *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica.
- Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. London.
- Calderón Álvaro (2005), “Chile: direct investment abroad and internalization of Conglomerates”, documento presentado en la Reunión de expertos en el aumento de la capacidad de producción de las empresas de los países en desarrollo mediante la internacionalización, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 5 al 7 de diciembre.
- Cámara de Comercio de Santiago (2007), “Inversión chilena en el exterior alcanza a los US\$ 1.303 millones durante el primer semestre”, *Nota informativa*, agosto.
- CEPAL (1994), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” (LC/G. 1801), Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005* (LC/G.2309-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44
- CEPAL (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias 2005*, (LC/G.2283-P), Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (1994), “El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional”, (LC/R.1622), Santiago, Chile.
- da Mota Veiga, Pedro y Sandra Rios (2007), “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, serie comercio internacional, No. 82 (LC/L.2776-P), Santiago de Chile, CEPAL..
- Durán José and Mariano Alvarez (2007), “Shipping Costs: A Rising Challenge To The Region’s Competitive Development” in *FAL Bulletin*, N° 256, December.
- Durán, José y Fernando Masi (2007), “Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”, Documentos de Proyectos No. 132, Santiago de Chile.
- Ethier, Wilfred, J. (1998), “Regionalism in a multilateral world”, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Freund, Caroline L. (1998), “Regionalism and Permanent Diversion”, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers N°. 602, January.
- Hoekman, Bernard, Maurice Schiff and L. Alan Winters (1998), “Regionalism and development: main messages from recent World Bank research”, Development Research Group, World Bank, September.
- Krugman, Paul (1993), “Regionalism versus multilateralism: analytic notes”, in Jaime de Melo and A. Panagariya (eds.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.
- Lawrence, R. Z. (1991) “Emerging regional agreements: building blocks or strumbling blocks?” *Amex Bank Review Prize Essays*, R. O’Brien (comp.), Oxford, Oxford Univ. Press.
- López, Carolina, Alberó and Jacint Soler Matutes (1998), “Open Regionalism versus Discriminatory Trading Agreements”, *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 14, N°.3.

- Olarreaga, M., M. Schiff y Y. Yanling (2003), “North-South and South-South Trade-Related Technology Difusión: An Industry Level Análisis”, CEPR Discussion Paper NO. 3711, London, Center for Economic Policy Research.
- Peres, Wilson and Giovanni Stumpo (1999), “Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina después de las reformas económicas”, ECLAC, Santiago, Chile.
- Prebish Raúl, Carlos Sanz de Santamaría, Jose Antonio Mayobre y Felipe Herrera (1965), Hacia la Integración Acelerada de América Latina: Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos. Fondo de Cultura Económica.
- Primo Braga, Carlos A. (1994), “The New Regionalism and Its Consequences”, World Bank (IED), Washington D.C., August.
- Rosales, Osvaldo (2005), “Oportunidades y desafíos del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos”, Informativo Gerencial, Deloitte, enero.
- Rosales, Osvaldo (2006), “Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales”, en Notas de la CEPAL, mayo 2006.
- Rosales, Osvaldo, José E. Durán Lima, y Sebastián Sáez (2008), “Recent trends in Latin American integration: an overview”, Texas, Baylor University. En Mackiney Joseph y Stephen Gardner (2008), Economic Integration in the Americas. Roulette. Section 3.
- Secretaría de Economía (2002), “México realiza inversiones en el exterior”, vol. 1, N° 4 [en línea] <http://www.economia-montevideo.gob.mx/Boletines/Mexp0402.pdf>
- Secretaría del Mercosur (2008), Presupuesto FOCEM 2008. Página web oficial: www.mercosur.org.uy/.
- Tavares, Marcia (2005), “Case study on outward foreign direct investment from Argentina”, documento presentado en la Reunión de expertos en el aumento de la capacidad de producción de las empresas de los países en desarrollo mediante la internacionalización, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 5 al 7 de diciembre.
- Tavares, Marcia (2006), “Trans-Latins. Trends and issues”, documento presentado en la reunión Emerging multinationals: who are they, what do they do, what does it mean?, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 27 de marzo [en línea] www.eclac.org/ddpe/agenda/4/26104/pres_OECD.pdf
- Vaillant, Marcel (2007), “Heterogénea evolución de la integración económica en América del Sur: entre la complementariedad y el conflicto”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie de Comercio Internacional No. 83. agosto.