

3. INTEGRACIÓN REGIONAL: PROPUESTAS DE RENOVACIÓN

OSVALDO RÓSALES *

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 extracomerciales. Más aun, 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 25 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

* Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

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 extrazona 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 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 comercial¹.

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 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 complemen-

¹ 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.

tariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional.

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 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 cómo 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.

I. NUEVAS PRESIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Desde los años noventa ha habido avances en comercio intrarregional, normas e instituciones y, en este último caso, probablemente más destacados en América Central y en la CAN. La cuestión es si esos avances son suficientes *vis-à-vis* la magnitud de los desafíos. Aún, reconociendo la existencia de activos importantes en los procesos de integración, como el desarrollo institucional y la reciente creación de los Programas de Desarrollo Social en la CAN; los fondos de cohesión, así como los esfuerzos desplegados para acordar códigos aduaneros únicos y profundizar al 100% el Arancel Externo Común en MERCOSUR, entre otros, el balance de la integración regional sigue cargando elevados pasivos.

La región muestra tasas comparativamente elevadas en el incremento del *quantum* exportado y cierta diversificación en las exportaciones, pero 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 iba a ser uno de los aportes de la integración regional, operando como plataforma de aprendizaje que permitiese luego exportar bienes más sofisticados a terceros mercados.

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, Perú y probablemente Ecuador, que se suman a los ya existentes

con Canadá, México y con Chile). Por el lado de los acuerdos con la UE, ya cuentan con un Acuerdo de Asociación Chile y México, en tanto MERCOSUR negocia uno y Centroamérica y la CAN probablemente iniciarán negociaciones en el 2007. Estos acuerdos 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, generan amplios debates sobre su conveniencia económica y política.

El desafío es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de 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. Al mismo tiempo, se requerirán mayores esfuerzos para producir convergencias en reglas y disciplinas entre los esquemas de integración mismos, evitando así una red de acuerdos de tipo «centro y rayos» (*hub-and-spoke*) (Wonnacott, 1996).

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.

II. LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN ES PREVIA A LOS TLC

Sostener que los acuerdos bilaterales de libre comercio (ALC) con países extrarregión o extraacuerdo habrían conducido a una crisis de la integración regional es poco realista. Es necesario además, precisar el argumento pues TLC han existido y variados antes de que se haya difundido esta percepción de los TLC como instrumentos de quiebre de las aspiraciones integracionistas. Por ejem-

plo, en MERCOSUR (México-Uruguay) y en la CAN (G-3, Colombia, México y Venezuela). MERCOSUR lleva además seis años negociando con la UE un acuerdo de amplia cobertura, incluyendo servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual y ello no se ha interpretado como posibilidad de conflicto con la integración regional. Claro, negocia el MERCOSUR en bloque pero ello igualmente podría generar efectos de desviación de comercio y de superposición de disciplinas, al menos en la relación CAN-MERCOSUR.

Por cierto, el elemento crítico en este debate es el de los TLC con Estados Unidos, percibidos como más exigentes en ámbitos que exceden a la OMC, en particular, en los temas de inversiones, servicios, compras públicas y propiedad intelectual. Esto, además de las obvias discusiones de economía política que acompañan en nuestra región a las relaciones con Estados Unidos. Este debate, en lo estrictamente económico y comercial, es necesario pues efectivamente acontece esa mayor exigencia y serán los países los que calibrarán internamente el análisis costo-beneficio de sus decisiones y el impacto de las mismas en su competitividad, así como en sus relaciones bilaterales y regionales.

La crisis de la integración es anterior a dichos TLC y es posible que tales negociaciones puedan colaborar en la puesta al día de la integración. Mientras en Centroamérica se estima que el CAFTA abre espacios para renovar y profundizar la integración, en América del Sur esa conclusión es menos compartida entre los diversos gobiernos. Los TLC del tipo N-S en América del Sur también pueden leerse como reacción de los países que, enfrentados a la incertidumbre de las negociaciones en la OMC y al estancamiento de la integración, buscan oportunidades para el crecimiento en negociaciones bilaterales con terceros, especialmente con aquellos países con los que proporcionalmente existen mayores intercambios comerciales y problemas de acceso a mercado —cuotas, contingentes, crestas y progresividad arancelarias, entre otras barreras—, así como también la incertidumbre de sistemas de preferencias con vencimiento temporal o con mayor discrecionalidad (SGP, ATPDEA, CBI, Preferencias Acuerdo de Cotonú, Programa Droga de la UE, etc.). Estas negociaciones no podrían interpretarse como desinterés

en la integración regional sino más bien como una vía pragmática de salvar las dificultades actuales de acceder a tales mercados, expandiendo y diversificando las exportaciones hacia ellos.

El tema sigue siendo, cómo hacer para que estas negociaciones bilaterales no colisionen con la profundización de los esfuerzos de integración. Esto, por cierto, es un camino de doble vía ya que se requiere tanto disposición y flexibilidad de los países que cuentan con estos acuerdos bilaterales como de aquellos que no los tienen, en orden a explorar en conjunto vías que permitan elevar el atractivo y la pertinencia de la integración, con fórmulas realistas, graduales pero siempre enmarcadas en un proyecto estratégico de largo plazo.

III. LOS TLC EFECTIVAMENTE AGREGAN DIFICULTADES

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 (Rosalles, 2005)².

Sin embargo, es preciso destacar que el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen estos TLC 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.

² 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.

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 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 bilaterales³. 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.

IV. ABREN OPORTUNIDADES PARA RENOVAR LA INTEGRACIÓN

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 común⁴.

³ Este es un rest empírico. En los casos de Costa Rica, Chile y México, las activas negociaciones bilaterales no han reducido ni el entusiasmo ni el 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.

⁴ Opciones para profundizar la integración hay muchas y variadas y probablemente la opción de un mercado común, con convergencia de políticas y con una

Por cierto, se trata de un objetivo 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, serían 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 intrarregional 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 coordina-

institucionalidad comunitaria es la más exigente. La construcción gradual y realista de objetivos 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.

ción macroeconómica, mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestión 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:

1. convergencia en acceso a mercado, vale decir, consolidar y simplificar la diversidad de listas de desgravación que existe en el conjunto de acuerdos comerciales intrasudamericanos⁵;
2. armonizar las normas de origen y sus procedimientos de verificación, para luego explorar su acumulación, partiendo por sectores donde su factibilidad sea más inmediata;
3. armonizar la gestión de las aduanas, incluyendo procedimientos aduaneros, normas de origen y verificación de las mismas;
4. armonizar normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, conjuntamente con las normas en servicios de transporte, que son medidas críticas para la facilitación del comercio intrarregional;
5. uniformar las medidas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios) y luego proceder a eliminarlas para el comercio intrasudamericano;
6. 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;

⁵ En América 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.

7. 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 políticas⁶;
8. 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;
9. facilitar una mejoría sustancial en materia de la interconexión de infraestructura, de acuerdo a los criterios establecidos en IIRSA, incluyendo las cuencas hidrográficas compartidas; 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 intrarregional 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

⁶ 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 Shangai explorando posibilidades de exportación conjunta a China.

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, 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. Si se lograran avances concretos en estos terrenos, los países miembros podrían verse favorecidos por los beneficios que tradicionalmente se han atribuido a esta modalidad de «regionalismo abierto». Si los acuerdos vigentes se renuevan para superar algunos de los obstáculos históricos, los espacios subregionales serán compatibles con la ampliación del intercambio en el terreno norte-sur.

V. LAS PROMESAS DE LA INTEGRACIÓN

La integración regional ofrece una atractiva posibilidad de ampliar los mercados, las escalas de producción, promover inversiones, y en última instancia, estimular el dinamismo económico. En el marco del regionalismo abierto, que contempla barreras moderadas a terceros, los acuerdos regionales de integración (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 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, 1999) 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 extrarregionales (CEPAL, 1994, 2002, 2005). Dados los bajos coeficientes de comercio intrarregional, es evidente que estas potencialidades se están subutilizando 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 extrarregionales, una de las promesas estelares de los esfuerzos de integración de los años noventa.

Asimismo, como suele ocurrir en los TLC de tipo N-S respecto al mercado del socio principal, los ARI deben servir para «consolidar» el mejor acceso al mercado regional, aprovechando las economías de escala, ya que, en presencia de ellas, incluso una costosa desviación de comercio podría transformarse en creación de comercio (Freund, 1998). Por cierto, estamos hablando de beneficios potenciales, no resultados garantizados. El resultado depende de la voluntad política, del liderazgo de algunos países en los esquemas de integración y de la calidad de las decisiones y de la institucionalidad integracionista. Estos beneficios dinámicos, que son significativos, no pueden medirse mediante las metodologías tradicionales basadas estrictamente en la creación y desviación de comercio y demoran en concretarse (Schiff y Winters, 2004).

Desde el punto de vista normativo e institucional, también 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. Además, en diversas áreas, 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)⁷. El proceso regional de integración, en algunas áreas, puede ser un mecanismo de «building block», en vez de «stumbling block» (Lawrence, 1991) para construir un mejor sistema multilateral. En general, esta dinámica proactiva al interior de los ARI regionales tampoco ha venido aconteciendo en el caso latinoamericano o caribeño.

VI. NO SE HAN CONCRETADO

El balance de los procesos de integración regional en los últimos años muestra varias debilidades. A pesar de cierta recuperación del comercio intrarregional en 2004-2006, persisten falencias conspicuas:

- i) comercio intrarregional reducido⁸ y marcadamente procíclico;
- ii) perforaciones a los aranceles externos comunes;
- iii) persistencia de 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

⁷ 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.

⁸ 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 intrarregional en 2004-2005, éste sigue bajo los niveles máximos alcanzados, previos a la crisis asiática.

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.

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 intrazona, 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. Por su parte, la institucionalidad comunitaria se aprecia más sólida en la CAN y en el MCCA. 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. 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.

Evaluación de los diversos ámbitos de la integración regional en América Latina y el Caribe (a noviembre de 2006)

	Política Comercial Común	Unión Aduanera (AEC)	Institu- cionalidad	Coordi- nación macroeco- nómica	Trato asime- trías
MERCOSUR.....	-	- ^a	-	- ^c	- ^e
Comunidad Andina ..	+ -	- ^a	+	+ - ^d	-
Mercado Común Centroamericano .	-	+	+	+ -	-
CARICOM.....	-	-	+ - ^b	-	-

Claves: - Tratamiento insuficiente;

+ Tratamiento suficiente;

+ - Tratamiento medianamente aceptable.

- Tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR tienen el compromiso de completar la Unión Aduanera mediante la conformación de un territorio común aduanero en diciembre de 2006 y enero de 2008, respectivamente. No obstante, el Arancel Externo Común aún tiene listas de excepciones. Véase la Decisión 628 de la Secretaría General de la CAN, y las Decisiones núms. 34/03; 50/04; 54/04 y 37/05 del Consejo del Mercado Común (CMC).
- En la CARICOM se han creado algunas instituciones nuevas como el Tribunal para la Solución de Controversias y el Banco de Desarrollo del Caribe.
- 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. El último informe del GMM revela la existencia de asimetrías metodológicas entre los socios fundadores del grupo y Venezuela, país que no ha podido alcanzar el nivel de armonización del resto de países (http://gmm.mecan.gov.ar/actas_esp.html).
- 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. La Secretaría de la CAN ha destacado avances sustanciales en la aprobación de un Régimen Comunitario para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal. (Decisión 578), la Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado y la Armonización de Impuestos Indirectos (<http://www.comunidadandina.org/economia.html>).
- 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%). En julio de 2006, el Consejo del Mercado Común determinó que los países podían aportar el monto acordado durante el transcurso del año 2006, al mismo tiempo que se iniciara la revisión de los perfiles de proyecto (véase CMC, DEC-17/06) (<http://www.MERCOSUR.int/>).

FUENTE: División de Comercio Internacional e Integración.

Finalmente, en materia de coordinación macroeconómica y tratamiento de las asimetrías entre sus miembros, hasta ahora ningún esquema subregional de integración muestra avances significativos.

VII. LA INSATISFACCIÓN CON LA INTEGRACIÓN ES BÁSICAMENTE SUDAMERICANA

Los resultados de la integración regional distan entonces 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.

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.

VIII. MIENTRAS TANTO, CENTROAMÉRICA RENUEVA SUS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

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 extraacuerdo. La mediana y reducida escala de las economías que conforman esta subregión, así como una relativa mayor homogeneidad entre sus miembros ha estimulado el compromiso con una liberalización comercial de mayor celeridad y complementariedad 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. El Caribe, por su parte, refuerza su institucionalidad integracionista, preparando la negociación con la UE. No obstante, este grupo de países tiene dos velocidades. La de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, 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 Ne-

gociaciones del Caribe (Caribbean Regional Negotiating Machinery, CRM).

IX. LAS DEBILIDADES EN LA INTEGRACIÓN PUEDEN OTORGARLE SENTIDO A LAS NEGOCIACIONES 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 tamaño⁹.

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. Menos sentido tiene deducir de ello connotaciones políticas. Dado que el debate en el Congreso norteamericano sobre inversiones extranjeras en puertos, manufacturas chinas y *outsourcing* con India muestra señales 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 de 2007, 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.

⁹ 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.

Destino de las exportaciones. Matriz de comercio intrarregional y extrarregional, 1990-2005 (en porcentajes del total)

Destinos	ALC		EE UU		UE		Japón		Asia		Otros		Mundo	
Origen	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
ALC	15.9	17.4	38.4	51.6	24.4	12.3	5.6	2.0	4.8	7.2	10.9	9.5	100	100
CAN	18.2	30.0	39.3	37.5	26.3	13.6	5.3	2.2	2.7	6.7	8.1	9.9	100	100
Bolivia	44.8	65.9	20.0	14.0	31.2	5.3	0.3	4.9	0.5	4.2	3.2	5.7	100	100
Colombia	16.4	33.6	44.5	41.8	28.0	13.3	3.8	1.6	0.8	2.6	6.6	7.2	100	100
Ecuador	17.7	29.0	53.0	46.5	11.0	11.4	1.9	0.7	3.9	1.1	12.6	11.3	100	100
Perú	14.9	20.5	23.1	30.4	33.9	16.7	12.7	3.6	6.4	15.8	9.1	13.1	100	100
MERCOSUR	17.7	29.0	20.8	16.9	33.1	20.9	6.0	2.3	8.3	13.1	14.1	17.8	100	100
Argentina	27.4	39.9	13.8	10.8	32.4	17.0	3.2	0.7	6.8	14.9	16.4	16.7	100	100
Brasil	11.6	25.0	24.6	19.0	33.7	22.4	7.5	2.9	9.2	12.7	13.3	17.9	100	100
Paraguay	52.4	37.1	4.3	3.2	31.8	14.0	0.3	1.1	3.5	7.1	7.8	37.5	100	100
Uruguay	40.6	34.6	9.5	22.4	26.8	18.8	1.2	0.9	6.1	7.1	15.8	16.1	100	100
MCCA	21.8	25.7	44.1	56.0	23.4	9.5	2.4	0.5	1.4	5.9	6.9	2.2	100	100
Costa Rica	16.5	23.6	45.1	44.8	29.8	16.0	1.1	0.7	1.4	13.6	6.0	1.2	100	100
El Salvador	35.7	30.0	34.1	60.6	27.6	4.9	1.0	0.5	0.1	0.6	1.4	3.5	100	100
Guatemala	34.6	36.7	39.8	50.1	13.6	4.5	3.0	0.7	1.4	4.6	7.6	3.4	100	100
Honduras	4.6	13.0	67.7	75.6	19.4	9.2	3.4	0.5	1.1	0.8	3.8	0.9	100	100
Nicaragua	24.8	24.3	8.3	63.0	34.6	7.4	5.3	0.7	3.7	1.5	23.4	3.2	100	100
CARICOM	38.0	18.2	28.4	57.2	18.0	17.4	1.1	0.4	0.4	2.5	14.1	9.4	100	100
Chile	13.0	16.9	16.2	15.8	38.0	22.9	16.5	11.5	9.8	23.9	6.5	9.0	100	100
México	6.4	4.4	70.5	85.8	12.8	4.2	5.5	0.7	1.2	1.4	3.6	3.5	100	100
Venezuela	14.5	20.4	51.6	58.8	14.1	7.1	2.8	0.5	1.5	2.4	15.3	10.9	100	100
Otros ALC	10.3	7.0	28.4	53.0	25.1	21.7	4.3	1.1	13.6	6.2	19.3	11.0	100	100
Panamá	19.7	10.1	45.4	48.4	30.3	32.2	0.7	1.7	0.2	7.6	3.7	0.0	100	100
Cuba	11.8	11.9	0.0	0.0	28.7	36.5	6.4	1.1	21.9	11.2	31.2	39.3	100	100
Rep. Dominicana	3.4	3.8	66.0	77.9	19.4	11.3	2.0	0.8	4.8	3.6	4.7	2.6	100	100

NOTA: En Centroamérica, las exportaciones hacia Estados Unidos se ajustan por maquila y zonas francas.

FUENTE: COMTRADE y fuentes nacionales de los países (2005).

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 intracentroamericanas 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. Dado que en el año 2007 se han iniciado las negociaciones de la UE con Centroamérica y con la CAN, es bastante posible que antes de 2010 ahora 13 países, agregando a Bolivia y Ecuador, tengan sus respectivos acuerdos de libre comercio con la UE.

X. EN TANTO SE FAVOREZCA LA CONVERGENCIA DE ACUERDOS

Desde ese punto de vista —y considerando la relevancia de contar con mercados cada vez más amplios y unificados— convendría ir afinando prontas respuestas técnicas en torno a la posibilidad de hacer converger los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los países de la región. Una opción es que los países latinoamericanos que han negociado con Estados Unidos trabajen la convergencia de sus respectivos acuerdos bilaterales en la dirección de tales acuerdos, si no tan ambiciosos como los contraídos con la principal potencia, al menos más ambiciosos que los actuales, los que en general representan acuerdos de alcance parcial y se limitan

a bienes. En efecto, la posibilidad de homogeneizar estos acuerdos en materia de procedimientos aduaneros, verificación de origen, defensa comercial, temas sanitarios y fitosanitarios, así como en normas técnicas y en solución de controversias abriría enormes posibilidades al intercambio regional y a las oportunidades de crecimiento. Piénsese, por ejemplo, en el impacto que podría tener la acumulación de origen entre todas estas economías, vale decir, permitir el uso de insumos provenientes de cualquiera de estas economías, manteniendo las preferencias arancelarias en el mercado subregional.

Esta posibilidad también está abierta para que los países sudamericanos, aprovechando la gestación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), marchen en la misma dirección de la convergencia de acuerdos, homogeneizando disciplinas y permitiendo la acumulación de origen. La ampliación de mercado que esto supondría sería un estímulo adicional para la atracción de IED y para rentabilizar las operaciones de infraestructura y conectividad que permanecen en la agenda pero sin despegar efectivamente. De hecho, a pedido de los Presidentes de la CSN, las agencias subregionales de integración (CAN, ALADI y MERCOSUR) han trabajado documentos que van en esta dirección. Da la impresión entonces que los principales insumos técnicos, al menos para dar la partida, ya están. Sólo parece necesitarse una efectiva voluntad política y los adecuados liderazgos para dar un salto de calidad en la integración subregional.

Con visión prospectiva, da la impresión que la fuerza de la realidad económica presionará en la dirección de la acumulación de las normas de origen. Se trata de un escenario que está abierto para tomar la iniciativa. Esta podría surgir en el subconjunto de países que han negociado con Estados Unidos o al interior de los acuerdos comerciales entre países sudamericanos. Por cierto, las características del nacimiento pueden marcar la evolución de la criatura. En todo caso, desde la perspectiva sudamericana, la acumulación de origen intrazona parece cada vez más urgente, si es que se piensa en serio estimular cadenas de valor subregional, alianzas productivas, empresariales y tecnológicas e incluso la gestación de empresas plurinacionales con sede en la subregión.

Desde este punto de vista, la proliferación hasta excesiva de acuerdos bilaterales de comercio del tipo N-S, junto con un cierto pesimismo respecto a la evolución de las negociaciones en la OMC, bien podrían gatillar una búsqueda de mayor ordenamiento del comercio intrarregional. Esto puede o no reflejarse en un fortalecimiento de la integración regional. Que esto último resulte, dependerá de la capacidad de renovar los mecanismos de integración a los desafíos concretos que enfrentan los países, considerando que buena parte de ellos tienen o tendrán acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos o con la UE. Por ende, el atractivo en la oferta de una nueva integración deberá radicar en entender y aceptar esta realidad, aportando elementos que no tienen los TLC. Desde este punto de vista, temas de facilitación de comercio, de conectividad en energía, infraestructura, transportes y telecomunicaciones, así como en una convergencia que incorpore cooperación en normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como en redes de innovación tecnológica y de alianzas empresariales, dejarían en evidencia la superioridad de la integración por encima de los ALC.

Sin embargo, para que estas convergencias prácticas empiecen a operar, es necesario que las decisiones de los actores económicos perciban rentabilidad en estas iniciativas. Y para facilitar esta percepción, será necesario que opere la mencionada convergencia de acuerdos y de disciplinas, elevando la rentabilidad del esfuerzo de integración. Desde este punto de vista, las iniciativas de cooperación y de negociaciones comerciales no podrán disociarse por mucho tiempo. Más temprano que tarde, los esfuerzos de cooperación deberán ser amigables con las oportunidades económicas y comerciales que va generando la gradual adecuación y modernización de los esquemas de integración. Sin esto último, los esfuerzos en pro de la cooperación regional y el énfasis en los aspectos políticos de la integración no superarán el voluntarismo.

Aceptando entonces las diferencias de tamaño y de orientaciones comerciales, es necesario preservar los logros de los procesos de integración, promoviendo la convergencia en temas comerciales y no comerciales. Por cierto, cada esquema de integración debe interrogarse a sí mismo respecto de sus aportes al crecimiento y la com-

petitividad de sus países miembros (Kosacoff, 2005). Privilegiando la construcción de espacios comunes y flexibilizando las normas de funcionamiento de los esquemas de integración, sería más fácil estimular la convergencia de políticas en los ámbitos de energía, infraestructura, en primer lugar, y luego en materias de medio ambiente, turismo, conectividad, TIC, comercio electrónico y prácticas regulatorias, entre otras.

En el marco de esa pluralidad de opciones, es posible tender puentes entre los diversos acuerdos comerciales intrarregionales (CAN-MERCOSUR-Chile), definiendo un núcleo básico de obligaciones compartidas, con flexibilidad en itinerarios, particularmente para las economías de menor tamaño relativo, y con programas especiales de infraestructura, facilitación del comercio y conectividad que incluyan la dimensión de trato especial y diferenciado.

XI. LA INTEGRACIÓN REGIONAL SIGUE SIENDO NECESARIA Y URGENTE

A las razones tradicionales que avalan la integración se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Las exigencias de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan, en tanto el salto competitivo de China, Asia del Sudeste e India redefine drásticamente el mapa mundial de intercambios y ventajas comparativas. Mercados ampliados, certidumbre jurídica y convergencia en normas y disciplinas, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, son hoy exigencias para crecer con equidad.

La integración, además de los beneficios asociados al libre comercio, supone la gradual coordinación macroeconómica y en diversas políticas y normas más allá del campo comercial, incluyendo infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación, medio ambiente, entre los más importantes. La experiencia europea incluye también políticas para

reducir las asimetrías económicas entre sus miembros, para estimular la cohesión social en sus respectivas sociedades y para dotarse de una institucionalidad comunitaria que refleje el sentir balanceado del conjunto de sus integrantes.

XII. LA ENERGÍA ES UNA GRAN OPORTUNIDAD

Luego de la XXVIII Cumbre de MERCOSUR, realizada en junio de 2005 en Asunción, surgió la integración energética como un eje articulador de vital importancia en la transformación productiva y el fomento de la competitividad en la subregión. En momentos en que la energía se constituye en un insumo crítico para la expansión de la economía mundial, América del Sur tiene las condiciones naturales para ser un exportador neto de energía. En efecto, una mirada a las fuentes energéticas de la subregión detecta abundante oferta petrolera (República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador), de gas (R. Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina), de carbón (Colombia y Chile) y potencial hidroeléctrico (Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Chile, Colombia, y R. Bolivariana de Venezuela). Siendo así, cuesta entender las crisis energéticas que experimentan varios de los mismos países, de no ser por la ausencia de mecanismos que incentiven la interconectividad entre distintas fuentes energéticas o de otros que doten de suficiente certidumbre jurídica a las inversiones necesarias.

Por cierto, avanzar en este desafío impone requisitos exigentes. Entre los más importantes destacan los de eficiencia económica y solidez de los aspectos institucionales. Lo primero alude a la conformación de mercados amplios, unificados, competitivos y transparentes que aseguren abastecimiento oportuno, al menor costo y en condiciones de seguridad y calidad del servicio. Ello sugiere que los precios deberían reflejar la escasez relativa y que las políticas públicas debieran diferenciar la función empresarial de otras que se le puedan asignar a las empresas públicas involucradas en la iniciativa de integración energética. A su vez, el marco institucional, requiere criterios de regulación amigables con el mercado, con trato no dis-

criminatorio a los inversionistas y con la necesaria certidumbre jurídica que asegure estabilidad de largo plazo en las reglas del juego: tarifas, precios, impuesto, trato a la inversión (CEPAL, 2005).

La gran magnitud de esta iniciativa exige un adecuado manejo de los temas tributarios, del riesgo cambiario y la transferencia de monedas, así como compatibilidad de regulaciones técnicas y económicas entre todos los países que integren el proyecto. Sin duda, se trataría, de concretarse, de la iniciativa de integración más seria que se haya acometido en la región. Con todo, el entusiasmo con que esta iniciativa fue recibida, a mediados de 2005, parece haberse ido disipando. Al finalizar el año 2006, el entusiasmo fue menor y las iniciativas unilaterales y bilaterales parecen estar dominando la escena.

XIII. EL VÍNCULO CON ASIA-PACÍFICO ES OTRA OPORTUNIDAD RELEVANTE

En lo que va corrido de la actual década, otro rasgo comercial novedoso 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 Sur¹⁰.

¹⁰ El banco China Development Bank, la mayor institución financiera de desarrollo del mundo, medida por sus activos, se está orientando a financiar la expan-

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 intrarregionales.

El cuadro de 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 los últimos cuatro o cinco años. Se trata pues de una tendencia novedosa y de grandes proyecciones, considerando el mercado dinamismo de las mencionadas economías asiáticas y la voluntad con que parecen estar buscando un vínculo más estructural con las economías latinoamericanas.

Acuerdos comerciales entre países de América del Sur y Asia Pacífico

	<i>Acuerdos comerciales en vigor</i>	<i>En negociación o prenegociación</i>
Chile	Corea del Sur	
Chile	Singapur, Nueva Zelanda y Brunei	
Chile	China	
Chile		Japón
Chile		Malasia
Chile		Australia
Chile		Vietnam
Perú	Tailandia	
Perú		Singapur
México	Japón	
Panamá	Singapur	
Panamá	Taiwán	

sión 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.

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, conducirá a trabajar más seriamente los viejos temas de la integración que aún no logran despegar.

XIV. VOLUNTAD POLÍTICA ES NECESARIA PERO NO SUFICIENTE

Las iniciativas de integración requieren un fuerte apoyo político pero si ellas no están apoyadas en convergencia de intereses comerciales, la convergencia política será insuficiente. Por ejemplo, el ciclo de convergencias políticas en MERCOSUR ha sido muy destacado en el lapso 2004-2006, sin embargo, el resultado en la unión aduanera no ha estado a la altura de esa marcada convergencia. Vale decir, parece necesario acompañar la buena voluntad política con oportunidades comerciales para todos los socios. Dicho de otra forma, la voluntad política es decisiva para profundizar la integración pero si ésta contraría las tendencias económicas, no conseguirá su objetivo. Es necesario que la voluntad política se traduzca en señales de mercado que incentiven la inversión y el interés de los sectores privados nacionales, hasta ahora actores pasivos y más bien distantes del proceso.

La integración debe acercarse más al sector privado, buscando congruencia entre éste y las iniciativas públicas que estimulan la integración. Esto no reduce el espacio de acción para las políticas públicas. Al contrario, más bien lo reubica en el abordaje de las fallas de mercado y de gobierno y de la necesaria alianza público-privada, ambos temas decisivos en las experiencias exitosas de integración.

El mérito de los buenos esquemas de integración es que pueden pasar por encima de las diferencias entre los gobiernos que los componen pues se trata de apuestas de largo plazo, más allá de las coyunturas y de los gobiernos. Incorporar distintas visiones en un mismo marco institucional es lo que otorga solidez a las iniciativas de integración. De allí la necesidad de una institucionalidad media-

dora que rompa los bloqueos políticos que puedan surgir entre los países miembros. Esta institucionalidad además debiera recoger la pluralidad de visiones nacionales y luego subregionales, de modo que sea esta pluralidad la que concurra a este esfuerzo de renovación de la integración regional. Vano y breve será el intento si decisiones trascendentes de inserción internacional y regional también están atravesadas por las diferencias ente gobierno y oposición en cada uno de los países integrantes. Vale la pena, al respecto, recordar la experiencia europea, donde el cambio de signo político de las administraciones no altera la direccionalidad del proceso integracionista.

XV. A RENOVAR LA INTEGRACIÓN

La integración puede y debe renovarse. Por un lado, reordenando y consolidando los acuerdos en materia de bienes y disciplinas relacionadas. Aquí es posible dar pasos en la armonización de normas de origen, ojalá plurilateralizándolas en una fase próxima, permitiendo la acumulación de origen entre todos los acuerdos subregionales. Lo mismo cabe en procedimientos de aduanas, normas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial y mecanismos de solución de controversias. Por otro lado, parece necesario incorporar compromisos en materias hasta hoy no cubiertas (o sólo de un modo muy tangencial) como servicios, inversiones y compras públicas, por ejemplo. Estas medidas constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración, estimulando el comercio intrarregional y las decisiones de inversión.

Lo relevante en Sudamérica es concordar en un diagnóstico sobre las debilidades de la integración y en propuestas que la pongan al día, aceptando la diversidad de estrategias comerciales, preservando logros y facilitando la gradual convergencia de la diversidad de acuerdos en un itinerario y un programa de trabajo realistas que partan por reconocer la urgencia de una renovada integración regional.

También habría que resistir la tentación mediática de originar anuncios llamativos pero que no son creíbles o no responden al grado

de madurez institucional y de preparación de los países miembros o de los propios esquemas de integración. En ese plano, conviene evitar una brecha excesiva entre los aspectos políticos y económico-comerciales de la integración pues diferencias muy marcadas de ritmo o de prioridad entre ambos conspiran contra el éxito global del proceso.

Si se profundiza la integración con una óptica de regionalismo abierto, ésta podrá actuar como factor de competitividad, al operar en mercados más abiertos a la competencia externa, 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. De este modo, la integración colaboraría a un vínculo más apropiado entre competitividad y cohesión social.

XVI. PRIMERO SUDAMÉRICA Y LUEGO MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Los debates más arduos y las mayores diferencias en materia comercial se han venido dando en América del Sur y, por ende, la urgencia de convergencia parece ser mayor en esta subzona. Sin embargo, más allá de las diferencias en las estrategias comerciales también aparecen ciertas confluencias. Chile ingresa a la CAN como miembro asociado, a solicitud de los países integrantes. México parece ir en la misma dirección y este mismo país está solicitando ser miembro asociado de MERCOSUR.

Por otra parte, Chile ofrece a Perú ingresar al P4 (acuerdo de libre comercio entre este país y Singapur, Nueva Zelanda y Brunei). Colombia y Ecuador aspiran a ingresar al APEC, un vez que cese allí el congelamiento en las admisiones en el 2007. Colombia está invitando a México, Perú y a Chile a evaluar una mayor convergencia comercial en torno al Pacífico, incluyendo una aproximación más colectiva en dirección al Asia-Pacífico.

En medio de estas iniciativas, destaca la Comunidad Sudamericana de Naciones. Parece un buen momento entonces para dotar

de contenido a la CSN, privilegiando el componente de convergencia de acuerdos comerciales, como lo han propuesto, además de CEPAL, la CAN, ALADI y MERCOSUR. Tiene sentido entonces en esta vuelta aprovechar esta posibilidad institucional, dotándola de un contenido que efectivamente le permita colaborar en el proceso de integración sudamericano. Asignar a la CSN esta tarea de convergencia de los acuerdos comerciales intra-América del Sur parece un paso útil y necesario para luego avanzar en iniciativas de integración más profunda.

Una vez que esto empiece a caminar con pasos más sólidos, será posible, necesario y conveniente prolongar el brazo integracionista hacia México y Centroamérica y luego, más adelante, hacia el Caribe. En esos momentos, la institucionalidad de ALADI será fundamental. Los vínculos entre México y CA ya son considerables y es posible que la gradual convergencia entre los mercados de CAFTA y NAFTA los acentúe. Es también entonces un momento apropiado para que la integración México-CA empiece a incorporar elementos de cooperación y de convergencia de políticas. En pocos años más debiera producirse el encuentro de estas dos subregiones, haciendo converger México-CA con América del Sur. Ese será el momento en que legítimamente podremos hablar de integración regional.

XVII. UN ÚLTIMO MENSAJE: LA CALIDAD DEL PROCESO

La magnitud de las tareas propuestas es muy elevada, ya que la tarea de la integración ha sido difícil y lo seguirá siendo. Es complejo concordar en institucionalidad comunitaria, en incorporar tales compromisos a la legislación nacional. Es duro comprobar que los intereses estratégicos de las economías pueden divergir en temas a veces relevantes. En tal contexto, es fundamental preservar la calidad del proceso integracionista. Esto quiere decir, respetar las diferencias, cuidar el lenguaje, incorporar flexibilidades, ponerse en el punto de vista del otro, privilegiar los consensos y trabajar de preferencia en las áreas donde éstos sean más significativos. A veces es-

tos «detalles» pueden ser más determinantes en el avance que la eventual aparición de divergencias en complejidades técnicas —relevantes— pero posibles de asimilar en espacios de diálogo que pongan, por encima de todo, la vigencia del esfuerzo de integración y la necesidad de adecuarlo a las exigencias del mundo actual. La ponderación conjunta de los costos y las concesiones recíprocas posibles para minimizarlos, garantizando su aceptación por parte de las respectivas sociedades, es tarea primordial para la toma de consensos y para mejorar la calidad de los procesos de integración.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI-CAN-MERCOSUR (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional* (LC/R. 1622), Santiago, Chile.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G. 2157[SES. 29/3]), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G. 2234[SES. 30/3]), Santiago de Chile, junio.
- (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias 2005* (LC/G. 2283-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ethier, Wilfred, J. (1998), *Regionalism in a Multilateral World*, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Devlin, Robert; Estevadeordal, Antoni y Krivos, Ekaterina (2003), «The Trade and Cooperation Nexus: How Does the MERCOSUR-EU Process Measure Up?», INTAL-ITD-STA, *Occasional Paper*, núm. 22, Inter-American Development Bank.
- y French-Davis, Ricardo (1998), «Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s», INTAL-ITD, *Working Paper*, núm. 2, Buenos Aires, Argentina.
- Freund, Caroline L. (1998), «Regionalism and Permanent Diversion», Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers*, núm. 602, enero.
- Hoekman, Bernard; Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (1998), «Regionalism and Development: Main Messages from Recent World Bank Research», Development Research Group, World Bank, Draft, septiembre.

- Kosacoff, B. (ed.) (2005), *Políticas nacionales de competitividad y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, enero.
- Krugman, Paul (1993), «Regionalism versus Multilateralism: Analytic Notes», en Jaime de Melo y 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; Soler Matutes, Alberio y Jacint (1998), «Open Regionalism versus Discriminatory Trading Agreements», *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 14, núm. 3.
- Olarreaga, M.; Schiff, M. y Yanling, Y. (2003), «North-South and South-South Trade-Related Technology Difusión: An Industry Level Analysis», *CEPR Discussion Paper*, núm. 3.711, Londres, Center for Economic Policy Research.
- Peres, Wilson y Stumpo, Giovanni (1999), «Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina después de las reformas económicas», ECLAC, Santiago, Chile.
- Primo Braga, Carlos A. (1994), «The New Regionalism and its Consequences», World Bank (IED), Washington D.C., agosto.
- Puga, Diego y Venables, Anthony J. (1998), «Trading Arrangements and Industrial Development», *The World Bank Economic Review*, vol. 12, núm. 2.
- Rosales, Osvaldo (2005), «Oportunidades y desafíos del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos», *Informativo Gerencial*, Deloitte, enero.
- (2006), «Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales», en *Notas de la CEPAL*, mayo.
- (2006), «Convergence of Trade Agreements», Bridges, forthcoming.
- Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (2004), *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial/Alfaomega, enero.
- Wonnacott, R. J. (1996), «Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System versus a Free Trade Area», *The World Economy*, vol. 19 (3).