

# Integración & Comercio

Nº 33

Año 15

Julio-Diciembre 2011

@revista

Publicación Electrónica Semestral



**BID**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Integración y Comercio  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



# Integración & Comercio

N° **33** // Volumen **15** // Julio-Diciembre 2011

RNP: 926190  
ISSN: 1995-9524

*Publicación propiedad del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.*

## Comité de Dirección

Ricardo Carciofi  
Antoni Estevadeordal

## Comité Editorial

Gala Gómez Minujín  
Juan Martín  
Christian Volpe

## Coordinación-Edición

Susana M. Filippa  
Julieta S. Tarquini

*Las ideas y opiniones expuestas en los estudios que incluye la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan políticas o posiciones del BID-INTAL. Se autoriza la mención de los trabajos aquí publicados, siempre que se indique su procedencia. En tal caso, se agradecerá el envío de un ejemplar de la publicación a la Dirección de la revista.*

## Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130 Piso 16  
C1035ABD Buenos Aires, Argentina  
Tel: (54 11) 4323-2350  
Fax: (54 11) 4323-2365  
e-mail: [intal@iadb.org](mailto:intal@iadb.org)  
<http://www.iadb.org/intal>



# ÍNDICE

<b>P</b> RÓLOGO	1
<b>A</b> RTÍCULOS	5
<i>¿Por qué vale la pena repensar la integración latinoamericana?</i> <i>Luz María de la Mora y Dora Rodríguez</i>	7
<i>La cooperación financiera en el contexto de la integración sudamericana: balance y desafíos futuros</i> <i>André M. Biancareli</i>	17
<i>La vigencia de la ALADI</i> <i>Vicente Garnero</i>	27
<i>La integración andina: origen, transformaciones y estructuras</i> <i>Giovanni Molano Cruz</i>	35
<i>20 años después: logros y desafíos pendientes del MERCOSUR</i> <i>Gabriel R. Molteni, Gonzalo De León y Lucía Giudice</i>	47
<i>MERCOSUR y los desafíos de su política comercial conjunta: logros y déficits de un proceso de comunitarización incompleta</i> <i>Amalia Stuhldreher</i>	71
<i>Cómo mejorar la capacidad relacionada con el comercio de las empresas de la CARICOM en la economía mundial después de la crisis: el rol de las normas y las disposiciones</i> <i>Debbie A. Mohammed y Chukwudi David Anyanwu</i>	81



*Integración caribeña: perspectiva a partir de las normas de origen* 97  
*Ava Marius*

**S** ECCIÓN ESPECIAL 105

*Bloques comerciales latinoamericanos entre la realidad  
y la utopía* 107  
*Gian Luca Gardini*

**E** NTREVISTAS 125

*La integración regional en América Latina y el Caribe:  
balance y perspectivas*  
*Patrick Low (OMC)* 127  
*Anabel González (COMEX)* 131  
*Ganeshan Wignaraja (ADB)* 137  
*Alejandro Krell (McKinsey)* 141

**E** STADÍSTICAS 145

**R** ESEÑAS DE LIBROS Y ARTÍCULOS 153

*Puentes y vacíos en la asociación MERCOSUR-México* 155  
*Rosario Campos*

*Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades* 159  
*Kathia Michalczewsky*

*La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor* 163  
*Gala Gómez Minujín*

# PRÓLOGO

La integración latinoamericana es un proceso de larga historia y caracterizado por emprendimientos y objetivos múltiples. Así, en el entorno temporal de la publicación de este número 33 de la *Revista Integración & Comercio* diversas iniciativas de la integración regional han celebrado o están por celebrar significativos aniversarios de su creación. En el bienio 2010-2011 se cumplió medio siglo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; treinta años de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y dos décadas desde la firma del Tratado de Asunción que significó el lanzamiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En 2012, a su vez, habrán de cumplirse 40 años de la VII Cumbre de Presidentes del Caribe realizada en 1972 en la que se decidió la creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), transformando el acuerdo de libre comercio de los miembros que estaba vigente hasta ese momento. Junto a estos antecedentes, también conviven desarrollos más recientes como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ARCO y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Los sucesivos esfuerzos no sólo han apuntado a una mayor integración regional sino que han venido procurando una mejor inserción internacional, fortaleciendo vínculos con socios extra-regionales y participando de Acuerdos Norte-Sur. No cabe duda de que hoy los procesos de integración en América Latina y el Caribe (ALC) se encuentran ante desafíos y enfrentan disyuntivas en el marco de realidades globales y nacionales que mutan con frecuencia. La necesidad de privilegiar la flexibilidad para encarar con pragmatismo esos blancos móviles entra en abierta contradicción con las visiones y los compromisos estratégicos de largo plazo que están siempre implícitos en las decisiones de integración. La tensión entre ambos objetivos se pone de manifiesto tanto cuando se evalúa el camino recorrido por los distintos esquemas regionales de integración, como cuando se examinan los desafíos de la integración regional de cara al futuro.

Por estos motivos, la *Revista* convocó a la presentación de trabajos que analicen los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe desde dos perspectivas complementarias. *Una*, inscripta en la mirada retrospectiva, y con el propósito de hacer un balance de logros reales frente a las aspiraciones iniciales. *Otra*, de importancia estratégica y orientada hacia escenarios futuros, destinada a interrogarse acerca de los desafíos actuales de la integración regional frente a un mundo que se globaliza al tiempo que también ganan en intensidad las relaciones regionales, ambas en una espiral ascendente. En uno y otro caso, las cuestiones básicas convergen porque implica identificar, en cada uno de ellas, los dilemas a los que están enfrentados los procesos de integración regional y, por lo tanto, cuáles son las decisiones y opciones del presente más promisorias.

El público lector de la *Revista* reaccionó con interés y generosidad a esta convocatoria. De los numerosos trabajos que se presentaron fueron seleccionados aquellos que integran la presente publicación en mérito a su calidad y representatividad temática y geográfica. Por orden de aparición, los artículos son los siguientes:

En primer lugar, *Luz María de la Mora* y *Dora Rodríguez* ofrecen una mirada general sobre la integración regional, encontrando que los avances han sido pocos y dispares. Sin embargo, consideran que la actual crisis podría impulsar un renovado proceso de integración regional como medio para fortalecer los niveles de bienestar económico y social. En tal sentido, destacan como elementos críticos la liberalización regional del comercio de bienes y servicios y de los flujos de inversión, el fortalecimiento de las instituciones regionales y el desarrollo de infraestructura física que apunte esta integración vía una mayor conectividad. Aunque los retos son significativos también es cierto que empresarios e inversores están llevando a cabo una integración silenciosa que exige una agenda y un proyecto que la complemente y consolide.

En segundo término, el artículo de *André Biancareli* se concentra en la dimensión financiera de la integración regional en América del Sur. El autor sostiene que, a diferencia del pasado, las autoridades nacionales han enfatizado mecanismos de defensa conjunta ante la actual crisis económica internacional. Por lo tanto, propone dar un paso más y avanzar hacia una mayor cooperación financiera regional en tres frentes: coordinación macroeconómica, financiamiento externo de corto plazo y financiamiento del desarrollo. En el primero, sugiere instrumentar mecanismos de coordinación en ámbitos específicos; en el segundo, profundizar y complementar instrumentos que ya existen; y, en el financiamiento del desarrollo, acordar definiciones más precisas de las funciones y condiciones de operación de las instituciones para movilizar mayores recursos.

El tercer artículo, de *Vicente Garnelo*, muestra la vigencia del modelo de integración de la ALADI y destaca cómo la singular flexibilidad de su diseño le ha permitido adaptarse a las distintas etapas e instancias que debieron superar sus países miembro, tanto individualmente como en las distintas agrupaciones subregionales. El autor sugiere que la ALADI mantiene vigencia como una suerte de registro público de los acuerdos preferenciales, ante la carencia de marcos institucionales e instrumentos de las nuevas iniciativas integracionistas que son necesarios para plasmar sus objetivos en materia comercial. Asimismo sostiene que de cara al futuro, la ALADI cuenta con los atributos imprescindibles para ser funcional ante diversos escenarios debido a la variedad y el pragmatismo de su arsenal de instrumentos.

Un cuarto artículo preparado por *Giovanni Molano Cruz* analiza el contexto de la creación de la integración andina como paso previo para examinar los cambios experimentados por las estrategias económicas y las especificidades que son propias de la lógica política. La perspectiva histórica adoptada por el autor le permite indagar acerca de las características del regionalismo andino e ilustrar sobre diversas trabas a la integración económica, así como a la consolidación definitiva de sus instituciones. Según el autor, estos antecedentes, junto con los desarrollos políticos del nuevo siglo, son esenciales para comprender las dificultades por la que está atravesando el esquema, a pesar del reconocido valor que ha tenido su proceso institucional para la concertación política, la administración de la integración y la resolución de conflictos.

En quinto lugar, *Gabriel Molteni*, *Gonzalo de León* y *Lucía Giudice* realizan un balance de los avances y retrocesos del MERCOSUR. El trabajo analiza el desempeño del comercio exterior del bloque, destacando sus características principales: participación en el comercio mundial, relevancia del comercio intrazonal, principales asimetrías, composición e intensidad del comercio regional. Los autores sostienen que si bien la integración regional ha alcanzado importantes resultados en materia de liberalización comercial, aún persisten barreras significativas que no le han permitido avanzar en su



profundización. Por ello, señalan sus desafíos pendientes como una unión aduanera imperfecta en la que aún existen importantes costos de transacción, asimetrías y un bajo grado de desarrollo institucional.

El sexto trabajo, de *Amalia Stuhldreher*, complementa al anterior pues analiza la política comercial conjunta del MERCOSUR desde su creación. La autora sostiene que los significativos avances logrados en los primeros años cimentaron su presencia internacional, con el reconocimiento de otros actores y el paulatino posicionamiento del bloque en la diplomacia comercial. Sin embargo, el paso del tiempo hizo evidente la necesidad de superar el recurso a la mera política simbólica en la que pareció haberse estancado la política comercial conjunta durante un período prolongado. De cara al futuro, es preciso reconfirmar el pacto y reformular su institucionalidad, proceso que rozará la compleja dialéctica de relaciones entre estados soberanos y alguna forma de supranacionalidad.

En el séptimo artículo, *Debbie Mohammed* y *Chukwudi Anyanwu* sostienen que la CARICOM debe enmendar rumbos hacia el futuro. Así, postulan que es necesario identificar nuevos productos y mercados para incrementar las exportaciones del bloque y, para ello, las empresas nacionales y regionales deben aumentar su competitividad. Dado que las barreras técnicas al comercio afectan significativamente a varios de sus productos, es preciso adoptar un enfoque de construcción de capacidades para el comercio mediante la colaboración de empresas privadas y gobiernos. Un marco común de estándares y regulaciones junto con acciones de inteligencia de mercados, seguimiento y evaluación de productos y procesos, e intercambios de información y buenas prácticas serían ingredientes de esa cooperación.

Por último, el artículo de *Ava Marius* repasa las distintas etapas de la CARICOM hasta el actual Mercado Único y la Economía de la CARICOM (MUEC). Después de analizar los pocos cambios acaecidos en el comercio exterior e intrazonal del bloque, señala que el actual ordenamiento no ha sido plenamente instrumentado y presenta varias debilidades. Su trabajo enfatiza la incidencia que ha tenido el sistema de reglas de origen, concluyendo que las suspensiones y salvaguardias en su aplicación junto con la antigüedad de la base estructural utilizada para su definición, han afectado negativamente el proceso de integración. Por ello, sostiene que una revisión del sistema es esencial para introducir mayor equidad entre los miembros y alcanzar los objetivos de desarrollo del Tratado Revisado.

En este número, después de los artículos, se ha incluido una Sección Especial que registra los resultados del evento "*Latin American Trading Blocs: Between Reality and Utopia*" que se llevó a cabo en el Instituto para el Estudio de las Américas (Londres, Reino Unido; Mayo de 2011). La Sección presenta la opinión de diversos expertos respecto de las particularidades y perspectivas futuras de los bloques regionales en ALC y su presentación se ha organizado en tres bloques. En el primero, *Gian Luca Gardini* (coordinador del evento), presenta los fundamentos de la convocatoria y formula las principales preguntas para organizar la discusión del tema. El segundo bloque reúne el análisis y la evaluación correspondiente a diversos esquemas de integración. Así, *Mahrukh Doctor* discute el caso del MERCOSUR; *John Crabtree*, la experiencia de la CAN; *José Perales*, los procesos del MCCA y de la CAFTA-DR; *Thomas Muhr*, la iniciativa ALBA-TCP; y *Kenneth Shadlen*, los diversos tratados de libre Comercio celebrados entre Estados Unidos y varios países latinoamericanos y caribeños. Finalmente, en el tercer bloque, *Mauricio Rodríguez Múnera* ordena y resume las principales conclusiones de la reunión.

En la Sección de Entrevistas, se han incluido diversos actores involucrados en los procesos de integración regional, tanto desde el ámbito público como privado, quienes presentan sus opiniones acerca del futuro de los acuerdos comerciales regionales, las perspectivas de la integración latinoamericana y caribeña, los desafíos para la internacionalización de las empresas y el desarrollo de negocios e inversiones, y las relaciones entre Asia y América Latina y el Caribe. Participan de esta sección *Patrick Low*, Economista Jefe de la Organización Mundial de Comercio (OMC); *Anabel González*, Ministra de Comercio de Costa Rica; *Ganeshan Wignaraja*, Economista en Integración del Banco de Desarrollo de Asia (*Asean Development Bank - ADB*) y *Alejandro Krell*, Socio y Office Manager de McKinsey en Chile.

Por otra parte, dentro de la Sección de Estadísticas se incluyen los datos regulares sobre comercio sumado a información relevante sobre los procesos de integración regional en ALC.

Por último, se reúne una selección de reseñas sobre libros temáticamente vinculados a los números anteriores de la *Revista*. *Rosario Campos* reseña el libro "*Puentes y vacíos en la asociación MERCOSUR-México*", de María Esther Morales Fajardo, que analiza la relación histórica entre México y MERCOSUR a partir de un examen de las variaciones en los flujos de comercio e inversión. *Kathia Michalczewsky* revisa el trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) "*Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*" que reúne seis artículos donde se analizan cómo procesos recientes en el contexto mundial como el nuevo rol de China, la crisis internacional y los desbalances globales han afectado a la integración latinoamericana durante los últimos años. Finalmente, *Gala Gómez Minujín* presenta una reseña sobre el libro "*La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor*", de Victor Prochnik, el cual examina la integración de empresas latinoamericanas en el modelo de cadenas globales de valor y su impacto sobre el comercio, la inversión y la estructura industrial.

En síntesis, el número 33 de *Integración & Comercio* reúne la mirada de varios autores sobre las distintas iniciativas de la integración regional, sus particularidades y los importantes esfuerzos y energías orientados a construir una región más próxima entre sí y mejor inscrita en el escenario global. ♦

**COMITÉ EDITORIAL**





# Artículos



# ¿POR QUÉ VALE LA PENA REPENSAR LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA?

**LUZ MARÍA DE LA MORA \***

*Profesora Investigadora Invitada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Directora de la Consultoría LMM Consulting Estrategias de Comercio y Desarrollo y Miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Es doctora en ciencia política por la Universidad de Yale.*

**DORA RODRÍGUEZ \***

*Economista, vinculada al proceso de integración regional desde hace más de 25 años. Actualmente, Representante Alterna de México ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).*

A través de una revisión de los mecanismos que conforman el proceso de integración de América Latina, este trabajo reúne los elementos que permiten hacer un balance de sus 50 años. El documento presenta el desarrollo que han tenido cuatro aspectos fundamentales del proceso: la integración comercial, la institucionalidad de los mecanismos de integración económica-comercial, la infraestructura física y los actores del proceso. Cada uno de estos aspectos es analizado en sus antecedentes, alcances y aportes. En particular, se destaca la fragmentación del proceso, la baja proporción del comercio al interior de cada esquema, el escaso desarrollo de disciplinas comerciales para la liberalización comercial y el reto del tratamiento de las asimetrías entre países miembros, así como la debilidad institucional y factual. Todo ello contrasta con la integración invisible que actores del sector productivo han impulsado en la región ante la evidencia de que ésta se percibe como un lugar atractivo para hacer negocios. Las autoras plantean algunas líneas de acción que permitan replantear un proyecto de integración latinoamericana, a partir de un decidido apoyo político al más alto nivel, para hacer frente al difícil e incierto escenario mundial, de tal suerte que la región en su conjunto pueda constituirse en un gran mercado de más de 500 millones de habitantes con perspectivas positivas de crecimiento y empleo.

## INTRODUCCIÓN

La integración de América Latina y el Caribe a nivel regional, hasta hoy, ha tenido resultados poco alentadores; tras cinco décadas, ésta es aún superficial. Medida en términos de comercio intrarregional, es una de las más bajas; en 2010 fue de 17% comparada con 73% de Europa, y 50% para

Asia y América del Norte. En efecto, América Latina comercia poco entre sí. En 2010 destinó 18% de sus ventas y realizó 20% de sus compras en la región.

¿Por qué después de 50 años de lanzado el proceso, América Latina ofrece un récord de integración tan pobre? Más aún, ¿tiene futuro el plantearse una integración latinoamericana? La crisis económica

\* Las autoras agradecen a Fernando Posadas Paz su apoyo en la investigación para la realización de este trabajo.

mundial y la realineación de los polos de crecimiento hacia economías emergentes obligan a repensar si el proceso de integración latinoamericano y caribeño podría ser una alternativa viable para fortalecer los niveles de bienestar económico y social de la región.

El presente trabajo encuentra que los avances en la integración latinoamericana son pocos y dispares, ante la falta de voluntad y liderazgo político para impulsar el proceso, así como de un proyecto integracionista sustantivo y de largo plazo que permita el fortalecimiento de las instituciones de la integración y facilite la coordinación de políticas nacionales. En el escenario actual se registran proyectos subregionales que incluso han experimentado retrocesos lo que ha llevado a que, comparado con otros procesos de integración, el latinoamericano obtenga calificaciones bajas a la vez que presenta una serie de asignaturas pendientes. Por ello la integración requiere replantear un verdadero proyecto latinoamericano que, a partir de un decidido apoyo político al más alto nivel, considere al menos tres elementos: (1) la liberalización regional del comercio de bienes y servicios, así como de los flujos de inversión; (2) el fortalecimiento de las instituciones de la integración a nivel regional; y (3) el desarrollo de infraestructura física que apuntale esta integración vía una mayor conectividad. Aunque la integración latinoamericana presenta retos significativos, también es cierto que empresarios e inversionistas están llevando a cabo una integración silenciosa que exige una agenda y un proyecto de integración latinoamericanos, que en el corto plazo contribuiría a paliar los vaivenes e incertidumbre de la economía mundial.

A pesar de décadas de grandes despliegues diplomáticos, el proceso de integración latinoamericana no despegó. Dicho proceso se inició en 1960 cuando Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay suscribieron el Tratado de Montevideo que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Entre 1961 y 1967 se adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Con la ALALC se propuso la creación en un período de 12 años (que se extendió 8 años más) de un área de libre comercio entre los países de América Latina con el fin de acelerar su desarrollo económico. La vinculación de las economías de la región se daría mediante la eliminación de restricciones, cupos y aranceles al comercio, así como mediante la reciprocidad y la aplicación del trato de

nación más favorecida.<sup>1</sup> La ALALC enfrentó fuertes obstáculos derivados de diversos factores, entre los que se cuentan la inexperiencia de los países en este tipo de negociaciones; las disparidades entre las diferentes economías; la creación del Grupo Andino que creó un subgrupo con reglas propias que se alejaban del objetivo de la integración regional, así como las mismas políticas proteccionistas de los países que, en efecto, llevaron a un *impasse*. El proceso de integración, que se intentó impulsar con la ALALC, fracasó ante la imposibilidad de coordinar las políticas económicas de los países miembros y la rigidez en los plazos y mecanismos de negociación.

Ante dicha imposibilidad de crear una zona de libre comercio, en 1980 los mismos países se replantearon la integración. La ALALC pasó a ser la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y se propuso crear un mercado común latinoamericano que se alcanzaría de manera gradual y progresiva. Pero el propio objetivo de la integración regional se vio erosionado por el surgimiento de acuerdos subregionales al amparo o al margen de la ALADI (el propio Tratado de Montevideo 1980 - TM80) lo propicia, ya que una de las características de dicho instrumento es el abandono de la Cláusula de Nación más Favorecida). De manera paralela al proceso nacieron otras iniciativas subregionales como la Comunidad de Estados del Caribe - CARICOM (1973); el Sistema de la Integración Centroamericana - SICA (1991) que sucedió al Mercado Común Centroamericano - MCCA (1960); el Mercado Común del Sur - MERCOSUR (1991), la Unión de Naciones de Suramérica - UNASUR (2008) que sucedió a la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004); la Comunidad Andina de Naciones - CAN (1997) que sucedió al Pacto Andino (1969), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - ALBA (2004) y más recientemente, el Foro ARCO del Pacífico Latinoamericano (2006) y el Área de Integración Profunda (2011).

Desafortunadamente para la región, el objetivo de la integración ha quedado en el papel. La evolución de la integración latinoamericana ha respondido, sin duda, a las realidades políticas y económicas regionales, así

<sup>1</sup> Éste se refiere a la extensión automática del mejor trato que se conceda a una parte a todas las demás partes en un acuerdo de comercio internacional.

como a la ausencia de un proyecto concreto y viable. De hecho, los inicios de la ALALC como de la ALADI se dieron en momentos de recurrentes crisis políticas, con golpes de Estado en algunos países y constantes crisis económicas (petróleo en los setenta, deuda externa en los ochenta, crisis financiera en los noventa). Durante décadas, América Latina presentó un ambiente muy poco propicio para la integración o el desarrollo de negocios entre países de la región, por lo que el comercio se orientó hacia mercados extrarregionales y la ambición integracionista se redujo llevando a una fragmentación *de facto* de la región.

La crisis global desatada en 2008 obliga a repensar la integración. América Latina hoy está en buena posición para hacer frente a sus efectos dada la situación macroeconómica y la solidez fiscal y monetaria de la mayoría de los países. Ante la contracción de los mercados desarrollados y ante sus débiles perspectivas de recuperación, cabe preguntarse si la integración en América Latina podría ser una alternativa viable que replanteara el valor de la región como un socio tan atractivo o más que los tradicionales mercados de países desarrollados. Sin embargo, para la integración no basta con un buen contexto macroeconómico; ésta requiere también de liderazgo político y de un proyecto que dé sustento a una mayor integración.

## HACIA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Una de las principales razones por las que la integración latinoamericana no ha prosperado como se esperaba ha sido precisamente la falta de voluntad política, así como la polarización en torno a ella. La integración requiere ceder y hacer concesiones para que las políticas públicas nacionales converjan hacia un objetivo supranacional, lo que redundará en beneficios nacionales. Alinear los proyectos nacionales con el objetivo supranacional de la integración ha sido un proceso tortuoso. La frustración e imposibilidad de avanzar en un proyecto de integración regional de gran envergadura ha sido causa también de la fragmentación de la región en mecanismos subregionales, con los que se ha buscado avanzar hacia una integración más limitada ante las dificultades enfrentadas a nivel regional. Heraldito Muñoz (2008, pp. 1-2) nos recuerda que a pesar

de la “fragmentación política y económica [...] aún subsiste una misma región con problemas e intereses similares pero con diversidad de políticas o respuestas frente a esos problemas comunes”.

A escala regional, tal vez el hecho más trascendental en los años recientes ha sido la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) efectuada en Brasil en diciembre de 2008. La *Declaración de Salvador de Bahía* (CELAC, 2008), recogió la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región. Este señalamiento también fue un reconocimiento implícito de los pocos avances logrados hasta hoy. Aunque la Declaración expresó el deseo de “[...] profundizar la integración y acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios” la pregunta se sostiene, pues sigue sin definirse un verdadero proyecto de integración latinoamericana y caribeña a la vez que se reconocen, tal vez de manera pragmática, la coexistencia entre una diversidad de mecanismos subregionales que operan bajo objetivos propios.

## INTEGRACIÓN COMERCIAL

El punto de partida de la integración latinoamericana y caribeña fue la liberalización del comercio de bienes a partir de instrumentos de política comercial (ej.: aranceles, barreras no arancelarias, reglas de origen, reglas a subsidios, etc.) cuyo objetivo ha sido la vinculación productiva y económica regional.

Desde su creación, a través del TM80, la ALADI, que hoy reúne a 12 países, se propuso crear en el largo plazo un mercado común latinoamericano el cual aún dista de lograrse.<sup>2</sup> De hecho, en 2004 por primera vez los países miembros se plantearon emprender la proyección regional del proceso con el objetivo de conformar un Espacio de Libre Comercio (ELC) cuya construcción

<sup>2</sup> Nicaragua y Panamá están en proceso de adhesión a la ALADI, lo que ampliará la cobertura geográfica de la Asociación hacia Centroamérica e incluiría a 14 países de los 33 de la región.

se basa en las liberalizaciones comprometidas en los acuerdos suscritos entre los países miembros. La propuesta cuyo desarrollo aún se encuentra en negociación, se centra en la convergencia de dichos acuerdos que en su mayoría disponen prácticamente la desgravación del universo arancelario. Sin embargo, a la ALADI le ha faltado un claro impulso político de parte de sus miembros. Asimismo, los acuerdos negociados al amparo de la ALADI no siempre se han cumplido e incluso algunos ni siquiera se han puesto en vigor.

El TM80 mantiene disposiciones que han permitido que surjan una serie de acuerdos bilaterales como los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), así como mecanismos subregionales como la CAN, que ha logrado el libre comercio en su mercado ampliado aunque sufrió un duro golpe con la salida de Venezuela del mecanismo en 2011.<sup>3</sup> El MERCOSUR, también al amparo de la ALADI, se fundó como un proceso de integración profunda y con la idea de crear un mercado común que incluyera la libre movilidad de bienes, servicios y factores entre los cuatro socios fundadores. Sin embargo, a la fecha las excepciones al arancel externo común han hecho difícil la creación de una verdadera unión aduanera con libre circulación de bienes. La

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) han propuesto la creación de una Zona de Complementación Económica sobre la base de sus principios solidarios a fin de coordinar esfuerzos en el área económica. También surgieron el Foro Arco del Pacífico o la más reciente Área de Integración Profunda conformada por Colombia, Chile, México y Perú. En el Caribe, la CARICOM presenta una zona de libre comercio de bienes pero no el Mercado Único ambicionado.

La pulverización de la integración no se ha traducido en flujos comerciales más intensos. Como se muestra en el *Cuadro 1*, el comercio de cada subregión con América Latina y el Caribe representa una proporción muy baja de su comercio total con el mundo, y menor aún cuando se observa la proporción del comercio que cada subregión realiza al interior.

El TM80 no ha evolucionado para incluir disciplinas para la liberalización del comercio de servicios, lo que contrasta con la agenda de los procesos subregionales de integración. En CARICOM, SICA, ALADI, la CAN y MERCOSUR se han convenido algunas disciplinas para liberalizar el comercio de servicios en áreas tales como tecnologías de información, servicios profesionales, servicios de enseñanza, servicios de salud, ingeniería y construcción, publicidad, comercio electrónico, transporte, turismo, telecomunicaciones, mantenimiento y reparación, y comercialización, para

<sup>3</sup> Venezuela anunció su salida de la CAN en 2006. En abril de 2011 el país quedó excluido de la organización al concluir los 5 años que tenía para dejar sus derechos y obligaciones en el grupo.

## Cuadro 1

### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL POR BLOQUES, 2010

Subregión	Importaciones del mundo (millones de US\$)	Importaciones de ALC*		Importaciones de la subregión consigo misma	
		Valor (millones de US\$)	% de sus importaciones del mundo	Valor (millones de US\$)	% de sus importaciones del mundo
ALADI	721.795	130.582	18,09	122.556	16,98
CARICOM	31.548	7.617	24,14	917	2,91
CAN	115.596	37.069	32,07	11.395	9,86
MCCA	48.108	16.085	33,44	6.338	13,17
MERCOSUR	252.157	63.921	25,35	44.297	17,57

Nota: (\*) América Latina y el Caribe incluye a 33 países.

Fuente: Cálculo de los autores basado en la información del CCI (2011).



tales como transporte de carga o turismo. En particular, CARICOM, CAN y MERCOSUR, han adoptado algunas disciplinas para la liberalización del comercio de servicios, las cuales vinieron a complementar el proceso de reglamentación sectorial que venía desarrollándose. A la fecha, conforme a la base de datos del Sistema de Información de Comercio Exterior (SICE) de la OEA, América Latina y el Caribe ha negociado 49 acuerdos para la liberalización de servicios.

Una forma de avanzar está en crear las reglas para la liberalización de la inversión que impulsen la presencia comercial de proveedores de servicios en los mercados de la región. Una mayor liberalización del sector de servicios tendría que permitir la facilitación de la entrada temporal de personas de negocios, cuya presencia tiende a estar vinculada a flujos de inversión extranjera directa y a la prestación transfronteriza de servicios (Modo 4).<sup>4</sup> Convendría explorar las posibilidades de instrumentar compromisos para el reconocimiento de títulos y licencias para el ejercicio profesional (acuerdos de procesos de reconocimiento mutuo), así como las certificaciones y estudios de las competencias laborales para los técnicos.

La liberalización regional del sector de servicios resulta fundamental para darle viabilidad a una integración con miras a una mayor competitividad y eficiencia de las economías en lo individual y a nivel regional. En el marco de la ALADI convendría definir un proyecto regional que permitiera una mayor integración en este sector, lo que implicaría modificaciones sustantivas al TM80 para incluir disposiciones sobre el mismo.

Uno de los principales retos de la integración latinoamericana y caribeña ha sido el tratamiento de las asimetrías entre países miembros, lo que en ocasiones ha operado en sentido opuesto a la integración. Es evidente que la sola integración de mercados no genera en automático un desarrollo convergente entre los países participantes. Los países de menor desarrollo económico relativo han exigido un trato especial y diferenciado por parte de las economías más grandes, lo que ha llevado a la creación de reglas asimétricas en los procesos de integración de América Latina y el Caribe (ALC). Dicho tratamiento ha estado presente desde

hace varias décadas, destacándose las disposiciones en la materia en los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 (constitutivos de ALALC y ALADI, respectivamente), en el Acuerdo de Cartagena de 1968 y en el Tratado de Chaguaramas de 1973 (CARICOM). Sáez (2008, p. 20) sugiere que para reducir las asimetrías que caracterizan a la región y a cada una de sus subregiones, se fortalezcan los esquemas de fondos estructurales orientados a los países de menor desarrollo relativo, a partir de la positiva experiencia del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) e iniciativas similares subregionales. Ello requeriría destinar recursos financieros y materiales de la región para dicho propósito, pero también el compromiso político de los países más avanzados para la asignación de recursos hacia los más pequeños y de éstos, a su vez, para asumir cabalmente y sin titubeos los compromisos de la integración.

#### INSTITUCIONALIDAD DE LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICO-COMERCIAL

La integración en América Latina enfrenta nuevos y variados desafíos. Esquemas consolidados como la CAN se atomizan, y en paralelo han surgido iniciativas que no parecen tener puntos de convergencia entre ellos por su propia concepción.

La ALADI que constituye el esquema con mayor representatividad en la región, por el peso económico de sus miembros, no ha logrado avanzar en su propósito de alcanzar la proyección regional del proceso. Los acuerdos regionales concebidos en el TM80 no se desarrollaron y por tanto no generaron las normas comunes requeridas, pero tal vez de haberlo hecho tampoco hubieran logrado generar las condiciones para estimular los encadenamientos productivos, dada la simplicidad de su estructura, que sólo prevé la desgravación arancelaria. La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) fue superada por los acuerdos de alcance parcial en una etapa muy temprana. Dichos acuerdos presentan notables diferencias en su grado de compromisos y profundidad con lo que se terminó fragmentando el proceso y haciendo cada vez más compleja la convergencia.

Los primeros acuerdos suscritos en el marco de la ALADI tenían pocos elementos normativos, al igual que los acuerdos regionales. Estos también contaban con un programa de liberalización compuesto por una lista de productos con preferencias fijas a las que se

<sup>4</sup> El Modo 4 se refiere a la prestación de servicios mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro (OMC. Acuerdo General de Comercio de Servicios).

aplicaban los regímenes de origen y salvaguardias de la Asociación. En esas condiciones, los problemas de convergencia se limitaban a la coincidencia en las listas de productos negociados.

Si bien en la década de 1990, prácticamente todos los países se encontraban involucrados en procesos de negociación de gran envergadura, algunos países privilegiaron la negociación de esquemas cerrados, como el MERCOSUR, buscando la consolidación del bloque antes que asumir compromisos de alcance regional. Por tanto, los acuerdos de alcance parcial se desarrollaron en detrimento de la dimensión regional, creándose un entramado de acuerdos de una compleja heterogeneidad.

La reforma de la institucionalidad de los acuerdos hoy vigentes debería prestar especial atención a los siguientes aspectos:

- i. *Estabilidad*: los operadores económicos requieren reglas estables, confiables y aplicables. Por tanto, los acuerdos deben tener efectos vinculantes, a través de su internalización en todos los países de la región.
- ii. *Estímulo a los encadenamientos productivos*: ello permitirá ir creando bases sólidas en el proceso de integración productiva.
- iii. *Facilitación del comercio*: en una primera etapa la convergencia entre todos los instrumentos regionales podría orientarse a normativa sobre facilitación del comercio, como los procedimientos aduaneros, la certificación de origen, y los operadores económicos autorizados.

En cuanto a la convergencia de los acuerdos comerciales existentes, el proceso sólo parece viable entre acuerdos que presenten estructuras normativas similares (por ejemplo los tratados de libre comercio negociados por países como Colombia, Chile o México) para su gradual aproximación entre todos los acuerdos. De manera más ambiciosa se podría plantear la negociación de un acuerdo nuevo en el que participen todos los países, lo que no debería traducirse en una superposición de acuerdos, pues dado el nivel de heterogeneidad, para fines prácticos resultaría inconveniente y seguramente llevaría una vez más a la parálisis.

Con convergencia o sin ella, un verdadero proyecto de integración implica necesariamente otorgar un

mandato y una mayor formalización a las instancias y entidades responsables, así como la internalización de los compromisos. Pero sobre todo implica construir una institucionalidad verdaderamente regional en función de un mandato claro con claridad política, alcances definidos y recursos técnicos, financieros, materiales y humanos.

#### INFRAESTRUCTURA FÍSICA: SOPORTE DE LA INTEGRACIÓN

El desarrollo de infraestructura física es clave para la integración y ésta se ha ido dando de manera paralela a los procesos de integración comercial; este tema no es parte de las competencias de un mecanismo regional como ALADI. Los proyectos más importantes en lo que se refiere a infraestructura física, de transporte y comunicaciones se están llevando a cabo en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM, antes Plan Puebla-Panamá) en vigor desde 2007 y que va de México a Colombia e incluye a la República Dominicana. En Sudamérica la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), puesta en marcha desde 2000, comprende a todos los países suramericanos, incluyendo a Guyana y Surinam.

Como se muestra en el *Cuadro 2*, el PM articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de los países miembros. Este ha contado con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para el desarrollo de infraestructura física. En el área de comunicaciones está el proyecto para desarrollar la interconexión eléctrica (SIEPAC) y la red de cable de fibra óptica con la que se pretende crear la Autopista Mesoamericana de la Información. En el área de transporte se busca crear un sistema eficiente de transporte multimodal mediante el mejoramiento de la infraestructura física y la construcción de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

IIRSA está constituida por proyectos de infraestructura física con objetivos integracionistas mediante la modernización, ampliación o construcción de redes de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional, procurando la integración física de los doce países suramericanos. IIRSA ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción principales: Diseño de una Visión Estratégica para la Integración Física Suramericana, diseño de 10 ejes de Integración y Desarrollo que articulan el continente

**Cuadro 2**

**DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN**

Proyecto de Integración de Mesoamérica	El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC)	Es un sistema de redes que incluye 1.800 km. de línea de transmisión y 15 subestaciones; 103 km. de interconexiones del Sistema México-Guatemala y 614 km. de la conexión Panamá-Colombia. Se ha invertido un total de US\$ 451 millones.
	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)	La RICAM es un programa compuesto por 13.132 km. de carreteras, distribuidas en 5 corredores. Su avance abre nuevas posibilidades para la integración de Mesoamérica, al facilitar el flujo de bienes y personas en la región.
	Cabotaje (Transporte Marítimo a Corta Distancia)	Se han concluido importantes obras en materia de modernización de cruces y puertos fronterizos: el Puente Internacional "Río Hondo" (México-Belice); el Cruce Fronterizo "El Ceibo" (México-Guatemala) y el Puente Fronterizo "La Amistad" (El Salvador y Honduras).
	La Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)	Implica la construcción -con la participación de inversión privada- de infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha (fibra óptica) que interconecte a los países mesoamericanos. El tendido sobre la línea SIEPAC llevará un cable OPGW con 36 fibras ópticas, ello permitirá una plataforma básica para la convergencia de las diferentes señales de información.
Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)	Armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera.	Busca armonizar regulaciones de Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia, para realizar intercambios, garantizar el abastecimiento de los países y desarrollar mecanismos de importación de energía. Está en ejecución con un fondo de US\$ 380,4 millones.
	Aprovechamiento de la infraestructura existente y de las nuevas conexiones para aumentar la infraestructura de comunicaciones	Busca identificar y trabajar en las zonas que tienen necesidad de ser atendidas a través de redes de fibra óptica para la prestación de servicios de telecomunicaciones, además de articular el desarrollo conjunto de proyectos de infraestructura y tendido de fibra óptica bajo condiciones jurídicas, técnicas y económicas. El proyecto aún no ha iniciado.
	Rehabilitación y mejora del corredor ferroviario Asunción-Montevidéo.	Reconstrucción de 380 km de ferrovía de trocha estándar y mejoramiento de tramos dentro de Argentina y Uruguay. El proyecto no ha iniciado.

Fuente: Información del portal de Proyecto Mesoamérica y la base de datos de proyectos de IIRSA. Ambos consultados el 10 de agosto de 2011.

suramericano, y planificación territorial. A este fin, los gobiernos suramericanos han conformado una cartera consensuada de 514 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones

El desarrollo de infraestructura que impulse la integración regional requiere de importantes inversiones. Tanto el PM como IIRSA contemplan mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los gobiernos, y el involucramiento

de instituciones financieras multilaterales de la región (BID, CAF y FONPLATA). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere acordar una meta regional o subregional para la inversión en infraestructura -de aproximadamente 5% del PIB, considerando las especificidades de cada subregión o país- y crear fondos regionales o subregionales de financiamiento con participación de recursos públicos, de las instituciones financieras y de la banca de desarrollo regionales. Esta infraestructura ya es un soporte sólido

que permitirá contar con bases sólidas para hacer viable la integración regional si se considera en un futuro vincular la infraestructura del PM con la de IIRSA.

#### LOS ACTORES DE LA INTEGRACIÓN

Aún cuando la integración es un proyecto inacabado, una de las fuerzas detrás de ella está precisamente en actores del sector productivo que han enfocado su atención en la región, pues la perciben como un buen lugar para hacer negocios donde la rentabilidad está garantizada. Las inversiones crecientes que las empresas latinoamericanas realizan en la región son un reflejo de la confianza que ésta ya genera entre los empresarios latinoamericanos, muy distante de lo que sucedía en el pasado reciente. Hoy, América Latina y el Caribe cuenta con empresas globales -las multi-latinas- que han internacionalizado sus operaciones a partir de la región. Estas inversiones están en sectores de valor agregado tan diversos como el siderúrgico, telecomunicaciones, transporte, minero, banca, entretenimiento, comercio de alimentos y bebidas por mencionar algunos.

El informe de la CEPAL sobre inversión extranjera señala que en 2010 los países de la región invirtieron US\$ 43.000 millones fuera de sus países. México ocupó el primer lugar con US\$ 12.694 millones seguido por Brasil con US\$ 11.500 millones, Chile con US\$ 8.744 millones y Colombia US\$ 6.504 millones (CEPAL, 2011, p. 2). De hecho, empresas mexicanas, brasileñas, chilenas y colombianas cada vez tienen más presencia en el mercado regional y representan más del 90% del total de las inversiones externas de ALC. Estos flujos de inversión latinoamericana constituyen, sin duda, una base sólida para la conformación de empresas que impulsen una verdadera integración regional, lo que también les permitirá estar mejor posicionadas para competir en los mercados extra regionales.

Estas empresas están llevando a cabo una integración *de facto*, que podría recibir un mayor impulso de contar con reglas de aplicación regional para un mercado unificado: entre dichas reglas, tendrían que estar, por ejemplo, el libre acceso a bienes y servicios, reglas para promover y proteger las inversiones, la facilitación de la entrada temporal de personas, así como operaciones aduaneras expeditas y reglamentaciones técnicas y sanitarias transparentes. Estas operaciones son razón suficiente para continuar explorando opciones para promover esquemas que lleven a la integración de la región.

#### CONCLUSIONES

Estamos ante un escenario de gran debilidad institucional y factual de la integración productiva. La insatisfacción con los resultados de las políticas económicas aplicadas en la década de 1990 así como la falta de resultados y avances de los proyectos de integración económica-comercial llevó a serios cuestionamientos respecto de su solidez como alternativa para mejorar los niveles de desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe. La región no ha destinado el tipo de recursos políticos, financieros y humanos que requeriría un proyecto de esta envergadura. La actual coyuntura de la economía regional constituye un marco propicio para asumir compromisos cuyos costos pueden ser marginales comparados con su impacto en el bienestar de la población. Un proyecto de integración latinoamericana y caribeña requiere del respaldo político, con el que tanto los líderes regionales como los actores económicos y sociales se sientan identificados lo que permitirá atender temas de interés común y dará estabilidad y confianza a los actores de la integración.

Hoy más que nunca se requiere avanzar en la integración regional para hacer frente al difícil e incierto escenario mundial. Los Jefes de Estado de la región han pedido profundizar la integración. Ahora deben sellar un serio compromiso político que dé el vuelco de timón que ésta requiere. Para obtener los beneficios esperados se requieren esquemas comerciales, productivos, financieros y de inversión, así como la infraestructura física que permita que la región en su conjunto deje de ser sólo una serie de mercados fragmentados y pase a constituirse como un gran mercado de más de 500 millones de habitantes con perspectivas positivas de crecimiento y empleo. ◆

## BIBLIOGRAFÍA

AMÉRICA ECONOMÍA. 2011. "Adiós a Wall Street", en: *Ranking de Millonarios América Latina 2011*. Consultado el 9 de agosto.

CASANOVA, LOURDES. 2010. "La inversión extranjera directa en América Latina", en: *Real Instituto Elcano N° 79*. Madrid. Octubre.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL (CCI). 2011. *Trademap*. Ginebra: Naciones Unidas. Consultado el 9 de agosto.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2011. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL. Mayo.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC). 2008. *Declaración de Salvador de Bahía*. Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Salvador de Bahía. Diciembre.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA (IIRSA). 2011. *Base de datos de proyectos*. Buenos Aires: IIRSA. Consultada el 10 de agosto.

MUÑOZ, HERALDO. 2008. "¿El fin de América Latina?", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(1). México. Enero-marzo.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2011. *Foreign Trade Information System*. Consultado el 9 de agosto.

SÁEZ, SEBASTIÁN. 2008. *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*. Serie Comercio Internacional, N° 88. Santiago de Chile: CEPAL. Julio.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. 2011. *Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica*. Consultado el 10 de agosto.

SISTEMA ECONÓMICO LATINO AMERICANO (SELA). 2009. *Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2008-2009*. XXXV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano SP/CL/XXXV. O/Di N° 18-09/Rev. 1. Caracas. 27-29 de octubre.





# LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA: BALANCE Y DESAFÍOS FUTUROS\*

**ANDRÉ M. BIANCARELI**

*Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil, e investigador del Centro de Estudios de Coyuntura y Política Económica (CECON-IE/UNICAMP).*

*En momentos en que el mundo atraviesa nuevamente un período de incertidumbres y aumento de los riesgos financieros externos, cobra importancia la discusión sobre la dimensión financiera de la integración regional en América del Sur. Incluso porque las primeras reacciones de las autoridades sudamericanas ante el agravamiento de la crisis internacional, en el inicio del segundo semestre de 2011, apuntan a la búsqueda de protección conjunta ante las dificultades externas y a la profundización de los mecanismos ya existentes. Encuadrado en ese contexto, el presente artículo pretende, en las siguientes secciones: (i) definir la cooperación financiera, sus relaciones con el proceso de integración y sus fundamentos conceptuales; (ii) presentar un balance de la institucionalidad actual en América del Sur y analizar los principales desafíos futuros. El texto concluye con unas breves consideraciones finales.*

## INTRODUCCIÓN

En el campo de las intenciones y de los proyectos (e incluso de algunos mecanismos efectivos), no constituye novedad que se haya declarado como prioritaria la integración latinoamericana o, más específicamente, sudamericana. Los ejemplos más notables van desde el sueño de la “patria grande” de Bolívar hasta el famoso vaticinio de J. D. Perón de fines de la década de 1960: “*El año 2000 nos encontrará unidos o dominados*”. Sin embargo, a lo largo de la historia, la retórica integracionista fue tan fuerte como las recurrentes dificultades y barreras al efectivo despegue de los procesos de integración económica (Vaillant, 2007). Los avances institucionales más importantes -como la Comunidad Andina de Naciones

(CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creadas hace treinta años, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con dos décadas de existencia- están todos signados, además, por ese difícil equilibrio entre elevadas ambiciones y grandes dificultades prácticas.

En torno de la fatídica fecha citada por Perón, predominaba en América del Sur (así como en otras partes del mundo) el llamado “regionalismo abierto”, un proceso de aproximación regional extremadamente concentrado en los acuerdos de libre comercio y en la idea de “nivelar el campo de juego” para la actuación de las fuerzas del mercado. Desde esa concepción, las regiones eran consideradas como *building blocs* de un orden multilateral abierto y liberalizado (Kuwayama,

\* La investigación en la que se basa este artículo cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq), legajo 569337/2008-0. Correo electrónico: [andremb@eco.unicamp.br](mailto:andremb@eco.unicamp.br).

1999). La propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), capitaneada por Estados Unidos, también se alineaba con esta visión más liberal de la integración.

Influenciado por los cambios políticos e ideológicos más generales ocurridos en el subcontinente, el proceso de integración regional gana un nuevo impulso y, aparentemente, nuevo contenido y pretensiones, aunque se presente plagado de limitaciones y contradicciones. El camino de la cooperación regional -en tanto encauzado por una voluntad política común, atento a las asimetrías entre los diferentes socios, con un abordaje más abarcador que el mero intercambio de mercancías- surge, en este inicio del siglo XXI, como una vía promisorio de avances en la dirección del desarrollo (UNCTAD, 2007). El llamado "regionalismo pos-liberal" (Da Motta Veiga y Rios, 2007) se materializó en el rechazo del ALCA como había sido propuesto por Estados Unidos y, de manera positiva, en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2004-2005.

En esta concepción más "desarrollista" del regionalismo, además del énfasis en el "comercio estratégico", en la "industrialización con enfoque regional" y en otras ideas caras a la tradición estructuralista latinoamericana (Tavares y Gomes, 1998; Medeiros, 2008), adquieren relevancia los esfuerzos e iniciativas en el campo financiero. Éstos se justifican no sólo como una actitud defensiva ante el sistema financiero internacional (y lo difícil que resulta reformarlo), sino también como demanda de otras dimensiones de la integración regional. En el caso específico de América del Sur, el tema es aún más sensible, dado que la vulnerabilidad financiera externa y la falta de estructuras adecuadas de financiamiento a largo plazo son históricamente dos de los principales obstáculos para el desarrollo.

En momentos en que el mundo atraviesa nuevamente un período de incertidumbres y aumento de los riesgos externos, adquiere importancia la discusión sobre esta dimensión financiera de la integración regional. Incluso porque las primeras reacciones de las autoridades sudamericanas ante el agravamiento de la crisis internacional, en el inicio del segundo semestre de 2011, apuntan a buscar protección conjunta ante las dificultades externas y a profundizar los mecanismos ya existentes. Encuadrado en ese contexto, el presente artículo pretende, en las siguientes secciones: (i) definir la cooperación financiera, sus relaciones con el proceso de integración y sus fundamentos conceptuales;

(ii) presentar un balance de la institucionalidad actual en América del Sur y examinar los principales desafíos futuros. El texto concluye con unas breves consideraciones finales.

#### INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN FINANCIERAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El de "integración financiera" es un concepto bastante controvertido, tanto en lo que se refiere a su definición como a la discusión de sus efectos. Tomado en el sentido de la profundización financiera y de la abolición de las barreras a la libre circulación entre las fronteras nacionales, o de la interpenetración patrimonial (en términos de flujos y existencias), su dimensión regional sería una mera transposición geográfica del proceso más amplio, que define la llamada "globalización financiera". Desde este ángulo, la situación en América del Sur se caracteriza por presentar profundas asimetrías y un bajo grado de integración de los agentes privados. Sólo recientemente, con los grandes bancos brasileños a la cabeza, se registra un movimiento de expansión regional de las actividades, pero el proceso es todavía incipiente.<sup>1</sup>

Pero hay otra dimensión, pública, del proceso de aproximación regional en estas cuestiones que se adecua mejor al proceso arriba sintetizado. Mejor definidas con el rótulo de "cooperación financiera regional", las iniciativas que constituyen este frente de integración pueden, siguiendo la división de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD), agruparse en tres niveles:

- Cooperación regional para facilitar los pagos y financiación a corto plazo;
- Cooperación regional para la financiación del desarrollo; y,
- Acuerdos en materia cambiaria y uniones monetarias.

<sup>1</sup> Fanelli *et al.* (2008) contiene un diagnóstico de los sistemas financieros de los países del MERCOSUR en cuanto a la profundización y el grado de integración. Biancareli (2010) realiza un intento preliminar de cuantificar el grado de integración financiera (en el primer sentido) entre las mayores economías sudamericanas.

El primer nivel incluye los mecanismos para facilitar el comercio regional y la provisión de liquidez en momentos de dificultades de balanza de pagos: uniones de pagos, cajas de compensación, acuerdos de crédito recíproco, fondos de reservas comunes. El segundo contempla dos grandes tipos de instituciones: los bancos regionales de desarrollo y los mercados regionales de títulos. Por último, el tercer nivel comprende los acuerdos formales para la coordinación de políticas (principalmente la cambiaria) y eventuales mecanismos para la adopción de una moneda única.

Por lo tanto, se trata de iniciativas diferentes para objetivos distintos. Y éstos se relacionan justamente con las ya citadas históricas debilidades sudamericanas en el campo del financiamiento externo a corto plazo y del crédito a largo plazo, además de la notoria ausencia de coordinación de políticas. Los tres problemas se revelan como críticos y no parecen fáciles de afrontar, ni en el plano nacional ni mucho menos en el multilateral, dadas la asimetría y la inestabilidad estructurales del sistema monetario y financiero internacional contemporáneo, que el mundo *post-crisis* parece apenas acentuar. Pero además de enfrentar directamente estas dificultades, la cooperación financiera se justifica por otras razones que son complementarias (Ocampo, 2006).

En primer lugar, el avance del propio proceso de integración en sus otras dimensiones demanda cooperación financiera. Son varios los ejemplos: se necesita protección en el ámbito regional frente a las crisis de balanza de pagos; se deben tener en cuenta los efectos de las iniciativas de políticas nacionales en la economía de los países vecinos; el financiamiento de la infraestructura y otros “bienes públicos regionales” es más adecuado si se lo adapta al control y especificidades locales; la reducción de las asimetrías de información en el plano regional y la presión de los pares (“sentido de pertenencia”) hacen que disminuyan los riesgos crediticios de estas instituciones y, por último, en lo que se refiere a la regulación de los sistemas financieros, también hay enormes beneficios en términos de costos de aprendizaje y adaptación a las normas internacionales.

Por otro lado, la existencia y el fortalecimiento de las instituciones financieras en el ámbito regional pueden servir como un contrapunto -complementando y, al mismo tiempo, compitiendo- de las que operan en el plano multilateral. Dicho más concretamente, los órganos regionales tendrían mayor capacidad de captar las necesidades de las economías menores y atender sus demandas, y facilitarían una especie de “división

del trabajo” con las instituciones globales, tanto en lo que respecta a esta supervisión como a la provisión de liquidez en casos de crisis de balanza de pagos.

Por último, la cooperación financiera regional tiene un importante contenido político, principalmente ante la subrepresentación y el escaso poder de influencia de las economías menos desarrolladas en las agencias multilaterales globales. El sentido de “pertenencia” o incluso de “propiedad” que una institución regional representa para sus socios es capaz de aumentar la legitimidad y la aceptación de sus recomendaciones (aun cuando expresan, en bloque, las opiniones de sus miembros en las instancias más amplias). Y lo que es más importante, ello se traduce en un tratamiento de “acreedor privilegiado” conferido por cada socio al órgano regional. Como resultado de este último factor, las tasas de incumplimiento y por ende los riesgos son significativamente más bajos que los de las economías tomadas individualmente.

#### LAS INSTITUCIONES Y LOS DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN FINANCIERA SUDAMERICANA

La situación sudamericana en relación con estas posibilidades de cooperación financiera es rica desde el punto de vista institucional, aunque signada por diversos desafíos. En general, se puede decir que los problemas históricos -no resueltos por la “globalización” y posiblemente agravados por la coyuntura actual- y el avance del proceso de integración acrecientan la importancia de estos temas y la demanda de recursos financieros a corto y largo plazos. Pero el cuadro concreto es de gran heterogeneidad en lo que respecta a los tres niveles antes definidos.

Comenzando por el tercer nivel, la experiencia sudamericana en lo que hace a cooperación macroeconómica es casi nula. Existen varios problemas que gravitan en contra de la coordinación de políticas, como la heterogeneidad de las economías y su comportamiento cíclico, o la cuestión de las soberanías nacionales. El resultado es un registro de tipos de cambio y tasas de interés totalmente descoordinados (y, por regla, contrarios al crecimiento a largo plazo). Éste es probablemente el mayor obstáculo para el avance del proceso de integración comercial (y también financiera) en América del Sur, no sólo por los problemas que la falta de sintonía provoca en las operaciones, sino también porque la ausencia de mecanismos formales

de armonización acaba facilitando las políticas de diferenciación y las denominadas *beggar-thy-neighbour* (que apuntan a perjudicar a un país vecino para resolver los problemas económicos propios), contraproducentes para la aproximación regional. Por consiguiente, el primer desafío político sería buscar caminos para la efectiva coordinación de las políticas macroeconómicas (UNCTAD, 2011).

En los otros dos niveles, la institucionalidad actual está mucho más desarrollada, lo que no siempre garantiza progresos efectivos.<sup>2</sup> En ellos se focaliza principalmente nuestra atención de aquí en adelante.

#### FACILITACIÓN DE PAGOS Y ASISTENCIA DE LIQUIDEZ

En este nivel, existen instituciones tanto para la facilitación de pagos como para la creación de reservas conjuntas y la provisión de asistencia regional de liquidez.

En primer lugar, rige desde 1966 el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), en el ámbito de la ALADI. Además de facilitar la integración comercial propiamente dicha, el objetivo es economizar divisas escasas mediante la postergación de pagos y la consiguiente concesión de créditos mutuos durante un período de cuatro meses, después del cual sólo se compensaría el saldo. El mecanismo, que durante la década de 1980 fue fundamental, está perdiendo gravitación y desvirtuándose, principalmente debido a la falta de relaciones comerciales más equilibradas entre los miembros y a los pagos anticipados (ALADI, 2009).<sup>3</sup>

En parte como respuesta a los problemas estructurales del CCR, en octubre de 2008 entró en vigencia otro mecanismo encaminado a facilitar los pagos en la

región: el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) entre Brasil y Argentina. Al contrario del anterior, aquí no se trata de diferir pagos o economizar divisas sino de evitar los costos de transacción asociados a los pagos en dólares y reducir la necesidad de crédito comercial también en moneda extranjera. Se puede decir que el SML es al mismo tiempo más simple y que se adapta más a los tiempos actuales, aunque su alcance geográfico sea (todavía) mucho menor. Desde el punto de vista cuantitativo, los registros todavía son modestos, pero su importancia -principalmente para pequeñas y medianas empresas- es creciente y su capacidad potencial para reducir costos parece ser grande.<sup>4</sup>

El contraste entre las dificultades del CCR y el potencial del SML genera cuestionamientos acerca del peso de la economía de divisas en la actualidad. Pensando en el continente como un todo, principalmente para las economías mayores y con mayor acceso al financiamiento internacional, no parece ser ésta una cuestión crucial como lo fue, por ejemplo, en la década de 1980. Los bloqueos a la expansión del comercio intra-regional parecen provenir mucho menos de las dificultades con los sistemas de pagos que de la falta de coordinación de las políticas cambiarias y de las idas y vueltas en las negociaciones comerciales propiamente dichas (sin mencionar la complementariedad productiva -o la falta de ella- entre las economías afectadas).

No obstante, el planteo acerca del uso del dólar en las transacciones comerciales y su sustitución gradual, con consecuencias sobre los costos de transacción, no dejan de ser cuestiones relevantes en el debate internacional contemporáneo. En tal sentido, iniciativas como la del SML, más modestas y centradas en la problemática de los costos de transacción, parecen más adecuadas a la realidad actual. El desafío radica en expandir la utilización y el alcance del sistema, de manera de incluir a los demás socios del MERCOSUR (proceso que ya está en preparación) y, posiblemente, el resto del subcontinente. No caben dudas de que el agravamiento de las dificultades financieras

<sup>2</sup> Para mayores detalles sobre las iniciativas comentadas a continuación, véanse, además de las referencias específicas citadas, SELA (2009) y Biancareli (2011).

<sup>3</sup> En términos cuantitativos, la pérdida de vigencia del convenio puede apreciarse a través de distintos indicadores. *Por un lado*, la porción del comercio intra-regional canalizada por medio del CCR cae de niveles superiores al 90% en 1989 a tan sólo el 1,5% en 2003, año a partir del cual comienza a recuperarse hasta llegar a un máximo del 10% en 2007. *Por otro lado*, se registra una explosión de pagos anticipados (menos del 10% en la década de 1980 a más del 90% a partir de mediados de la década de 1990) y una fuerte caída de la economía efectiva de divisas en los intercambios regionales, que pasa del 70%-80% en la "década perdida" a menos del 5% desde 2006. Para más información sobre éstas y otras cifras relacionadas con el CCR, véanse Biancareli (2011) e BID-INTAL (2009 y 2011).

<sup>4</sup> La porción del comercio bilateral entre Brasil y Argentina compensada por el SML creció, desde su lanzamiento en octubre de 2009, hasta ubicarse cerca del 4% a mediados de 2010, porcentaje alrededor del cual oscila desde entonces. Estas cifras esconden una porción de las exportaciones brasileñas (que giran en torno del 8% desde la primera mitad de 2010) mucho mayor que de las exportaciones argentinas, que nunca se ubicaron por encima del 0,5% desde la entrada en vigencia del sistema. Sobre el SML, véanse también BID-INTAL (2011) y Pinto y Severo (2010).

internacionales, el bajo crecimiento de los países centrales y los cuestionamientos al papel del dólar como moneda de denominación del comercio internacional acrecientan la importancia de la profundización y de la expansión de mecanismos de este tipo.<sup>5</sup>

En el otro frente de iniciativas de este primer nivel, cabe señalar que la única -y a la vez exitosa- propuesta es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Su principio básico es el uso compartido de parte de las reservas internacionales, con miras a ampliar la liquidez disponible para los miembros en momentos de dificultades en la balanza de pagos. El FLAR fue creado en 1978 y hoy cuenta con siete países miembros, casi todos de la región andina.<sup>6</sup> A pesar de sus modestas dimensiones (el capital suscripto es de menos de US\$ 2.500 millones y el total integrado no llega a los US\$ 2.000 millones), todas las evaluaciones disponibles apuntan a un desempeño bastante satisfactorio. Por ejemplo, entre 1978 y 2003, el FLAR prestó cerca del 60% de lo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) desembolsó para los países miembros y, después de 1998, esta relación pasó a ser del 200% (Titelman, 2006; Ocampo y Titelman, 2009-2010). Esto se concretó con condicionalidades mucho menos rígidas y una administración técnica y eficiente de los recursos, que -con el beneficio del histórico nivel cero de incumplimiento derivado del "sentido de pertenencia"- se traduce en evaluaciones de riesgo muy superiores a las que gozan individualmente cada uno de sus miembros. Lo que incluso permite captaciones en el mercado internacional en condiciones ventajosas.

Aquí, en contraste con lo que sucede con la economía de divisas, la protección regional contra las crisis de balanza de pagos no parece ser un tema menos importante hoy en día, sino lo contrario. Ante el probable aumento de la volatilidad de los flujos de capital hacia países en desarrollo y, asimismo, la gran incertidumbre acerca del futuro de los precios de los *commodities* (ambos factores decisivos para la mayor solidez externa de la región en los últimos tiempos),

<sup>5</sup> Otra iniciativa más reciente y bastante más limitada (aunque más ambiciosa) es el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), que entró en vigor en 2010 en el ámbito de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En relación con el SUCRE, véase UNCTAD (2011).

<sup>6</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela.

la existencia de un fondo para hacer frente a las crisis de liquidez, controlado por los propios clientes potenciales y adaptado a las condiciones locales, es requisito fundamental para aumentar la estabilidad económica y evitar el contagio de dificultades. Además de ello, el FLAR contribuye directa e indirectamente a la integración regional, aparte de suplir explícitamente alguna de las principales fallas de la arquitectura financiera internacional.

Pero esas ventajas resultarían más efectivas solamente con un fondo de mayor envergadura que el actual. Y para eso el desafío es que las economías más poderosas del sur del continente -sobre todo Argentina y Brasil- participen en este fondo de reservas conjuntas, lo que cambiaría el carácter y la capacidad operativa de la iniciativa. A título de ejemplo, si Brasil se incorporase al FLAR con un aporte equivalente a la media de lo contribuido por los actuales miembros (cerca del 1,5% de las existencias de reservas internacionales), incrementaría por sí solo en más del doble el capital suscripto actual. Son por lo tanto auspiciosas las recientes manifestaciones de interés por parte de Brasil, en un contexto en el que se buscan mecanismos de defensa coordinada ante al agravamiento de la crisis financiera internacional.

#### FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO

Por último, en lo que respecta al segundo nivel de cooperación, también funcionan en la región una serie de instituciones, de las cuales no resulta difícil evaluar su desempeño ni identificar sus principales desafíos.

El primer caso a comentar es el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como destacan Bouzas y Knaack (2009), dicha institución estuvo imbuida, desde su creación en 1959, del espíritu y las ideas integracionistas de la región, y a lo largo de cinco décadas ha actuado como una importante herramienta de movilización de recursos financieros hacia los sectores públicos y privados. Cabe destacar que las prioridades y formas de actuación del BID se transformaron y adaptaron a los diferentes perfiles que la integración regional asumió a lo largo de todo ese tiempo en la región (como ya fue mencionado). En términos cuantitativos, el capital total suscripto del banco alcanzaba, al término de 2010, unos US\$ 105.000 millones, de los que se pagaron efectivamente US\$ 4.300. Tales cifras deben sufrir incrementos significativos en los próximos años, ya que en 2010 los socios aprobaron por mayoría una



ampliación del capital de la institución de US\$ 70.000 millones adicionales, lo que también es indicativo del protagonismo que la entidad conservará en esta nueva etapa de impulso a la integración regional. Desde el punto de vista de los desembolsos, las estadísticas también muestran un desempeño ascendente en los últimos años, con un total de aprobaciones de US\$ 15.300 millones en 2009 y US\$ 12.100 millones en 2010. La cartera total de préstamos ascendía, al término de 2010, a US\$ 63.000 millones.

La otra diferencia entre el BID y otros órganos destacados -la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco del Sur y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)- es su composición accionaria y su estructura decisoria. Los países latinoamericanos en desarrollo representaban, a fines de 2009, aproximadamente el 50% del capital suscrito y el poder de voto, mientras que una porción significativa (30%) correspondía a Estados Unidos y el resto se dividía entre Canadá y las economías avanzadas extra-regionales.<sup>7</sup>

La evaluación de la actuación de la CAF (cuyo capital y desembolsos han crecido significativamente) es bastante positiva. Según Ocampo y Titelman (2009-2010), en virtud de la mayor adecuación a las condiciones locales y el control ejercido por los beneficiarios, ese organismo ha logrado desempeñar plenamente su función de complemento de los pares multilaterales, además de registrar un marcado componente anticíclico en sus desembolsos. Al término de 2010, la CAF contaba con un capital integrado de US\$ 2.800 millones (de un total autorizado de US\$ 10.000 millones), de responsabilidad casi exclusiva de las economías en desarrollo de la región.<sup>8</sup> Su cartera de proyectos a esta misma fecha ascendía a US\$ 13.900 millones y los desembolsos anuales crecieron sustancialmente en los últimos años:

<sup>7</sup> Brasil y Argentina eran las economías en desarrollo con mayor peso (un poco más del 10% cada una). En la nueva estructura de capital y poder de voto que se proyecta una vez concluida la capitalización (2015), esta distribución se mantendrá inalterada. Dichas estadísticas, al igual que las citadas anteriormente, se obtuvieron del sitio del *BID*, en particular del *Informe Anual 2010* y del *Informe sobre el noveno aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*.

<sup>8</sup> Se destacan Colombia, Perú y Venezuela y (en un segundo nivel, creciente en los últimos años) Argentina y Brasil. El único socio extra-regional de relieve es España, con una participación de apenas US\$ 90 millones del total integrado de US\$ 2.800 millones. Más información en *CAF*.

de US\$ 5.500 millones en 2006 a US\$ 10.500 millones en 2010.

Por su parte, el Banco del Sur, si bien es una iniciativa más ambiciosa, enfrenta serios problemas de implementación y se encuentra todavía en la fase pre-operativa. Envuelto en una fuerte retórica integracionista, este banco fue creado formalmente a fines de 2007, con la firma del Acta Fundacional por parte de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Las divergencias entre los socios -sobre la estructura de poder interna, dotación de recursos, condiciones para el otorgamiento de préstamos y hasta sus funciones (banco de fomento o, además, asistencia de liquidez)- se mantuvieron incluso durante el período de reuniones ministeriales que concluyeron con la celebración del Convenio Constitutivo en septiembre de 2009. Dicho convenio está en proceso de ratificación por parte de los poderes legislativos nacionales (ya fue confirmado por Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina). El monto definido para el capital de la institución -US\$ 20.000 millones de capital suscrito (el doble del de la CAF) y US\$ 7.000 millones de capital a ser integrado inicialmente-<sup>9</sup> demuestra su significativo potencial de actuación. Pero claramente aún falta lograr un mayor nivel de consenso, como queda demostrado por la demora en la ratificación del Convenio en países clave como Brasil, para la efectiva implementación del banco.

Por último, el BNDES brasileño ha expandido considerablemente sus operaciones en América del Sur, y funciona cada vez más como un banco nacional con cobertura regional. La comparación cuantitativa pertinente, en este caso, no se efectúa con las cifras generales del banco sino con su actuación regional.<sup>10</sup> Incluso en este aspecto los números impresionan, según lo muestra Nyko (2011): los desembolsos para la financiación de proyectos de infraestructura y otros sectores de la región superaron los US\$ 1.000 millones en 2010, lo que representó más del 45% del total

<sup>9</sup> Divididos en aportes de Brasil, Argentina y Venezuela (US\$ 2.000 millones cada uno); Ecuador y Uruguay (US\$ 400 millones) y Bolivia y Paraguay (US\$ 100 millones). En relación con el Banco del Sur, véanse Ponsot y Rochon (2009-2010) y Carvalho *et al.* (2009).

<sup>10</sup> Las estadísticas generales del BNDES no encuentran paralelo con ninguna institución regional, ni siquiera las multilaterales. El desembolso total alcanzó al culminar el año 2010 el valor de casi R\$ 170.000 (unos US\$ 100.000 millones al tipo de cambio vigente en el momento de redacción de este texto). La cartera total, por su parte, era de R\$ 362.000 (más de US\$ 210.000).



desembolsado por la línea BNDES Exim pos-embarque. Esa cifra registra un crecimiento constante desde el inicio de la década de 2010 y la cartera total de proyectos de este tipo ascendía a más de US\$ 20.000 millones (de los cuales casi la mitad serían financiados por el banco).

Sin embargo, no se debe tomar el banco brasileño como un sustituto o, ni siquiera, un complemento perfecto de las fuentes regionales o subregionales de financiación a largo plazo. En primer lugar, por la limitación estatutaria: a diferencia del BID, de la CAF y de lo que se planea para el Banco del Sur, el BNDES sólo financia empresas brasileñas o filiales de multinacionales instaladas en Brasil. De esta manera, sus operaciones en la región se destinan sólo a la exportación de bienes y (más frecuentemente) servicios de ingeniería ejecutados por empresas brasileñas en los países vecinos. Como plantea Nyko (2011), ello ciertamente contribuye a mejorar la infraestructura interna de varias de las economías latinoamericanas, pero no se trata propiamente de apoyo a la integración física de la región.

En este frente de cooperación, a pesar de la variedad de instituciones, la demanda creciente de recursos tendrá que enfrentar por lo menos tres dilemas críticos.

*En primer lugar*, como surge de las discusiones y propuestas de nuevas instituciones a crear, parece ser necesario separar recursos e iniciativas cuyo foco es el primer y el segundo nivel de cooperación financiera. La falta de claridad en cuanto a las funciones y prerrogativas de las instituciones ha demostrado ser contraproducente, además de un obstáculo para la profundización de las iniciativas. Se trata de una cuestión de atribución de tareas, necesariamente cumplidas por órganos diferentes, respetando la naturaleza y la madurez de los recursos disponibles.

*El segundo desafío* consistiría en separar las operaciones a "fondo perdido" o de modalidad concesional del financiamiento bancario propiamente dicho (aunque sea a largo plazo). En este punto puede incluso ocurrir que una misma institución comparta ambas funciones, pero es preciso cerciorarse de que ellas no se confundan y no sean sustitutas. Si bien no es un problema verificado en las instituciones ya existentes y que funcionan adecuadamente, la necesidad de una definición más precisa en este punto es un elemento que también perjudica las discusiones y las propuestas

de nuevas instituciones o la búsqueda de nuevas fuentes de financiación a largo plazo.<sup>11</sup>

Además, los grandes proyectos de integración física regional no se refieren tan sólo a la corrección de asimetrías; son emprendimientos en su mayoría privados, viables económicamente y, por consiguiente, pueden (y deben) financiarse a través de mecanismos no concesionales, en operaciones sujetas a garantías, condicionalidades, plazos, etcétera. Asimismo, los buenos resultados operativos son una característica distintiva de la experiencia de la CAF y el BID; por ende, el gran objetivo debe ser ampliar los desembolsos sin comprometer la eficiencia técnica.

*El tercer desafío* tiene que ver con el creciente protagonismo y papel que se le debe adjudicar al BNDES en el proceso. Es verdad que el banco de desarrollo brasileño viene ocupando un espacio que había sido dejado vacante por la incapacidad de los organismos regionales de atender la demanda creciente. También resulta claro que este accionar sirve a los intereses y prioridades de Brasil y es extremadamente beneficioso para la integración regional, en especial en la deficitaria área de grandes obras de infraestructura. Sin embargo, tiende a generar fricciones y resistencias porque sólo financia a empresas brasileñas e, incluso para éstas, su actuación se ha centrado en el apoyo a la exportación de servicios de ingeniería y bienes de capital (véase nuevamente Nyko, 2011). Además, al no ser propiamente un organismo regional, no goza de las mismas ventajas derivadas del "sentido de pertenencia" antes comentado. Por otra parte, también existen serias dudas acerca de la capacidad del BNDES de seguir desempeñando dicha función con solvencia, dado el virtual agotamiento de su *funding* (ya incrementado algunas veces en los últimos años) y la ausencia de otras fuentes de financiación a largo plazo en la más pujante de las economías de la región.

<sup>11</sup> El MERCOSUR cuenta, por ejemplo, con el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), que no otorga propiamente préstamos pero sí costea (a partir de aportes casi exclusivamente brasileños y argentinos) proyectos identificados como prioritarios (casi todos en Paraguay y Uruguay) tendientes a reducir las asimetrías. Aunque importante, este mecanismo es limitado por naturaleza. El BID asimismo cuenta con un fondo concesional (Fondo para Operaciones Especiales, también recapitalizado en 2010), con un significativo historial de actuación en operaciones de alivio de deuda externa o de ayuda a países en situación de emergencia como Bolivia, Nicaragua y Haití. También en este caso, los recursos y objetivos están explícitamente separados, situación que se debe preservar en el armado de nuevas instituciones.

## CONSIDERACIONES FINALES

El segundo semestre de 2011 se inició con nuevas turbulencias financieras internacionales y así recordó a los más optimistas que la crisis económico-financiera de 2008 está lejos de agotar sus efectos. Los problemas fiscales y la falta de regulación financiera, junto con un veto explícito o implícito al uso de políticas anticíclicas más eficientes, parecen condenar a buena parte del mundo desarrollado a un período prolongado de bajo crecimiento. Para las economías sudamericanas, que ya habían hecho frente a la crisis financiera de 2008 con una situación externa más sólida, el riesgo mayor de este cuadro adverso se materializa en el probable aumento de la volatilidad de los flujos de capital y en los precios de los *commodities*.

Si bien la expresión está un poco trillada, una vez más la crisis se presenta como una oportunidad. Contrariamente a la postura común en situaciones de este tipo en el pasado, la reacción inicial de las autoridades sudamericanas parece orientarse a la búsqueda de mecanismos de defensa conjunta. La información y las ideas aquí presentadas permiten concluir que más que defensiva, esta estrategia puede ser tomada como un impulso activo para la profundización de la cooperación financiera internacional.

Dado que conlleva una dimensión crítica aunque relativamente poco debatida de la integración sudamericana, esta directriz precisa ser priorizada

y profundizada en los tres niveles identificados: cooperación en materia de políticas macroeconómicas, financiación externa a corto plazo y financiación del desarrollo. Con respecto al primer caso, el desafío consiste en implementar mecanismos concretos de cooperación; en los otros dos, se parte de un conjunto de iniciativas existentes.

Los retos para el segundo nivel serían, por una parte, repensar y aumentar la cobertura de los sistemas orientados a facilitar pagos (en especial los más adecuados a la realidad actual, como el SML entre Brasil y Argentina) y, por otra, ampliar los recursos y el número de miembros del fondo común de reservas (FLAR) con el ingreso de socios mayores. En lo que hace a la financiación a largo plazo, los pasos necesarios comprenden aspectos más técnicos, como la definición precisa de las funciones de las instituciones y sus condiciones de funcionamiento (siempre orientadas a atender de la manera más adecuada las demandas regionales pero sin perder la eficiencia técnica). Estas indefiniciones, junto con otros elementos de orden político, parecen ser los grandes obstáculos a superar en el caso del Banco del Sur, cuya presencia se hace cada vez más necesaria. Por sobre todas las cosas, se trata aquí de movilizar nuevos agentes financiadores y un volumen mayor de recursos, dada la magnitud de las necesidades de financiación y los límites a la expansión de las operaciones de los organismos más importantes y activos en la actualidad (BID, CAF y BNDES). ♦

## BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). 2009. *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos: reflexiones sobre su funcionamiento y algunos temas que podrían ser objeto de discusión para su dinamización*. Seminario para la dinamización del convenio de pagos y créditos recíprocos y el uso de los sistemas de pagos en monedas locales. Montevideo. 22 de abril.

BIANCARELI, ANDRÉ. 2010. "La dimensión financiera de la integración en América del Sur: una evaluación de las alternativas y una tentativa de cuantificación", en: UNCTAD/Instituto Virtual. 2010. *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

----- . 2011. *O Brasil e a integração na América do Sul: iniciativas para o financiamento externo de curto prazo*. Texto para discusión N° 1589. Brasília: IPEA.

BOUZAS, R. Y P. KNAACK, P. 2009. "El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe", en: *Revista Integración & Comercio N° 29*. Buenos Aires: BID-INTAL.

CARVALHO, C. E. ET AL. 2009. "Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios", en: Vadell, J. y T. Campos (Org.). *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora de la PUC/MG.

DA MOTTA VEIGA, P. Y S. RIOS. 2007. "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", en: *Serie Comercio Internacional N° 82*. Santiago de Chile: CEPAL.

FANELLI, J. M. ET AL. 2008. *MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*. Montevideo: Red MERCOSUR.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). 2009. "Países de América Latina exploran alternativas para impulsar el comercio en monedas locales", en: *Carta Mensual N° 153*. Buenos Aires: BID-INTAL. Abril.

----- 2011. "Sistema de pagos en moneda local", en: *Carta Mensual N° 175*. Buenos Aires: BID-INTAL. Marzo.

KUWAYAMA, M. 1999. "Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: A Survey of the Literature", en: *Serie Comercio Internacional N° 4*. Santiago de Chile: CEPAL.

MEDEIROS, C. A. 2008. "Os dilemas da integração sul-americana", en: *Cadernos do Desenvolvimento N° 5*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

NYKO, D. 2011. *Integração Regional, cooperação financeira e atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Disertación de maestría. Campinas: IE/Unicamp.

OCAMPO, J. A. 2006. "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos", en: Ocampo, J. A. (Org.). 2006. *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- Y D. TITELMAN. 2009-2010. "Subregional Financial Cooperation: The South American Experience", en: *Journal of Post-Keynesian Economics*, 32(2).

PINTO, L. F. Y L. W. SEVERO. 2010. "O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e suas potencialidades para o MERCOSUL", en: *Boletim de Economia e Política Internacional N° 5*. Brasília: IPEA.

PONSOT, J. Y L. ROCHON. 2009-2010. "South America and a New Financial Architecture", en: *Journal of Post-Keynesian Economics*, 32(2).

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2009. *Experiencias de Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. Balance Crítico y Propuestas de Acción de Alcance Regional*. SP/Di N° 10-09. Caracas: SELA. Septiembre.

TAVARES, M. C. Y G. GOMES. 2008. "La CEPAL y la integración económica de América Latina", en: *Revista de la CEPAL*, número extraordinario.

TITELMAN, D. 2006. "La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe", en: Ocampo, J. A. (Org.). 2006. *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). 2007. *Trade and Development Report: Regional Cooperation for Development*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

----- . 2011. *Regional Monetary Cooperation and Growth-Enhancing Policies: The New Challenges for Latin America and the Caribbean*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

VAILLANT, M. 2007. "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", en: *Serie Comercio Internacional N° 83*. Santiago de Chile: CEPAL.

# LA VIGENCIA DE LA ALADI

**VICENTE GARNELO**

*Licenciado en Comercio Internacional y Magíster en Política Económica Internacional. Consultor de empresas, docente universitario e investigador. Actualmente se desempeña como Director de las Carreras de Comercio Exterior y de Comercialización en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Belgrano, Argentina.*

*El paso del tiempo ha demostrado la vigencia permanente del modelo de integración de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Aunque para algunos observadores la Asociación ha parecido obsoleta para afrontar los desafíos de la realidad político-económica internacional y regional, la particular flexibilidad de su diseño le permitió adaptarse a las distintas etapas o instancias que debieron superar en los últimos 30 años sus países miembros, tanto individualmente como así también en sus distintas agrupaciones subregionales. En los últimos años, en que surgen nuevas iniciativas integracionistas que -por lo menos hasta el momento- carecen del marco institucional e instrumental que les permita plasmar sus objetivos en materia comercial, la ALADI mantiene su presencia como una suerte de escribanía de los acuerdos preferenciales y proponiendo la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio, aunque con resultados modestos hasta el momento. De cara al futuro, nuevamente su variedad y pragmatismo instrumental la dotan de los atributos necesarios para ser funcional a los eventuales escenarios que puedan presentarse. El presente artículo se basa y profundiza el documento titulado El debate sobre el modelo de integración de la ALADI y su evolución (editado por ALADI en junio de 2011), con el cual el autor obtuviera el Primer Premio en el "Concurso de Ensayos sobre la Integración Regional ALADI 2010", organizado por la Secretaría de esa Asociación en conmemoración del 50º aniversario del proceso de integración latinoamericana.*

## UNA VISIÓN RETROSPECTIVA: PRAGMATISMO Y FLEXIBILIDAD

A lo largo de sus 50 años de vigencia, el proceso de integración latinoamericana se ha caracterizado por la solución pragmática de las cuestiones que fueron planteando las diferentes y cambiantes posiciones de los países miembros y las complejas variables de contexto. La flexibilidad en los mecanismos de ejecución de la estrategia de integración regional fue la principal manifestación de ese pragmatismo, permitiendo que el proceso -en particular los últimos 30

años dentro del marco de la ALADI- se fuera adecuando a esos cambios y resultara funcional a los mismos.

El pragmatismo está en los genes del proceso de integración latinoamericano. Prueba de ello puede hallarse en el memorable artículo de Wionczek (1964), una crónica de los orígenes del proceso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la cual pueden contrastarse las recomendaciones de la CEPAL para la constitución de un mercado común latinoamericano con el espíritu (más que con la letra) de un Tratado Constitutivo que solo tendía a establecer un instrumento potencialmente mayor que

el representado por una zona de libre comercio, pero poco ambicioso para alcanzar el grado de integración que los especialistas pretendían para la época. Habiendo propuesto un programa de liberación a la medida de los requerimientos del artículo 24 del GATT, el Tratado de Montevideo se extendería por 20 años y arrojaría como resultado más de 20.000 preferencias comerciales negociadas, utilizadas por muchos agentes económicos aunque traducándose en un modesto volumen de comercio intrazonal con relación al total. (Sloan, 1979).

En el diseño de la ALADI, se observa lo que Vacchino (1982, p. 122) denominaría “*realismo pluralista y pragmatismo negociador*”. El Tratado de Montevideo 1980 (TM80) procuraría una mayor aproximación a las especificidades y heterogeneidades de la realidad regional y abandonaría el tradicional programa de liberación comercial, característico tanto de la ALALC como de otros procesos contemporáneos de ésta, para adoptar novedosas modalidades operativas dentro de su original “área de preferencias económicas” (APE). La nueva Asociación tomaría de la ALALC “lo rescatable” (el denominado “patrimonio histórico”) y formalizaría un proceso abierto a las iniciativas bilaterales que para entonces venían manteniendo los miembros entre sí y con otros países en desarrollo dentro y fuera de América Latina.

El APE de la ALADI comprende la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), Acuerdos de Alcance Regional (AAR) y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP). Mientras que los dos primeros instrumentos se desarrollaron de manera tímida principalmente en los años 1980, los AAP constituirían el verdadero motor del proceso, en especial los denominados Acuerdos de Complementación Económica-ACE (Garnelo, 2011, p. 35-48).<sup>1</sup>

La particular dinámica histórica de los AAP pone de manifiesto la gran capacidad de adaptación de la ALADI a las variables circunstancias que fue superando el proceso. La difícil situación económica

y financiera de los países miembros durante los años 1980 se tradujo en acuerdos selectivos, con escasa cobertura de ítems arancelarios y preferencias fijas sin cronogramas automáticos de desgravación. Adquieren especial relevancia en este período los Acuerdos de Renegociación, los Comerciales y los primeros ACE (ALADI, 2010b, p. 23).<sup>2</sup>

A partir de los años 1990, el proceso de la ALADI cataliza los cambios en las políticas económicas tendientes a la apertura y desregulación del comercio regional albergando, a través de los ACE, los nuevos Acuerdos de Libre Comercio (ALC) suscritos entre los países miembros. A diferencia de sus antecesores, estos ACE establecen cronogramas para la profundización de las preferencias arancelarias cubriendo el número sustancial de ítems, incorporan nuevos temas (inversiones, compras gubernamentales, etc.) y contienen un desarrollo muy superior en cuanto a disciplinas y normas comerciales (defensa comercial, obstáculos técnicos, etc.).<sup>3</sup>

En esa década, el pragmatismo negociador reaparece en escena de manera determinante a través del Protocolo Interpretativo del art. 44 del TM80. Esta solución jurídica permitió a México conformar el ALC de América del Norte (*North American Free Trade Agreement-NAFTA*) sin hacer extensivo a sus socios de la ALADI el trato preferencial otorgado a Estados Unidos y Canadá. A partir de entonces este mecanismo flexible de la ALADI sería invocado recurrentemente por países miembros interesados en formalizar acuerdos con terceros países del mundo industrializado (Garnelo, 2011, p. 51-52).

Cuando el cierre de la Ronda Uruguay del GATT y la consecuente creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) hacían pensar a muchos especialistas en el inexorable fin de las barreras al comercio internacional, y por ende la progresiva caducidad de

<sup>1</sup> Los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), pueden adoptar la forma de acuerdos comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, y “otras modalidades” (TM80 arts. 10 a 14). Si bien la misma clasificación puede aplicarse a los Acuerdos de Alcance Regional (TM80 art. 6), su escaso desarrollo no demandó tal diferenciación. A su vez, la PAR está formalizada en el AAR N° 4, por lo que en la práctica el APE sólo comprende dos mecanismos: los AAR y los AAP.

<sup>2</sup> Los Acuerdos de Renegociación y los Comerciales contienen buena parte del “patrimonio histórico”. Mientras los primeros -de características asimilables a los AAP- provienen del programa de liberación de la ALALC. Los segundos, de naturaleza sectorial, contenían los Acuerdos de Complementación que se suscribieron en especial en los años 1970. Por lo cual sólo los ACE corporizan los discretos progresos logrados en este período, comprendiendo los ACE 1 (ex CAUCE), 2 (ex PEC) 3 a 13, 15, 16, 19 a 21.

<sup>3</sup> Los ACE vigentes que contienen ALC provenientes de esa década son el 18, 23, 24, 35, 36 y el 41.



los regímenes de integración económica; el proceso multilateral se detiene e incluso experimenta una posterior reversión. Es en este contexto, iniciándose el nuevo siglo, cuando una vez más la ALADI mantiene su presencia a través de nuevos ACE producto de la inercia de negociaciones iniciadas en la década pasada (como los suscriptos entre los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina-CAN) y de nuevas iniciativas emparentadas con la situación regional e internacional.<sup>4</sup> A su vez, toma acción en procura de lograr la convergencia de las acciones parciales a partir de iniciativas instrumentales e institucionales.<sup>5</sup>

### LA ACTUALIDAD: ENTRE LAS NUEVAS INICIATIVAS Y LAS TRANSGRESIONES

Un fenómeno que adquiere especial relevancia en la actualidad es la proliferación de nuevos esquemas regionales de integración. En 2004, mientras el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estaba destinado al fracaso, se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, denominada a partir de 2006 Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR), y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Desde entonces, el proceso de la UNASUR se ha ido consolidando especialmente en el ámbito político y financiero, mientras que también el ALBA fue progresando a través de la adhesión de varios países y

el avance en distintas áreas.<sup>6</sup> A estas nuevas iniciativas podría sumarse la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericana (conocida como Arco del Pacífico), aunque ésta nació como un Foro de coordinación de políticas más que un proceso de integración (ALADI, 2010a, p. 97-102).

El complejo entramado institucional conformado por estos nuevos esquemas y los ya existentes (OEA, SELA, MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM y la propia ALADI), condujo a los países latinoamericanos a crear en 2008 un nuevo ámbito para la coordinación y el avance conjunto a través de las Cumbres de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En este intrincado contexto la ALADI encuentra su espacio luego de la II Cumbre celebrada en 2010, cuando se le confirió actuar como organismo facilitador del diálogo sobre dimensión económico-comercial de la integración, habiendo ésta presentado sus propuestas de acciones específicas a la Presidencia de la CALC (ALADI, 2011, p. 26-27).<sup>7</sup>

Mientras las nuevas iniciativas resuelven la estructura organizacional y los mecanismos en busca de materializar sus objetivos, la ALADI se mantiene como una verdadera escribanía que resguarda los acuerdos protocolizados en su ámbito y es el auténtico foro de negociaciones comerciales concretas a nivel regional. Por ejemplo: en junio de 2010 entró en vigencia el ACE 66 entre Bolivia y México, un nuevo acuerdo de preferencias comerciales mucho más acotado que el área de libre comercio que establecía su antecesor -el ACE 31, denunciado por Bolivia en diciembre de 2009-, el cual había sido diseñado para el contexto

<sup>4</sup> Entre los primeros se hace mención a los ACE 58 (Perú-países del MERCOSUR) y 59 (resto CAN-MERCOSUR). Entre los segundos pueden señalarse los ACE 53, 54, 55 y 60, que involucran a México con los países del MERCOSUR; los ACE 63 y 64 relacionados con Venezuela; y el ACE 66 Bolivia-México, sobre los que se hará referencia más adelante.

<sup>5</sup> En 2004, el Consejo de Ministros de la ALADI establece las Bases de un Programa para la Conformación Progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI - CM/Res. 59 (XIII). La nueva estrategia deja de lado el objetivo de buscar un marco normativo común para llegar a la articulación y la convergencia de manera inercial, como una suerte de producto natural de los Acuerdos vigentes y de las iniciativas y negociaciones que celebran los países miembros. En el marco institucional, el Consejo resolvió la activación de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, creada por el TM80 e intrascendente desde entonces (CM/Res. 70 y 71 (XV)).

<sup>6</sup> Instituido en 2008, la UNASUR ha ido avanzando en los sectores de infraestructura (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento-COSIPLAN), energía (Consejo Energético de Suramérica), salud (Consejo Suramericano de Salud), finanzas (Banco del Sur) y defensa (Consejo de Defensa Suramericano). Por su parte, la hoy denominada Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), logró avances en finanzas (Banco del ALBA), educación (alfabetización y postalfabetización), cultura (proyecto ALBA Cultural), salud (ALBamed), comercio (Tratados de Comercio de los Pueblos), producción (Empresas Grannacionales).

<sup>7</sup> La II Cumbre de la CALC se celebró el 22 y 23 de febrero de 2010 en Riviera Maya (México) y tuvo como resultado la Declaración de Cancún. La Declaración contiene el Plan de Acción de Montego Bay, el cual identificó cuatro áreas de trabajo: (i) económico comercial (con el rol mencionado de la ALADI); (ii) productiva; (iii) social e institucional y (iv) cultural.

**Cuadro 1**

**ACUERDOS FIRMADOS Y VIGENTES EN EL MARCO DE LA ALADI**  
**A Julio de 2011**

Modalidad	Firmados	Vigentes	(1)	(2)	Comentarios
De Alcance Regional - AAR	8	7	6	4,6%	Incluye la Preferencia Arancelaria Regional
De Renegociación - AAP.R	40	2	2	0,2%	Casi todos se sustituyeron por ACE
Comerciales - AAP.C	23	0	0	0,0%	Solo existieron los provenientes de la ALALC
De Complementación Económica - ACE	66	34	33	94,7%	Incluye selectivos y de libre comercio
A. Parcial Agropecuarios - AAP.AG	3	3	2	X%	
De Promoción del Comercio - AAP.PC	19	15	0	-	No incluyen preferencias arancelarias
Alcance Parcial por art. 14 - AAP.A14	17	15	3	X%	Tópicos no incluidos en tipos anteriores
Alcance Parcial por art. 25 - AAP.A25	41	18	9	X%	Con países latinoamericanos no miembros
<b>Total de Acuerdos ALADI a julio 2011</b>	<b>217</b>	<b>94</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>	

Notas: (1) número de acuerdos vigentes que poseen preferencias arancelarias (comercio negociado).

(2) comercio negociado según modalidad de acuerdo (en %). X %: el comercio negociado en AAP.AG + AAP.A14 + AAP.A25 comprende el 0,4% del total. Estos valores porcentuales corresponden a 2008 (ALADI, 2010b, p. 22).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.aladi.org>.

internacional y las realidades nacionales que ambos países vivían hacia mediados de los años 1990.

Esta capacidad de adaptación permite a la ALADI mantener vigentes a la fecha 94 Acuerdos (*Cuadro 1*). Existen 55 acuerdos que contienen preferencias arancelarias que cubren más del 80% de los ítems, incluyendo 11 ACE que establecen ALC que totalizan casi un 60% de ítems totalmente liberados (*Cuadro 2*) (ALADI, 2010b).

Por su parte, ya sea para implementar determinadas políticas comerciales que instrumentan nuevas estrategias nacionales de desarrollo, y/o como consecuencia del estancamiento y retroceso en las negociaciones comerciales multilaterales, se han hecho una práctica habitual por parte varios países miembros de la ALADI (al igual que otros de América Latina y del mundo) las medidas proteccionistas -de salvaguardia o no- que no están formalmente planteadas en

los Acuerdos vigentes y que, incluso, trasgreden la normativa de éstos y la multilateral. Estas medidas, en general no arancelarias, socavan las ventajas de las preferencias negociadas en la ALADI.<sup>8</sup>

#### LAS PERSPECTIVAS: ESCENARIOS Y PROPUESTAS

Un repaso de las propuestas de los nuevos esquemas e iniciativas mencionados, más los nuevos debates y normas aprobadas en los esquemas que vienen del pasado permite determinar la existencia de distintas concepciones sobre la estrategia para lograr el desarrollo económico y social de la región y de qué manera ésta debe insertarse en el escenario

<sup>8</sup> Para un detalle de restricciones cuantitativas aplicadas entre países del MERCOSUR (ACE 18), ver BID-INTAL (2007a, b; 2009a, b; 2011).

## Cuadro 2

## ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA DE LIBRE COMERCIO VIGENTES

AAP.CE* (ACE) N°	Países signatarios	Fecha de protocolo original y número de protocolos adicionales**	Duración/situación actual y observaciones
18	Argentina/Brasil/Paraguay/Uruguay	29-11-91 (74)	Duración indefinida. Protocoliza el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
23	Chile/Venezuela	2-4-93 (3)	Duración indefinida
24	Chile/Colombia	6-12-93 (9)	Duración indefinida
33	Colombia/México	13-6-94 (7)	Duración indefinida. Originalmente integrado también por Venezuela
35	Chile/MERCOSUR	25-6-96 (55)	Duración indefinida. Formato 4+1
36	Bolivia/MERCOSUR	17-12-96 (26)	Duración indefinida. Formato 4+1
38	Chile/Perú	22-6-98 (3)	Duración indefinida
41	Chile/México	17-4-98 (1)	Duración indefinida
58	Arg./Brasil/Parag./Perú/Urug.	30-11-05 (4)	Duración indefinida
59	Arg./Br./Col./Ec./Par./Urug./Ven.	18-10-04 (8)	Duración indefinida
60	México/Uruguay	15-11-03	Duración indefinida

Notas: (\*) Acuerdo de Alcance Parcial - Complementación Económica.

(\*\*) Se incluye fecha de la firma del protocolo original y, entre paréntesis, el número de protocolos adicionales.

Fuente: ALADI (<http://www.aladi.org>).

internacional. El proceso va pasando de la discusión política y filosófica a la planificación y ejecución de acciones en momentos en que la región se recupera de la crisis económica internacional iniciada hacia agosto de 2007 y, aparentemente, se aprestaría a sumergirse en otra nueva, aún cuando la CEPAL proyecta un crecimiento del PIB promedio del 4,2% para los países miembros de la ALADI y se espera una expansión del 24% del comercio intrarregional según la Secretaría de la ALADI (ALADI, 2011).

De acuerdo con lo visto, la ALADI ha dado pruebas de poseer una especial versatilidad a partir de su particular diseño. En este sentido, es probable que la Asociación refleje en el futuro inmediato las tendencias que manifiestan algunos países miembros hacia una revisión de los ALC u otros acuerdos firmados en los años 1990, como el caso del reemplazo del ACE 31 por el ACE 66 entre Bolivia y México antes mencionado.

Por su parte, para cualquier escenario que pudiera plantearse en materia de articulación y convergencia, la intensificación de las actividades en el marco del Programa de Formación Progresiva del Espacio de Libre Comercio de la ALADI (ELC) podría resultar una interesante alternativa y hasta un complemento al Plan de Acción establecido por la CALC, además del papel que hasta el momento tiene asignado en el marco de ese Proceso.

De cara al futuro, otras acciones pueden llevarse a cabo para facilitar y potenciar el trato preferencial en el intercambio entre los miembros, por ejemplo, replicar lo que -podría denominarse- el modelo de negociación del sector automotriz. Desde hace más de 20 años este importante y sensible sector ha ido creando y renovando distintos regímenes nacionales y bilaterales de comercio administrado que tuvo a la ALADI como principal protagonista a través de acuerdos y protocolos suscriptos a través del tiempo. Éstos reflejan las

**Cuadro 3****ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA APLICADOS AL SECTOR AUTOMOTRIZ**

AAP.CE* (ACE) N °	Países signatarios	Fecha de protocolo original y número de protocolos adicionales**	Duración / situación actual y observaciones
1	Argentina/Uruguay (CAUCE)	20-12-82 (28)	No vigente Sustituido por ACE 57
2	Brasil/Uruguay (PEC)	20-12-82 (68)	Vigente Duración de 6 años prorrogables
14	Argentina/Brasil	20-12-90 (39)	Vigente Duración indefinida
55	Argentina/Brasil/México/Paraguay/Uruguay	27-9-02 (7)	Vigente. Exclusivo automotriz Se sustituirá al definirse el ALC MERCOSUR-México
57	Argentina/Uruguay	31-3-03 (2)	Vigente. Exclusivo automotriz Hasta establecer régimen MERCOSUR

Notas: (\*) Acuerdo de Alcance Parcial - Complementación Económica.

(\*\*) Se incluye fecha de la firma del protocolo original y, entre paréntesis, el número de protocolos adicionales.

Fuente: ALADI (<http://www.aladi.org>).

transformaciones que fueron dándose en los intereses de las empresas terminales, las autopartistas y los estados nacionales a medida que fue complejizándose el proceso de fragmentación de la cadena de valor del sector (López y Ramos, 2009).

A los ALC vigentes (*Cuadro 2*) que contienen al sector automotriz dentro de la liberación sustancial del intercambio, deben agregarse los ACE sectoriales aplicados al sector y aquellos especialmente suscriptos (*Cuadro 3*).

- El ACE 1 entre Argentina y Uruguay (régimen proveniente de la ALALC que establecía la liberación comercial para un listado de diversas mercaderías), tuvo la mayor parte de su existencia ligados al comercio automotriz, desde el Acta de Colonia del 19/5/85 (4° Protocolo Adicional) hasta que su 28° Protocolo Adicional estableció su caducidad a partir del 1/5/2003, cuando entró en vigor el ACE 57, exclusivamente dedicado al sector.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El ACE 57 establece el "Acuerdo sobre Condiciones para el Comercio Bilateral Argentina-Uruguay para productos del sector automotor".

- El ACE 2 entre Brasil y Uruguay fue el que dio continuidad al "Programa de Expansión del Comercio-PEC", una parte del "patrimonio histórico" proveniente de la ALALC. Desde julio de 1993 (17° Protocolo Adicional) hasta la fecha contiene casi exclusivamente disposiciones relacionadas con el régimen de comercio administrado del sector automotriz entre ambos países. El 68° y último Protocolo a dicho ACE establece un "Acuerdo" de similares características que el argentino-brasileño (ACE 14), también con vigor hasta mediados del 2014, o hasta que se establezca una política común del MERCOSUR para el sector.
- El ACE 14 plasma el proceso de integración Argentina-Brasil iniciado con anterioridad a la creación del MERCOSUR. Creado este último (ACE 18), el ACE 14 contiene en sus Protocolos todas las acciones de alcance bilateral que estos dos países no quieren o no pueden encuadrar dentro del régimen del MERCOSUR. El 38° Protocolo Adicional establece el "Acuerdo sobre la Política Automotriz Común entre la República

## Cuadro 4

**EXPORTACIONES ARGENTINAS A PAÍSES SELECCIONADOS**  
**Valor FOB en miles de dólares**

Año	Exportaciones argentinas a Brasil			Exportaciones argentinas a México		
	Totales (1)	Capítulo 87 (2)	(2/1) x 100	Totales (1)	Capítulo 87 (2)	(2/1) x 100
2002	4.848.035	845.307	17,44%	670.361	338.479	50,49%
2003	4.666.335	557.686	11,95%	796.309	383.101	48,11%
2004	5.605.067	811.651	14,48%	1.035.908	542.997	46,86%
2005	6.335.068	1.242.379	19,61%	1.158.663	535.194	46,19%
2006	8.140.942	1.960.443	24,08%	1.519.175	616.020	40,55%
2007	10.497.885	3.069.911	29,24%	1.439.486	552.497	38,38%
2008	13.272.361	4.325.146	32,59%	1.336.504	578.015	43,25%
2009	11.379.426	4.411.240	38,77%	935.186	302.310	32,33%
2010	14.419.525	6.247.963	43,33%	1.226.806	432.605	35,26%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ALADI SICOEX (<http://www.aladi.org>).

Argentina y la República Federativa del Brasil" vigente hasta el 30/6/2014.<sup>10</sup>

- El ACE 56 establece el régimen que liga individualmente a los países del MERCOSUR con México, siguiendo el interés de integración corporativa de algunas terminales automotrices afincadas en los países involucrados.

El Cuadro 4 presenta estadísticas que demuestran la importancia de los acuerdos automotrices para las exportaciones, en este caso, de Argentina. Se puede observar que solo las exportaciones argentinas del capítulo 87 (vehículos automóviles, tractores y demás vehículos terrestres sus partes y accesorios) representan más del 43% de las exportaciones totales a Brasil y más del 35% a México en 2010. Estos resultados y los de los

años anteriores no serían posibles sin las preferencias establecidas en los acuerdos correspondientes.<sup>11</sup>

En definitiva, las posibilidades de replicar este entramado de acuerdos preferenciales que articulan estrategias corporativas, nacionales e internacionales en otros sectores no deberían ser muy remotas. El diseño de regímenes de comercio administrado para otras industrias metalmeccánicas (como los productos de "línea blanca"), la industria naval (estructuralmente parecida a la automotriz), de productos eléctricos, electrónica e informática permitirían a los actores involucrados afincados en países de la ALADI no solo aprovechar mejor las preferencias negociadas -en este caso expresamente-, sino también abriría la posibilidad de eliminar muchas de las restricciones cuantitativas y dar curso formal a las políticas comerciales adoptadas por varios países miembros. ◆

<sup>10</sup> Casi todos los 39 Protocolos al ACE 14 se refieren a dicho régimen bilateral de comercio administrado sectorial, constituyéndose en una especie de integración dentro de la propia integración del MERCOSUR.

<sup>11</sup> El monto de exportaciones sectoriales y el porcentaje de participación sobre los totales sería mucho mayor si se agregan las autopartes incluidas en capítulos NALADISA 39, 40, 45, 73, 78 y 84.

## BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). 2010a. *Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante 2008-2009*. Documento ALADI/SEC/di 2354. Montevideo. Agosto.

-----, 2010b. *Estudio sobre el aprovechamiento de las preferencias arancelarias*. Documento ALADI/SEC/Estudio 199. Montevideo. Diciembre.

-----, 2011. *Informe preliminar del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante 2010*. Montevideo. Febrero.

GARNELO, V. 2011. "El debate sobre el modelo de integración de la ALADI y su evolución". Primer Premio Concurso de Ensayos sobre integración regional ALADI 2010, en: *50 años del proceso de integración latinoamericana 1960-2010*. Secretaría General de la ALADI.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA Y EL CARIBE (BID-INTAL). 2007a. *Informe MERCOSUR N° 11*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

-----, 2007b. *Informe MERCOSUR N° 12*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

-----, 2009a. *Informe MERCOSUR N° 13*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

-----, 2009b. *Informe MERCOSUR N° 14*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

-----, 2011. *Informe MERCOSUR N° 15*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

LÓPEZ, A. Y D. RAMOS. 2009. "Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios", en: *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL/PNUD.

SLOAN, J. 1979. "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos", en: *Integración Latinoamericana N° 42*. Buenos Aires: BID-INTAL.

VACCHINO, J. M. 1982. "El modelo de la integración de la ALADI", en: *Nuevo Mundo N° 17-18*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

WIONCZEK, M. 1964 "La historia del Tratado de Montevideo", en: *Integración latinoamericana, experiencias y perspectivas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.



# LA INTEGRACIÓN ANDINA: ORIGEN, TRANSFORMACIONES Y ESTRUCTURAS

**GIOVANNI MOLANO CRUZ**

*Doctor en Ciencia Política. Sus trabajos sobre regionalismo, la política latinoamericana de la Unión Europea y las relaciones entre grupos regionales han sido publicados en Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela.*

*Ha sido docente en la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Paris-Est Marne-la-Vallée y la Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne. También ha trabajado en la Universidad Nacional de Colombia y en la Comisión Europea. Actualmente es Asesor Científico Externo de la Unidad de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Lieja e Investigador Invitado en el Instituto de Estudios Comparativos sobre Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS).*

*Este artículo precisa el origen de la integración andina antes de abordar los cambios de su estrategia económica y las especificidades de su lógica política. La perspectiva histórica adoptada permite al autor explicar los rasgos característicos del regionalismo andino, ilustrar las dificultades de la integración económica así como la consolidación de las estructuras institucionales y las condiciones en las cuales se ha producido la desintegración.*

## INTRODUCCIÓN

Los estudios contemporáneos sobre la integración andina generalmente constatan sus crisis, sus deficiencias y objetivos fallidos. Pero prestan poca atención a su origen, la lógica de sus mutaciones o a la naturaleza de sus particularidades. Además, la denominación “Comunidad Andina de Naciones” (Fairlie, 2006; Lagos, 2008; Altmann y Rojas Aravena, 2008; Martínez Alfonso *et al.*, 2008; De Lombaerde, Kochi y Briceño, 2008; Bonilla y Long, 2010) es sintomática tanto de enfoques simplificadores como de la solidez cognitiva de los recientes análisis sobre esta experiencia de integración regional, cuyos miembros acordaron denominar Comunidad Andina (CAN). Observar el proceso andino de integración regional bajo el foco histórico puede contribuir a ampliar el campo de conocimientos sobre la CAN y a enriquecer el debate sobre sus resultados.

## LA INTEGRACIÓN: UN PROYECTO ECONÓMICO

Las primeras reflexiones que buscaron conceptualizar la integración regional estuvieron dirigidas a Europa y América Latina. Mientras que la Segunda Guerra Mundial llevó a indagar por las condiciones para la paz (Deutsch *et al.*, 1957) o por los mecanismos e interacciones para mantener su unidad y evitar la guerra (Haas, 1948; Haas, 1958), en América Latina la reflexión giró en torno a las características del desarrollo social, industrial y económico. Raúl Prebisch -Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el momento de su creación- propuso estimular la cooperación intergubernamental y la industrialización vinculándolas con el proteccionismo. El objetivo último era poner fin al comercio desigual y al deterioro de los términos de intercambio propios de las estructuras económicas mundiales. De acuerdo con su análisis (Prebisch, 1948), la industrialización mediante la

sustitución de importaciones debía ponerse en práctica a escala regional y ser objeto de una planificación que apuntara hacia la complementariedad. De la CEPAL surgió una red de expertos e intelectuales, vinculados estrechamente con organismos nacionales, regionales y multilaterales, quienes concibieron la integración como un instrumento para alcanzar tanto la industrialización y el desarrollo económico como la “inserción” de la región en la economía mundial. Para ellos, la integración regional permitiría no solamente salir del subdesarrollo sino también fortalecer el poder de negociación de América Latina frente a los países industrializados. Así, las reflexiones sobre la integración latinoamericana se basaron en fundamentos económicos pero también políticos.

En 1960, bajo la orientación de la CEPAL, fueron creados la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano. La ALALC, que buscaba instaurar una zona de libre comercio mediante negociaciones selectivas, permitió una reducción significativa de los derechos aduaneros. No obstante, rápidamente enfrentó dificultades originadas en su precaria organización y la extrema heterogeneidad en materia de desarrollo económico de los países miembros. La estructura de la ALALC -Conferencia de las Partes Contratantes, Secretaría y Comité Ejecutivo- no permitía superar tres obstáculos fundamentales: la distribución de las utilidades, el proceso de toma de decisiones y negociación, y la ausencia de un órgano judicial (Grunwald, Wionczek y Carnoy, 1972, p. 14).

En este contexto, en enero de 1965, el presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, pidió a cuatro economistas -Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; José Mayorbe, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y Carlos Sanz de Santamaría, Secretario del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso- presentar propuestas concretas para dinamizar el proceso de integración latinoamericana. Los economistas sugirieron crear sólidas instituciones centrales y un organismo destinado a financiar proyectos de inversión común. También insistieron en la necesidad de definir un nuevo mecanismo para bajar los aranceles y estimular el desarrollo regional (Mayorbe *et al.*, 1965). Pero sus propuestas no surtieron efectos en la transformación de la ALALC. Fue durante este bloqueo de la ALALC que arrancó el proceso de integración andina.

La creación de un mercado regional permitiría a los gobiernos andinos explotar las economías de escala y ofrecería a los empresarios la posibilidad de ser competitivos beneficiándose de una mejor y más eficaz utilización de la tierra, el trabajo y el capital. Además, un nuevo organismo andino contribuiría a fortalecer la integración latinoamericana y, ante un eventual fracaso de la ALALC, los países andinos dispondrían de medios propios para reforzar su capacidad de negociación con el resto del mundo (Milenky, 1971). Como el conjunto de países latinoamericanos, los andinos se preocupaban por el proteccionismo comercial de Estados Unidos y el futuro de las exportaciones latinoamericanas, sobre todo agrícolas, hacia la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero la integración andina fue ante todo el resultado de una iniciativa de políticos (Santander, 2008, p. 74). En su configuración el rol de los tecnócratas estuvo subordinado a las orientaciones de los actores políticos (Puyana, 1982, pp. 68-169).

El 15 de agosto de 1966, el presidente de Colombia Carlos Lleras Restrepo convocó a una reunión a sus pares de Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. El presidente Frei Montalva, y el presidente de Venezuela, Raúl Leoni Otero, viajaron a Bogotá. Mientras que Fernando Belaúnde Terry, presidente de Perú y Clemente Yerovi Indaburu, presidente de Ecuador enviaron representantes. La reunión dio origen a la Declaración de Bogotá, que estipuló desarrollar un plan de acción inmediata para iniciar, en el marco de la ALALC, un proceso de integración económica y la creación de una Comisión Mixta. En 1967, el régimen militar boliviano de René Barrientos Ortuño anunció su adhesión al proceso de integración andina, defendiendo la idea de tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países miembros. Su propuesta, apoyada por el Gobierno ecuatoriano de José María Velasco Ibarra, fue adoptada sin discusión, pues era similar a las querellas expresadas por Chile y Colombia en la ALALC para reclamar medidas especiales para los países con mercado medianos. El mismo año, representantes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela crearon la Corporación Andina de Fomento (CAF), encargada de financiar los proyectos regionales. En febrero de 1968, la Comisión Mixta se transformó en una Junta, la cual en su reunión de enero de 1969 nombró un grupo de expertos encargados de preparar un acuerdo regional. Los expertos tardaron sólo cuatro meses para presentar el proyecto del acuerdo. El poco tiempo empleado se explica por el método de trabajo: a puerta cerrada, permitiendo que los empresarios revisaran el proyecto del tratado únicamente después de su presentación a

los miembros de la Junta (Mimbela, 1970, p. 1). Dos meses después, representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, más conocido como Pacto Andino o Grupo Andino. El Gobierno de Venezuela suscribiría al acuerdo en 1973.

El Acuerdo de Cartagena institucionalizó la Junta, habilitándola como su órgano ejecutivo autónomo. Además creó una Comisión, formada por los ministros de comercio de los países signatarios y encargada de establecer las normas, y un Consejo Económico y Social Andino, dotado de funciones consultivas. Lima fue designada sede del nuevo organismo regional, que surgió con facultades para tomar decisiones con la mayoría de dos tercios de la votación. Simultáneamente los ministros de relaciones exteriores iniciaron reuniones informales. Este marco institucional estuvo inspirado por la CEE (cf. Prebisch *et al.*, 1966). Además, por la experiencia europea en la integración regional, los representantes andinos solicitaron y obtuvieron en Bruselas ayuda técnica. Sin embargo, afirmar que el Grupo Andino fue modelado según la CEE (Dabène, 2009, p. 18) nos coloca al borde del reduccionismo. Los teóricos de la integración latinoamericana insistieron en que las instituciones andinas disponían, al igual que la CEPAL, de una capacidad de acción técnica, e independiente de los países miembros, al servicio del interés colectivo (Prebisch, 1973, pp. 34-35). Por lo demás, observar las tres primeras décadas de la integración latinoamericana según las primeras explicaciones teóricas de la integración europea (Malamud, 2010, p. 644-645) implica un sesgo que confunde en un mismo plano las diferentes condiciones que marcaron el inicio de cada proceso de integración regional. En realidad, si los tecnócratas andinos se inspiraron en sus pares de la CEPAL (Puyana, 1982, p. 8), los políticos andinos tenían en mente más los problemas concretos del proceso de integración latinoamericana que la reproducción de la integración europea.

### LAS ESTRATEGIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

Con el Acuerdo de Cartagena los gobiernos de los países andinos se comprometieron a armonizar sus políticas comerciales, crear una zona de libre comercio y una unión aduanera en 1985. A estos métodos clásicos de liberalización comercial, el Pacto Andino añadió el desarrollo de programas industriales sectoriales basados en una política de sustitución de las importaciones tradicionales. Pero la innovación más

significativa fue en el ámbito financiero. En 1970, la Comisión Andina adoptó la Decisión 24, la cual acordó la preferencia por empresas y capitales andinos. Con la preferencia por el mercado interno y la sustitución de importaciones, el regionalismo se configuró como un proceso cerrado. La elección también contenía una posición estratégica y política. *Por un lado*, la convicción de que el libre comercio no conduciría por sí solo hacia la integración implicaba proteger y fomentar una industria regional. *Por otro lado*, la interpretación según la cual un mercado común naciente atraería las multinacionales, que serían las primeras en sacar provecho de las oportunidades ofrecidas por un mercado ampliado en detrimento de los capitales locales y la soberanía económica de los países andinos. La lógica fue entonces controlar las inversiones extranjeras buscando atenuar “la dependencia” (Kuczynisky y Huelin, 1973, p. 21). La Decisión 24 promovía ante todo un medio para redefinir “las reglas del juego” (Salgado, 1972, p. 4). Así, la integración andina apuntó a una racionalización del capitalismo en donde el papel del estado consistía en la asignación de recursos y los beneficios económicos se dirigían prioritariamente a los actores nacionales (Mace, 1981, p. 71).

Durante la primera mitad de la década de 1970, el comercio intrarregional aumentó gracias a la rápida reducción de los derechos de aduana mientras que los programas sectoriales de desarrollo promovieron la reorientación de la industria hacia los bienes de consumo. Pero a los conflictos fronterizos entre Perú y Ecuador, y entre Venezuela y Colombia, se sumó el incumplimiento de las obligaciones establecidas por las instituciones andinas. Se aplazó la unión aduanera y los proyectos regionales fueron retardados (Puyana, 1988), mientras que la Decisión 24 encontró reacciones antagonistas en el Gobierno, bancos y empresas de Estados Unidos (Lynn, 1977). Además, en 1973 estalló en Chile un golpe de estado militar y tres años después la dictadura anunció su retiro del proceso de integración. No obstante, la integración andina experimentó una profundización estructural. En 1976 se creó el Fondo Andino de Reservas (FAR), con el propósito de otorgar créditos a los países miembros con problemas en su balanza de pagos. En 1979 los presidentes andinos firmaron dos documentos con el fin de dinamizar la integración regional. *El primero* -el Mandato de Cartagena- estableció el inicio de las cumbres presidenciales andinas y formalizó la cooperación política, encomendada a los ministros de relaciones exteriores. Sin embargo, tanto la cooperación ministerial como las reuniones presidenciales quedaron

al margen de las instituciones regionales. *El segundo documento* dio nacimiento al Tribunal de Justicia Andino, encargado de homogeneizar la interpretación de las normas y garantizar su entrada en vigor en forma simultánea en los países miembros. Los gobiernos andinos también decidieron crear el Parlamento Andino, el Consejo Laboral y el Consejo Empresarial, los tres como órganos consultivos. Asimismo han firmado acuerdos de cooperación en el ámbito de la educación, la cultura, la salud, el trabajo y el medio ambiente.

En la década de 1980, el desorden macroeconómico de la región tuvo como marco la crisis económica mundial, que incidió en la balanza de pagos por el aumento de los precios del petróleo y la enorme dimensión de la deuda externa que asoló toda América Latina. En 1983, los países andinos concentraban el 20% de los US\$ 336.000 millones del endeudamiento latinoamericano (Figueredo, 1987). En Quito, Caracas y Cartagena los gobiernos organizaron conferencias latinoamericanas sobre la negociación del pago de la deuda, y las instituciones andinas participaron en la elaboración de documentos destinados a presentar respuestas para enfrentar los efectos sociales y económicos provocados por la deuda externa (Roett, 1985). En 1988 el FAR, que había logrado resultados favorables, se extendió a toda la región convirtiéndose en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Aunque durante esta década se consideraba que el avance de la integración andina estaba signado por el funcionamiento de las instituciones (Angarita, 1988, p. 155), el fortalecimiento de las estructuras regionales de cooperación política y económica no significó ni un crecimiento de los intercambios comerciales ni el establecimiento de un arancel externo común (AEC) en el Grupo Andino.

Para enfrentar los problemas de falta de crédito y endeudamiento, los países latinoamericanos adoptaron individualmente los programas denominados de "ajuste estructural" (Williamson, 1990). Además el año 1987 marcó un hito en el proceso de integración andina puesto que en mayo sus miembros firmaron en Quito un protocolo que reformó el Acuerdo de Cartagena y adoptó dos orientaciones fundamentales. *La primera*, ratificar la voluntad de crear una zona de libre comercio y un AEC. *La segunda*, otorgar la posibilidad de que los países miembro celebrasen acuerdos bilaterales de libre comercio con terceros países. Ese año también fue derogada la Decisión 24 y las economías nacionales adquirieron autonomía para elaborar sus propias normas de regulación de las inversiones y la transferencia tecnológica.

## LA APERTURA DE LA INTEGRACIÓN

En 1992, los signatarios del Acuerdo de Cartagena cumplieron su compromiso de crear una zona de libre comercio, aunque incompleta. También establecieron un AEC de cuatro niveles -5%, 10%, 15% y 20%- , para crear a partir de 1996 una unión aduanera imperfecta, y adoptaron una decisión que autorizó a los países miembros a desarrollar, de manera autónoma, negociaciones con sus socios latinoamericanos. Estas medidas para avanzar en la integración, fueron paralelas al inicio de programas nacionales de privatización, desregulación financiera, y liberalización del comercio exterior y los mercados. La apertura de la integración regional se tradujo en el fortalecimiento de sus lazos con los polos de la economía mundial y un incremento significativo del comercio intrarregional. Entre 1989 y 1995, la integración andina cuadruplicó el valor de los intercambios comerciales. En un contexto caracterizado por la aplicación uniforme de un AEC imperfecto, de armonización de normas y regímenes aduaneros, los intercambios intrarregionales representaron en 1995 el 12,7% del comercio total, cuando con anterioridad jamás habían superado el 5%. De hecho, en 1995 la integración comercial alcanzó su mayor nivel desde su creación (Secretaría General, 2006).

En la región andina, al igual que en el resto de América Latina, la apertura del regionalismo presentó tres características: el apoyo de tecnócratas regionales a las relaciones entre estados y los agentes no estatales, el ingreso tardío de actores sociales en el proceso y la hegemonía del sector privado en el crecimiento del mercado regional (De Lombaerde y Garay, 2008). Como consecuencia de su propia lógica, el regionalismo modeló entonces otra de sus características específicas: el avance de la integración andina quedó articulado con la economía mundial. El crecimiento del comercio intrarregional fue débil en comparación con el comercio extrarregional de los países miembros (Secretaría General, 2009). Pero en realidad la apertura de la integración resultó más beneficiosa para las inversiones que para el comercio. En comparación con otros grupos regionales de América Latina y el Caribe, los países miembros del proceso andino de integración incrementaron sus divisas en inversión extranjera directa (IED), particularmente desde la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (Dunning, 2002). Además, a partir de 1990 la integración andina comenzó a incorporar otros temas de cooperación: ciudadanía, derechos económicos y sociales, diversidad cultural o lucha contra la delincuencia internacional (Fuentes



Hernández, 2008, pp. 196-206; Moncayo, 1999). Si bien de esta forma el regionalismo andino quedó formalmente inscrito en problemáticas globales, como por ejemplo “la democracia cosmopolita”, “la emergencia de la sociedad civil” y “la protección del ecosistema mundial”, fue particularmente en “la lucha contra el narcotráfico” -tema ineludible de la política global- donde los países andinos alcanzaron significativos consensos.

En 1990, la doble constatación del tratamiento común otorgado a las exportaciones andinas en Estados Unidos y la UE y los fenómenos de violencia política y social relacionados con la producción y el comercio ilícitos de cocaína, llevó a los presidentes andinos a solicitar la apertura de los mercados estadounidense y europeo a las exportaciones andinas licitas. La lógica de los andinos era que los países destinatarios del tráfico ilícito de cocaína estaban obligados a ayudar en la compensación de los problemas sociales y económicos engendrados por la “lucha contra la droga” en los Andes, y que la apertura a sus exportaciones constituía un medio indiscutible para efectuar tal resarcimiento, puesto que permitiría fortalecer las economías andinas (Barco, 1990; Paz Zamora, 1990; Secretaría General, 2000, pp. 41-44). Hasta mediados de la década de 2000, para la defensa y la renovación de privilegios comerciales, los gobiernos andinos adelantaron en Washington y Bruselas una diplomacia comercial coordinada, en nombre de “la lucha antidroga”.

Las relaciones exteriores se consolidaron como campo fundamental de los procesos del regionalismo y, en 1996, los países andinos realizaron una reforma institucional, consignada en el Protocolo de Trujillo, para reforzar la integración más allá de las cuestiones comerciales. El proceso regional recibió el nombre de Comunidad Andina y la Junta se convirtió en Secretaría General. Además, el rol de los presidentes, hasta ese momento al margen de las estructuras organizativas, fue institucionalizado mediante la creación del Consejo Presidencial Andino, al igual que la participación de los ministros de relaciones exteriores con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que fue dotado de facultades legislativas. Ese mismo año, representantes de la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) acordaron establecer una zona de libre comercio. En el ámbito interno, uno de los logros del proceso regional fue contribuir a la conciliación entre Perú y Ecuador, que durante un mes de 1995 se habían enfrentado en un conflicto armado. También en 1996 representantes de la CAN y la UE acordaron reunirse

periódicamente en el marco del proceso interregional iniciado en 1983. Pero lo verdaderamente novedoso estuvo en las negociaciones relativas al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), durante las cuales los países andinos lograron defender una postura comercial común (Rico Frontaura, 2004; Tussie, 2009, p. 181).

Si bien entre finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, las inversiones se redujeron drásticamente, en una perspectiva de largo plazo la apertura de la integración estimuló el crecimiento del comercio intrarregional, particularmente en las zonas fronterizas (Acosta, Calfat y Flôres, 2006, p. 52), así como el comercio extrarregional e incluso cierta transformación de la estructura industrial de los países andinos (Adkisson, 2003; Creamer, 2004). Fue en ese marco de auge de la integración comercial que en 1999 la CAN fijó los objetivos, criterios y mecanismos de una política exterior común. Luego, en 2002, el Consejo Presidencial Andino estableció para el año 2005 la puesta en marcha de un mercado común. No obstante, el AEC no entró en vigor, como tampoco fue creada una zona andina de libre comercio. Desde los albores de la década de 2000, el proceso de integración económica y la agenda exterior de la CAN se han rezagado en medio de divergencias políticas.

### LA ESFERA POLÍTICA

La homogeneidad política nunca ha sido una característica del regionalismo andino. La idea de un grupo regional fue iniciativa del presidente de Chile, Frei Montalba, y de su par de Colombia, Lleras Restrepo, quienes deseaban lograr la integración regional en la perspectiva de sus propias reformas socioeconómicas. A este proyecto regional se unieron sucesivamente los presidentes de Venezuela, Rafael Leoni, de Perú, Fernando Belaúnde, de Ecuador, Velasco Ibarra, y el régimen militar de Bolivia. Poco antes de la firma del Acuerdo de Cartagena, Perú entró a una dictadura bajo el mando del general Velasco Alvarado, quien pregonaba un cambio revolucionario y nacionalista (Bernaes, 1973).

El proyecto político de Velasco Alvarado encontró apoyo en el nuevo gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende en Chile y en los regímenes militares del general “izquierdista” Juan José Torres, en Bolivia, y del general, nacionalista y revolucionario, Guillermo Rodríguez, en Ecuador. A su turno Colombia

y Venezuela experimentaron la alternancia política con los gobiernos conducidos, respectivamente, por Misael Pastrana Borrero y Rafael Caldera, quienes se pronunciaron a favor de moderadas reformas sociales y económicas. En 1971, en el contexto de intensas discusiones por la orientación política del Gobierno chileno, los ministros de relaciones exteriores de los países andinos y la Comisión del Acuerdo de Cartagena reconocieron el derecho de cada estado a adoptar sus propias estructuras políticas e ideológicas, y lo denominaron "principio de pluralismo". Así, poco tiempo después de su inicio, en el proceso andino emergieron dos campos políticos. *Por un lado*, tres gobiernos radicales, y *por el otro*, dos reformistas.

La decisión de la dictadura chilena de abandonar la integración regional no estimuló la salida de los otros regímenes militares. Sin embargo, se configuró una nueva reacomodación política. En Perú, Velasco Alvarado fue derrocado por Morales Bermúdez, otro militar aunque menos revolucionario y más centrista. En Bolivia, el general Hugo Banzer, cercano a los medios conservadores, sacó del poder al general Torres. En la esfera política las diferencias no cambiaron mucho y durante la década de 1970 la integración andina continuó siendo estructurada por regímenes militares -en Bolivia, Ecuador y Perú-, democracias -en Colombia y Venezuela-, dos instituciones políticas -la Junta, órgano ejecutivo autónomo de los gobiernos, y la Comisión, titular del poder legislativo- y un organismo financiero -la CAF-. La primera transformación de las instituciones andinas, realizada en 1979 por regímenes militares y democracias, es ignorada en los análisis que procuran conceptualizar los vínculos de la democracia (Dabène, 2009, pp. 102-106) y el papel de los presidentes (Malamud, 2010, p. 653) con la integración regional. No obstante, si el regionalismo latinoamericano siempre ha sido promovido "desde arriba" (Casas Gragea, 2002, p. 104), los regímenes autoritarios -civiles o militares- nunca han adoptado posiciones de liderazgo en el proceso regional. La razón es sencilla, los autoritarismos evitan tanto la discusión y el debate como el comprometer sus decisiones.

Durante el primer decenio del regionalismo andino tomaron cuerpo dos de sus características dominantes: la creación de instituciones supranacionales y el impulso de la integración a través de la concertación entre los jefes de gobierno, militares o demócratas. En realidad, es solamente a partir de la década de 1980, bajo el doble proceso de retorno a la democracia y

reactivación de la integración regional (Dabène, 2009, p. 20-21), que la noción de "diplomacia presidencial" y su corolario "el inter-presidencialismo" (Malamud, 2010, p. 649) adquieren un sentido teórico y práctico para comprender el regionalismo latinoamericano. En la región andina fueron en efecto los presidentes reunidos en Quito en 1987 quienes indujeron el reinicio del proceso regional andino. Sin embargo, a pesar de la construcción de una Política Exterior Común andina a finales de la década de 1990, en los umbrales del siglo XXI las negociaciones de la CAN con sus dos principales socios comerciales -Estados Unidos y la UE-<sup>1</sup> se vieron restringidas en medio de divergencias políticas.

La sucesión de varios gobiernos en Ecuador y Bolivia sin terminar su mandato, la transición política en Perú tras 10 años de "fujimorismo", el conato de golpe de estado en Venezuela y el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia conformaron el contexto de los desacuerdos andinos acerca del modelo político-económico basado en la apertura al comercio mundial y en la reducción de la participación del estado en la economía. En 2003, Colombia, Ecuador y Perú optaron por celebrar en conjunto un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, mientras que Bolivia participó como observador y Venezuela se apartó de ese proceso. La situación fue discutida en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y tuvo su desenlace con la Decisión 598 de 2004, que autorizó negociaciones comerciales con cualquier tercer país, prioritariamente de manera comunitaria y excepcionalmente de manera individual. Estos hechos revelan que, a diferencia de una idea superficial pero generalizada, la decisión de unos países andinos de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no se tomó a espaldas de las instituciones andinas.

Empero la división política en la CAN se confirmó en 2005 cuando Colombia, Ecuador y Perú apoyaron la iniciativa estadounidense de reanudar las negociaciones destinadas a crear el ALCA, a la cual el Gobierno venezolano de Hugo Chávez manifestaba enérgicamente su oposición. En 2006, el nuevo presidente de Bolivia, Evo Morales, adhirió a la

<sup>1</sup> Estados Unidos, principal socio comercial de todos los países miembros de la CAN, es el destinatario de alrededor del 40% de sus exportaciones, mientras que la Unión Europea, su segundo socio comercial, recibe alrededor del 12% de las exportaciones andinas (Secretaría General, 2004 y 2005).



posición venezolana, mientras que Colombia, Ecuador y Perú abandonaron su intención de coordinar sus acciones frente a Estados Unidos y prosiguieron las negociaciones con ese país por separado. Perú y Colombia decidieron firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos, y el hecho permitió a Venezuela argumentar su retiro de la CAN. Así, al igual que Chile en 1976, treinta años más tarde Venezuela encontró en la integración regional obstáculos a su política económica y optó por retirarse de la CAN, mientras que Chile culminaba su proceso de reincorporación como miembro asociado.

Con la UE la situación fue similar. En 2003, la CAN había firmado un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con la UE que incluía el proyecto de crear una zona de libre comercio. Pero a fines de 2006, la relación de fuerzas dentro de la CAN entre dos tendencias políticas definidas, resultó desfavorable para el proceso interregional. Colombia y Perú insistieron en comenzar negociaciones bilaterales con la UE, mientras que Bolivia y Ecuador se opusieron al acuerdo comercial propuesto por la Comisión Europea. Finalmente, en 2008 Bruselas aceptó la proposición de Colombia y Perú para negociar un acuerdo de libre comercio en forma bilateral. Este año también estuvo signado por el último conflicto entre países: sin consultar a Quito el Gobierno de Álvaro Uribe atacó un campamento de guerrilleros colombianos ubicado en territorio ecuatoriano.

Los nuevos Gobiernos de Ollanta Humala, en Perú, y de Juan Manuel Santos, en Colombia, podrían indicar el prelude de un nuevo reordenamiento político, con Bolivia, Ecuador y Perú en el mismo bando ideológico. Pero en ninguno de estos países se ha previsto abandonar la CAN. En realidad, las divergencias políticas o ideológicas respecto de la agenda económica de la integración regional constituyen las condiciones en las que se produce la desintegración -Chile y Venezuela-, pero no generan necesariamente un retiro del proceso regional -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-. Los conflictos interestatales, incluso los enfrentamientos armados, por el contrario, nunca han configurado ni condiciones ni argumentos para abandonar la integración andina. Con la tendencia a la desaceleración global de la apertura económica (Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos, 2008, p. 331), el augurio quizás podría ser que las fuerzas políticas de la CAN den un nuevo impulso al proceso de integración bajo aquella reciente divisa del regionalismo latinoamericano de “más mercado y mejor estado” (Iglesias, 2008, p. 34).

## LAS INSTITUCIONES DE LA INTEGRACIÓN

Durante el último decenio, la extrema fragilidad de los vínculos políticos entre los miembros de la CAN estuvo acompañada por una dinámica actividad de las instituciones regionales. La política exterior de la CAN creó una red de funcionarios encargados de discutir y preparar las etapas iniciales de las decisiones en materia de negociaciones comerciales y asuntos exteriores. Entre 1996 y 2005 se adoptaron 625 decisiones, que representan el 61% del total de decisiones aprobadas desde 1969 (Bustamante, 2006). Durante el mismo período, las instituciones andinas trataron 172 casos de incumplimiento de normas, de los cuales fueron resueltos el 78% (CEPAL, 2006, p. 3). En 2004, la Secretaría General alentó un debate sobre el modelo de desarrollo de los países andinos y también promovió la coordinación de sus posiciones frente al tema de la reforma de las Naciones Unidas. Aunque estas acciones no tuvieron mayores repercusiones, ilustran el alcance del trabajo realizado por la Secretaría General. Entre 1997 y 2010, su trabajo ha producido centenares de iniciativas similares en forma de proposiciones y con base en estudios internos.<sup>2</sup> A partir de 2000, el Tribunal de Justicia Andino también ha experimentado un significativo crecimiento en el volumen de su trabajo. Desde entonces ha emitido unas 1.200 interpretaciones prejudiciales. La experiencia demuestra que cuando los países utilizan el mecanismo de sanción es posible encontrar soluciones al incumplimiento de las normas comunitarias, particularmente comerciales (Fuentes y Allegret, 2009). Además, gracias a la credibilidad y al éxito de sus proyectos de financiamiento, entre 2001 y 2010 la CAF aumentó el número de países accionistas de 12 a 19. Junto con el Banco Mundial y el BID, la CAF constituye una de las primeras fuentes de financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe (SELA, 2011, pp. 46-47).

La dinámica de las instituciones andinas y su voluminoso *corpus* normativo exigen estudios rigurosos que determinen sus repercusiones en el proceso de integración y su relación con las variaciones -de concertación o conflicto- del campo político regional. Ciertamente, la experiencia en la administración del proceso de integración regional y en la resolución de conflictos constituye una de

<sup>2</sup> Véase la sección *Documentos de Trabajo* de la CAN.

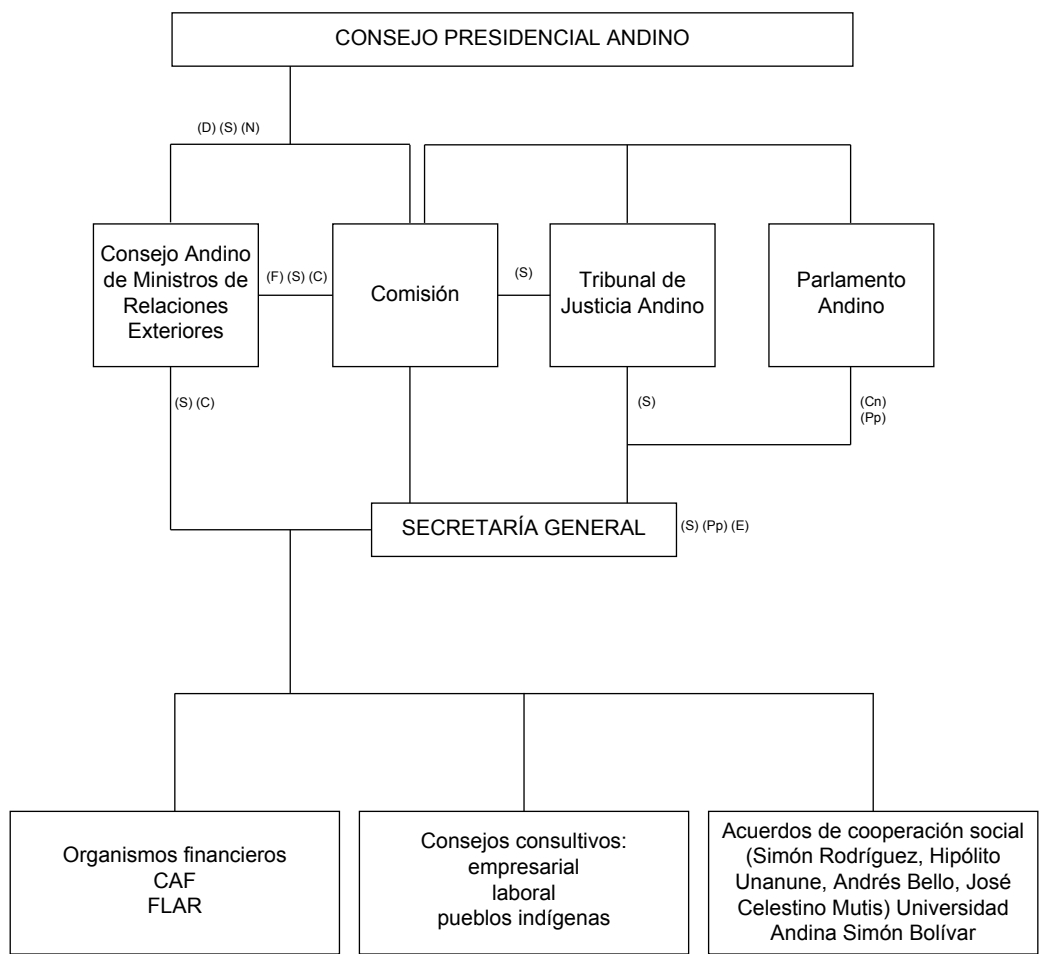
las principales virtudes de la CAN. Su organización institucional (*Gráfico 1*) es reconocida unánimemente como la más sólida en el conjunto de los procesos de integración de América Latina y el Caribe. En efecto, en la historia del regionalismo andino, las crisis recurrentes que han afectado la integración económica han estado acompañadas de un desarrollo constante de las instituciones regionales. Pero poco sabemos de la configuración de la burocracia andina, del funcionamiento de las instituciones de la CAN o de sus relaciones con los estados miembros y las demandas

de los actores no estatales de la región. Además, las iniciativas de los países andinos generalmente son ignoradas en los análisis contemporáneos del regionalismo de América Latina y el Caribe, a pesar de que sus gobiernos han desempeñado un papel significativo en los movimientos más recientes de la integración regional en el área.

A la primera Cumbre Sudamericana celebrada en Brasilia en 2002 -que inició el proceso que culminó con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)- le

**Gráfico 1**

**LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA**



Notas: (C): coordinación, (Cn): consulta, (D): dirección política, (F): formulación de políticas, (N): nombrar, (Pr): promover, (Pp): proponer, (S): supervisar, (E): evaluar, y (So): presentar normas.

Fuente: Elaboración propia en base a Bustamante (2004).

siguieron reuniones en Guayaquil, Ecuador, en 2002; Cusco, Perú, en 2004; y Cochabamba, Bolivia, en 2006. En su acto fundacional la UNASUR manifestó el consenso entre sus miembros respecto a la integración como un medio para lograr el desarrollo sostenible e impulsar el fortalecimiento del multilateralismo en el ámbito global. Al mismo tiempo, este nuevo agrupamiento regional latinoamericano se puso como meta la integración económica. En esa perspectiva, en 2003, la CAN y el MERCOSUR firmaron un acuerdo en virtud del cual creaban una zona de libre comercio, sobre la cual es verdad poco se ha avanzado desde entonces, a pesar del trabajo de los organismos regionales.<sup>3</sup> Pero

la asociación recíproca de los países miembros de la CAN al MERCOSUR y de los miembros de MERCOSUR a la CAN, confirma que se han tendido los cimientos de dicho proceso. Además, Bolivia y Ecuador han adherido a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, una asociación de naturaleza más ideológica que económica fundada en 2004 a partir de una iniciativa venezolana. Y en abril de 2011, Chile, Colombia y Perú crearon con México la Alianza del Pacífico, una integración basada en la coordinación de las políticas económicas. Es decir que, como en los inicios del proceso de integración regional en 1969, el devenir de la CAN es inseparable de los procesos del regionalismo latinoamericano. ◆

<sup>3</sup> Véanse *Documentos elaborado por las Secretarías Generales de la Comunidad Andina, MERCOSUR y ALADI para el proceso de convergencia sudamericano.*

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, G. E.; G. CALFAT Y R. FLÓRES. 2006. "Trade and Infrastructure in the Andean Community", en: *CEPAL Review* N° 90. Diciembre.

ADKISSON, R. 2003. "The Andean Group: Institutional Evolution, Intra-regional Trade and Economic Development", *Journal of Economic Issues*, 37(2). Junio.

ALTMANN, J. Y F. ROJAS ARAVENA. 2008. "Introducción. Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios", en: Altmann, J. y F. Rojas Aravena (Eds.). *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia?* Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura y Fundación Carolina.

ANGARITA, C. 1988. "The Andean Group Institutions", en: Angarita, C. y P. Coffey (Eds.). *Europe and The Andean Countries: A Comparison of Economic Policies and Institutions*. Londres: Pinter Publisher.

BARCO, V. 1990. "Discurso del presidente Virgilio Barco en el Parlamento Europeo", en: *Colombia Internacional*, N° 10. Sección Documentos. Abril.

BERNALES, E. 1973. *Actores políticos de la integración andina*. Lima: Universidad Católica de Perú.

BONILLA, A. Y G. LONG. 2010. "Un nuevo regionalismo sudamericano: presentación del dossier", en: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 38. Septiembre.

BOUZAS, R., P. DA MOTTA VEIGA Y S. RÍOS. 2008. "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur", en: Lagos, R. *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.

BUSTAMANTE, A. M. 2004. "Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina", en: *Aldea Mundo*, 8(16).

-----, 2006. "Perspectivas de la Comunidad Andina a la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones", en: *Politeia*, 29(36).

CASAS GRAGEA, A. 2002. "La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas. El caso de la Comunidad Andina", en: *Revista Integración y Comercio N° 16*. Buenos Aires: BID-INTAL. Enero-junio.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2006. "Reducir la incertidumbre jurídica, un desafío de la integración subregional en América Latina y el Caribe", en: *Boletín FAL N° 235*. Marzo.

CREAMER, G. 2004. "Regionalismo abierto en la Comunidad Andina. ¿Creación o desviación de comercio?", en: *El Trimestre Económico*, LXXI(1). Enero-marzo.

DABÈNE, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. Nueva York: Palgrave McMillan.

DE LOMBAERDE, S.; S. KOCHI Y J. BRICEÑO RUIZ (EDS.). 2008. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.

DE LOMBAERDE, P. Y L. J. GARAY. 2008. "El nuevo regionalismo en América Latina", en: De Lombaerde, P.; S. Kochi y J. Briceño Ruiz (Eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.

DEUTSCH, K. W.; S. A. BURELL, R. A. KANN, M. LEE, M. LICHTERMAN, R. E. LINDGREEN, F. L. LOEWENHEIM, R. W. VAN WAGENER. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton NJ: Princeton University Press.

DUNNING, J. 2002. "L'Amérique latine comme tremplin pour l'internationalisation des firmes européennes", en: *Problèmes d'Amérique latine N° 46-47*.

FAIRLIE REINOSO, A. 2006. "La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea", en: Freres C. y J. A. Sanahuja (Coordinadores). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.

FIGUEREDO, R. 1987. "Le commerce international et les politiques pour l'établissement du marché subrégional andin", en: Álvarez García, M. *Intégration et coopération en Amérique latine: le cas du Pacte andin*. Bruselas: Université Libre de Bruxelles.

FUENTES HERNÁNDEZ, A. 2008. "Comunidad Andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa", en: Altmann, J. y F. Rojas Aravena. *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia?* Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura y Fundación Carolina.

----- Y A. ALLEGRET SALAZAR. 2009. "Comunidad Andina: bases jurídico-institucionales y funcionamiento de su sistema de cumplimiento", en: Von Bogdandy, A.; C. Landa Arroyo y M. Morales Antoniazzi. *¿Integración suramericana a través del derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Instituto Max Planck y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GRUNWALD, J.; M. S. WIONCZEK Y M. CARNOY. 1972. *Latin American Economic Integration and U.S. Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution.

HAAS, E. B. 1948. "The United States of Europe", en: *Political Science Quarterly*, LXX(4). Diciembre.

-----, 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces*. Stanford: Stanford University Press.

IGLESIAS, E. 2008. "Integración comercial, complementación productiva y cooperación en América Latina", en: Altmann, J. y F. Rojas Aravena. *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia?* Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura y Fundación Carolina.

KUCZYNSKY, M. Y D. HUELIN. 1973. *The Andean Group: Trade, Industry and Foreign Investment*. Londres: Latin American Publications Fund.

LAGOS, R. 2008. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.

LYNN, M. 1977. "Regulating Direct Foreign Investment and Technology Transfer in the Andean Group", en: *Journal of Peace Research*, 14(2).

MACE, G. 1981. *Intégration régionale et pluralisme idéologique au sein du groupe andin*. Quebec: Université Laval.

MALAMUD, A. 2010. "Latin American Regionalism and EU Studies", en: *European Integration*, 32(6).

MARTÍNEZ ALFONSO, L.; L. PEÑA Y M. VÁSQUEZ. 2008. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y del Gran Caribe 2008-2009 N° 7*. Buenos Aires: CRIES.

MAYORBE, J. A.; F. HERRERA, C. SANZ DE SANTAMARÍA Y R. PREBISCH. 1965. *Hacia la integración acelerada de América Latina: proposiciones a los presidentes latinoamericanos*. México: FCE.

MILENKY, E. S. 1971. "From Integration to Developmental Nationalism: The Andean Group, 1965-1971", en: *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 25. Invierno.

MIMBELA, C. C. 1970. *Análisis del Acuerdo de Integración Subregional Andino: Desarrollo e Integración*. Lima: Ediciones Perulee.

MONCAYO, E. 1999. *Las relaciones exteriores de la Comunidad Andina: entre globalización y regionalismo abierto*. Lima: Secretaría General.

PAZ ZAMORA, J. 1990. "Bolivie: échapper à la 'coca-culture'", en: *Politique Internationale N° 48*. Verano.

PREBISCH, R. 1948. *Desarrollo económico en América Latina y sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- 1973. "La integración económica en América Latina", en: Wyndlam-White, E. et al. *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones*. Publicación INTAL N° 32. Buenos Aires: BID-INTAL.

-----; F. HERRERA, C. SANZ DE SANTAMARÍA Y C. MAYORBE. 1966. "Proposal for Creation of a Latin American Common Market", en: *Journal of Common Market Studies*, 5(1). Septiembre.

PUYANA, A. 1982. *Economic Integration Among Unequal Partners. The Case of The Andean Group*. Nueva York: Pergamon Press.

----- 1988. "Sectoral Industrial Planning in the Andean Group", en: Angarita, C. y P. Coffey. *Europe and The Andean Countries: A Comparison of Economic Policies and Institutions*. Londres: Pinter Publisher.

RICO FRONTAURA, V. 2004. *La coordinación y la negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC*. INTAL-ITD Documento de Divulgación IECI N° 1. Buenos Aires: BID-INTAL.

ROETT, R. 1985. "Latin America's Response to the Debt Crisis", en: *Third World Quarterly*, 7(2).

SALGADO, G. 1972. *El Grupo Andino y la Inversión Extranjera: las líneas básicas de una política regional en relación con la empresa transnacional*. Documento J/M.SG/5. Lima. 8 de noviembre.

SANTANDER, S. 2008. *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les Etats-Unis*. Bruselas: Editions de l'Université Libre de Bruxelles.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. 2000. "*Declaración de Cartagena*", *Hacia una política exterior común de la CAN sobre el problema mundial de las drogas*. Lima: SG/DI.

----- . 2004. *Intercambio comercial entre la Comunidad Andina y los Estados Unidos*. Documentos Estadísticos, SG/de 83/Rev. Lima.

----- . 2005. *Intercambio comercial de la Comunidad Andina con la Unión Europea*. Documentos Estadísticos, SG/de 117. Lima.

----- . 2006. *37 años de integración comercial 1969-2005*. Documentos Estadísticos, SG/144. Lima.

----- . 2009. *Indicadores de la CAN*. Lima.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2011. *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA. Junio.

TUSSIE, D. 2009. "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects", en: *Review of International Studies* N° 35.

WILLIAMSON, J. (Ed.). 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.



# 20 AÑOS DESPUÉS: LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES DEL MERCOSUR\*

**GABRIEL R. MOLteni**

*Economista Jefe de la Cámara Argentina de Comercio y Director del Observatorio de Comercio Exterior de esa entidad. Oficial de Enlace con el Sector Privado para el Banco Mundial. Ph.D. en Historia Económica de la London School of Economics y M.Phil. en Economía y Desarrollo de la University of Cambridge (Inglaterra). Ex becario de la Fundación YPF y del Cambridge Overseas Trust. Profesor Titular del American Institute for the International Education of Students (IES, sede Bs. As.).*

**GONZALO DE LEÓN**

*Economista de la Cámara Argentina de Comercio. Licenciado en Economía, Universidad Católica Argentina (UCA).*

**LUCÍA GIUDICE**

*Economista de la Cámara Argentina de Comercio. Licenciada en Economía, UCA.*

*Pasaron ya veinte años desde que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay adoptaron el "nuevo regionalismo" como estrategia de integración para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional de la región. Este artículo analiza cuáles han sido los principales logros del MERCOSUR, teniendo en cuenta los objetivos planteados en su origen, y destaca cuáles son los principales desafíos pendientes para lograr una integración más profunda y alcanzar esos objetivos. Se analiza la performance del comercio exterior, tanto extra como intra MERCOSUR, así como también sus características principales: participación en el comercio mundial, relevancia del comercio intrazona, principales asimetrías y composición e intensidad del comercio regional. Si bien la integración regional ha alcanzado importantes resultados en materia de liberalización comercial, aún persisten barreras significativas que no han permitido poder avanzar en su profundización. El artículo analiza, teniéndose en cuenta el actual contexto global, los desafíos pendientes del MERCOSUR como unión aduanera imperfecta donde aún existen importantes costos de transacción, asimetrías y un bajo grado de desarrollo institucional.*

## INTRODUCCIÓN

**E**n el marco de una renovada ola de acuerdos regionales y de regionalismo político y económico, que tuvo lugar a raíz de la finalización de la

"guerra fría", Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron avanzar en un proceso de integración regional que se concretó con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 y que se denominó Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Si bien habían

\* Todas las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión o el pensamiento de la Cámara Argentina de Comercio.

existido ya otros intentos que buscaban la integración económica entre estos países, el MERCOSUR fue el primero en formalizarse. En la década de 1970, Uruguay profundizó su relación comercial con Brasil -a través del Protocolo de Expansión Comercial (PEC)- y con Argentina -a través del Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE)-. Por otra parte, Argentina y Brasil suscribieron, entre 1984 y 1989, 24 protocolos bilaterales en los que se regulaban diversas áreas. Cabe destacar la creación en 1985 de la Comisión Mixta de Alto Nivel para la integración entre Argentina y Brasil; y la adopción del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE) en 1986 -lo que demuestra el alto grado de interés que había en ambos países de cara a la integración-. En 1990 Argentina y Brasil suscribieron y registraron en ALADI un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes. Fue justamente en ese mismo año que las autoridades de estos países se reunieron con las autoridades de Paraguay y Uruguay, quienes se manifestaron a disposición de incorporarse al proceso bilateral en curso viendo necesaria la suscripción de un acuerdo que creara un mercado común entre las cuatro naciones.

En marzo de 1991 se firmó el Acuerdo de Asunción mencionado anteriormente, que fue el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible el MERCOSUR. Se trata de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con vocación regional, ya que queda abierto a los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El objetivo de este tipo de acuerdos es la búsqueda del establecimiento de zonas de libre comercio entre sus signatarios, la eliminación total de los gravámenes y otras restricciones para el universo arancelario -en algunos casos con excepciones, en el marco de la promoción del máximo aprovechamiento de los factores de producción-, la estimulación de la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, la facilitación de la concurrencia de los productos al mercado internacional y el impulso del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

## EL CONTEXTO DEL NUEVO REGIONALISMO

Si bien, como se mencionó anteriormente, se puede identificar una evolución o desarrollo lineal en el tiempo del proceso de integración regional en el Cono Sur, el acuerdo del MERCOSUR se dio en un contexto muy diferente al de los intentos ensayados en décadas anteriores.

Luego de haber implementado durante un par de décadas un modelo de economía cerrada, de industrialización por sustitución de importaciones con fuerte presencia estatal, cuando esta política empezó a evidenciar falencias, se iniciaron procesos de integración regional en el marco del denominado "antiguo regionalismo" (Devlin y Estevadeordal, 2001, pp. 3-4). Éste estaba caracterizado por un claro pesimismo respecto a las posibilidades de inserción en los mercados internacionales como así también respecto a los mercados desregulados. El objetivo principal no era una mayor integración al mundo -ya que continuaba vigente el escepticismo acerca de las posibilidades de colocación de la producción nacional en los mercados mundiales- sino reemplazar importaciones desde terceros países por producción regional. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en 1960 por el Tratado de Montevideo, fue un ejemplo de estas iniciativas. Pero con el paso de los años quedó en evidencia que los resultados de la mayoría de estos procesos de integración estaban por debajo de las expectativas, y se extendió el pesimismo y el desinterés en relación a los mismos. Sin embargo, a partir de las décadas de 1980 y de 1990 la situación comenzó a cambiar.

Algunos autores afirman que la integración regional de la década de 1990 debe entenderse en el contexto económico contemporáneo (Devlin y French Devis, 1998). Los esquemas de integración, según esta visión, fueron diseñados en parte para mejorar la eficiencia del modelo de sustitución de importaciones a través de una estrategia de expansión que protegiera el mercado nacional. Asimismo, estos autores señalan que el modelo tradicional de desarrollo de América Latina cambió en los años 1980, lo que generó cambios en la concepción de la integración regional. Ellos encuadran al "regionalismo abierto" dentro de la integración regional como un instrumento adicional para abrir las economías

a la competencia y la liberalización del comercio; se destaca el hecho de que varias tarifas sean distintas de cero, aunque en niveles moderados, como método de establecer preferencias pero generando menos distorsión que con los acuerdos comerciales precedentes.

El consenso en torno a avanzar en la integración regional durante este período fue motivado por factores, tanto externos como internos, que replantearon la posibilidad de una integración desde una visión más pragmática. Citando a Salgado (1990, p. 149): *“El interés en la integración ha vuelto, no sólo porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados”*.

Con respecto a la influencia externa, el lanzamiento de la “Iniciativa de las Américas” en 1990, que fue el precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), significó un cambio en la política comercial de Estados Unidos -manifestando también su opción por acuerdos regionales (Bouzas, 2005, pp. 7-18)-. Por su parte, la Comunidad Económica Europea, luego de la firma del Acta Única Europea en 1986, había comenzado la consolidación de su mercado interior y la adopción de políticas comunes -que se profundizarían en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Europea-. A esto hay que sumar el creciente pesimismo por el estancamiento de las negociaciones comerciales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Con respecto a la influencia interna, luego de varias décadas de seguir una estrategia de “desarrollo hacia adentro”, y como consecuencia del impacto de la “crisis de la deuda”, se inició una transición hacia un nuevo paradigma de política -que fue conocido como “Consenso de Washington”-. Este nuevo paradigma incluía la apertura comercial y la integración más plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial con el fin de otorgar un nuevo dinamismo a las economías a través de aumentos en la productividad, desarrollo de economías de escala y mejora de la competitividad. Esto motivó la adopción de un enfoque estratégico más externalista donde “regionalización” significaba la integración para la apertura a los

mercados del mundo, y donde los programas de integración regional se convirtieron en vehículos de reforma estructural.

De esta manera, el MERCOSUR surge, en el ámbito regional, como respuesta a un nuevo modelo que revalorizaba la idea de la integración económica, y en el ámbito internacional, en respuesta a la formación y consolidación de bloques económicos regionales.<sup>1</sup> Este renovado interés integracionista se diferenciaba del “viejo regionalismo” porque ya no era considerado como una mera ampliación regional del proteccionismo (Sanahuja, 2007, p. 77) y porque no se limitaba sólo a la integración entre países latinoamericanos. Este “nuevo regionalismo”, que Bhagwati (1992) bautizó “segundo regionalismo” y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamó “regionalismo abierto”, fue concebido como la estrategia adecuada para: (a) promover el desarrollo; (b) mejorar la inserción internacional de los países de la región; (c) incrementar el poder regional en las negociaciones comerciales con países industrializados y en las organizaciones multilaterales; y (d) gestionar más eficazmente las interdependencias (CEPAL, 1994; BID, 2002). Por otra parte, este “nuevo regionalismo” se planteó ir más allá de la integración económica y buscó promover la concertación de las políticas exterior y de seguridad, la cooperación ambiental, la circulación de personas, entre otros.

El objetivo de este artículo es analizar la *performance* del MERCOSUR en función de los objetivos planteados por este “nuevo regionalismo”. Es decir, en qué medida se avanzó en la inserción internacional de la región en la economía mundial, se intensificó el comercio regional, se diversificaron las exportaciones, se agregó valor a las mismas, se logró incrementar la influencia en las negociaciones internacionales; en definitiva, en qué medida se logró promover el desarrollo de la región a través del comercio internacional.

<sup>1</sup> Para un análisis de las etapas en la evolución del MERCOSUR, ver Saccone (1995).

## OBJETIVOS PLANTEADOS POR EL “NUEVO REGIONALISMO” A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 1990

Uno de los objetivos principales de este “nuevo regionalismo” fue lograr, a través de la integración económica, ganancias de bienestar, como consecuencia de la creación de comercio, y también de eficiencia, a raíz de la restructuración productiva asociada. Es decir, los clásicos efectos estáticos de la integración. Sin embargo, no fue éste el único objetivo (Robson, 1993, pp. 277-278).

El “nuevo regionalismo” se propuso también promover la eliminación de costos de transacción y otros costos administrativos; es decir, alentar los efectos dinámicos de la integración por el impacto que ellos tienen en la competitividad (Burki *et al.*, 1997, pp. 3-12). Este tipo de integración más profunda debía incluir la liberalización de capitales y de los servicios, la eliminación de las barreras no arancelarias y otras barreras fiscales o físicas que obstaculizaran la libre competencia y la libre circulación.

Es por ello que esta estrategia implicaba los siguientes aspectos:

1. Una liberalización amplia que eliminara barreras arancelarias y no arancelarias, permitiendo excepciones limitadas y por períodos transitorios para sectores donde existían fuertes asimetrías (“sectores sensibles”).
2. Esta liberalización tenía como contrapartida un componente preferencial regional importante, con el objetivo de promover economías de escala y otros efectos dinámicos, que se debía concretar mediante la adopción de aranceles externos comunes y materializar en una unión aduanera. Por otro lado, implicaba la adopción de una política comercial común o coordinada.
3. La libre circulación, para lo que era necesario adoptar políticas y normas comunes en materia de origen, inversiones, servicios, salvaguardas, propiedad intelectual o contratación pública.
4. Coordinación de las políticas fiscal y monetaria con el fin de lograr la estabilidad macroeconómica, a través de la convergencia de los equilibrios internos y externos.

5. Políticas sectoriales, como por ejemplo en el transporte, energía o la innovación tecnológica.
6. Políticas activas para reducir las asimetrías entre socios, mejorando la cohesión social.
7. Una estructura institucional y normativa que permitiera gobernar el proceso de integración de manera democrática y eficaz.

Todos estos objetivos han estado, de alguna manera, más o menos explícitamente incorporados en la agenda del MERCOSUR o han sido tenidos en cuenta en las diferentes negociaciones y acuerdos en los que avanzó el proceso de integración.

## PERFORMANCE DEL MERCOSUR EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL “NUEVO REGIONALISMO”

### EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR

Analizando la evolución del comercio exterior total de bienes del MERCOSUR (medido en dólares corrientes) desde 1994 hasta el 2009 se observa que se ha expandido un 230,4%, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio anual de 8,3%, con una expansión de las exportaciones (del 8,7% promedio anual) que fue mayor que el avance de las importaciones (del 7,8% promedio anual) (*Gráfico 1*).

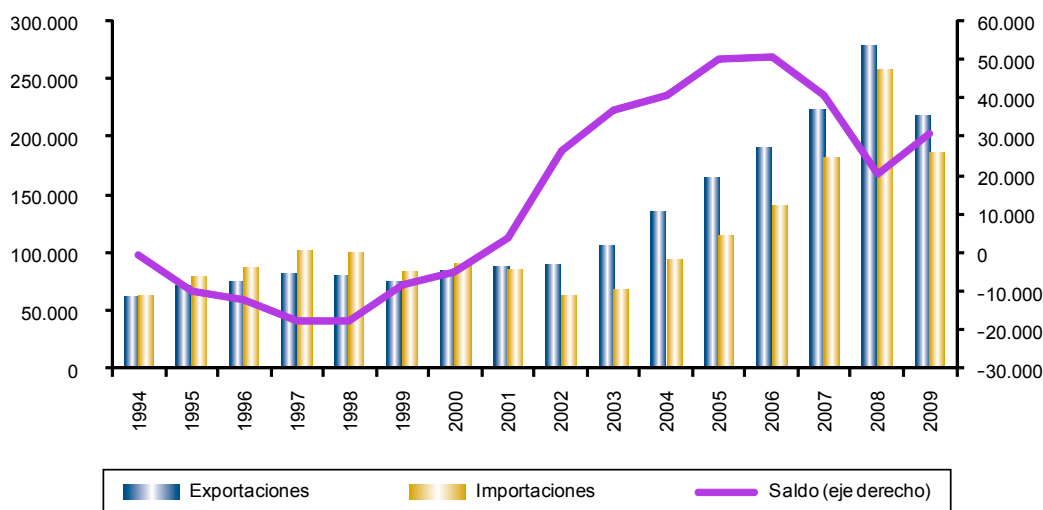
Sin embargo, la evolución del comercio exterior del MERCOSUR no fue homogénea, sino que se distinguen dos etapas. En el período 1994-2001 la expansión del comercio exterior del bloque fue moderada y apenas se expandió un 40,7%, a un ritmo promedio anual de 4,97%. En casi todos los años de este período (con excepción del 2001) las importaciones que realizó el bloque superaron a las exportaciones, generando saldos comerciales negativos, cuyo máximo se alcanzó en 1998, cuando éste fue de casi US\$ 18 mil millones corrientes. En esta primera etapa, el país que experimentó una mayor expansión de su comercio total fue Brasil, con un crecimiento promedio anual de 8,9%. En esta etapa se observa, por un lado, una expansión promedio anual del comercio intrazona de 3,68%, mientras que el del comercio extrazona fue de 5,28%.

Por el contrario, en la segunda etapa, período 2002-2009, la expansión del comercio exterior

**Gráfico 1**

**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR**

En millones de US\$ corrientes



Fuente: Elaboración propia en base al Centro de Economía Internacional (CEI).

**Cuadro 1**

**COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR**

En porcentaje

MERCOSUR	1994-2001	2002-2009
Comercio total	4,70	15,10
Exportaciones totales	5,10	13,60
Importaciones totales	4,90	17,10
Comercio intra-zona	3,68	17,76
Exportaciones intra-zona	3,33	18,10
Importaciones intra-zona	4,04	17,40
Comercio extra-zona	5,28	14,61
Exportaciones extra-zona	5,48	13,00
Importaciones extra-zona	5,06	17,00

Fuente: Elaboración propia en base al CEI.

total del MERCOSUR fue mucho más pronunciada expandiéndose más de un 167%, a un ritmo promedio anual de 15,1%. Estos valores podrían haber sido más grandes de no ser por la crisis financiera internacional que golpeó tanto a las exportaciones como a las importaciones. Durante todos los años que comprende este período, las exportaciones superaron a las importaciones consolidando saldos positivos de magnitud en aumento (en 2006 se registró el mayor superávit comercial, que fue de casi US\$ 50.592 millones corrientes). En esta etapa el comercio intra-zona creció a un ritmo promedio anual de 17,76%, mientras que el extra-zona lo hizo a un 14,61% (*Cuadro 1* arriba).

En cuanto a los factores que pueden explicar estas dos etapas es importante destacar, en primer lugar, la correlación positiva que existe entre la *performance* del comercio exterior y la de la economía en su conjunto -producto interno bruto (PIB). En el período 2002-2009 el PIB real del MERCOSUR creció a una tasa promedio de 3,4%, por encima del 2,3% del período 1994-2001.

La desaceleración de la actividad económica mundial que se advirtió a principios de 2001 y que se hizo

evidente para fines de ese año, generó una menor demanda de exportaciones, condiciones desfavorables de financiamiento externo y un deterioro de los términos de intercambio. Todo esto derivó en dificultades para los países miembros del MERCOSUR. Argentina, con una crisis de balanza de pagos a fines de 2001 y una fuerte retracción de su nivel de PIB, es el ejemplo más claro de ello.

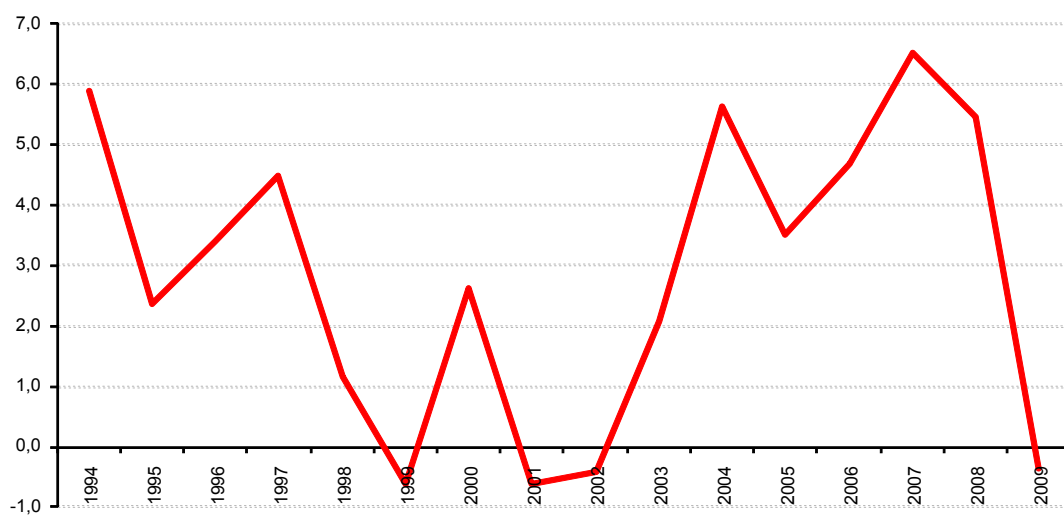
Sin embargo, a partir de 2002, el panorama comenzó a cambiar y a proporcionar un escenario mucho más favorable para los países miembros del bloque. En primer término, debe señalarse que la evolución del PIB real del MERCOSUR mejoró en relación al magro desempeño que había mostrado en 2001 y 2002 -en aquellos años había tenido una tasa de crecimiento negativa de -0,6% y 0,4%, respectivamente-, lo que impulsó el comercio de las economías del bloque (*Gráfico 2*).

El otro factor clave tiene que ver con la evolución de los precios internacionales de *commodities*. El surgimiento de China, India y otros países asiáticos como grandes mercados consumidores de materias

## Gráfico 2

### EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO REAL DEL MERCOSUR

En porcentaje

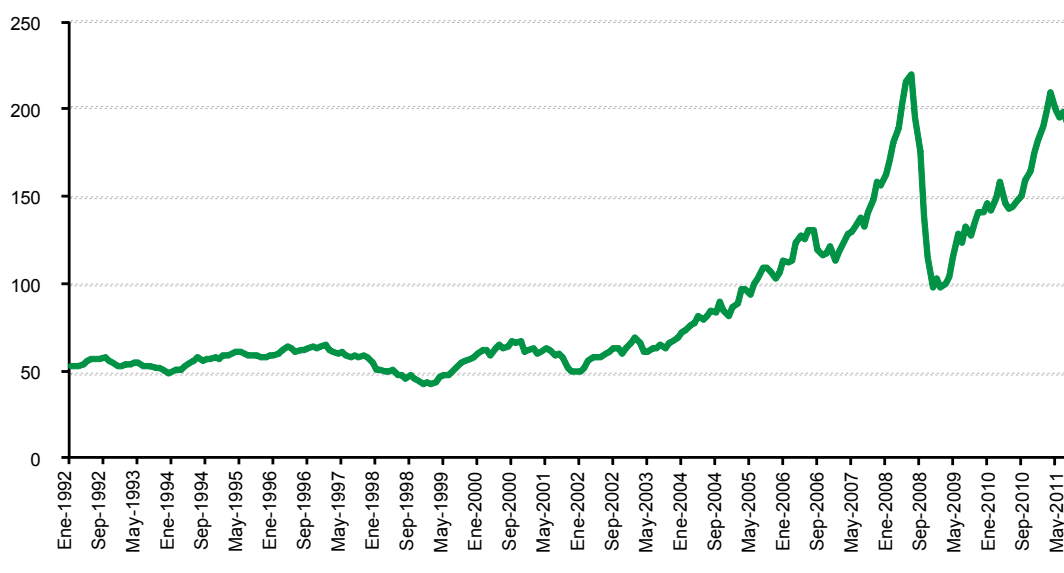


Fuente: Elaboración propia en base al CEI.



## Gráfico 3

## EVOLUCIÓN ANUAL DEL PRECIO DE LOS COMMODITIES



Fuente: Elaboración propia en base al Fondo Monetario Internacional (FMI).

primas, incrementó notablemente la demanda de estos productos e impulsó sus cotizaciones. Los países latinoamericanos -y los miembros del MERCOSUR en particular- resultaron beneficiados por estos cambios, ya que son importantes exportadores de materias primas (Gráfico 3).

Este nuevo escenario mundial impulsó notablemente el comercio y el producto de los países del MERCOSUR. Asimismo, las políticas fiscales y monetarias mucho más sólidas que las que había caracterizado a la región en décadas anteriores, hicieron mejorar también la confianza de los inversores y posibilitaron un positivo desempeño económico a lo largo de la década.

## DESEMPEÑO EXPORTADOR E IMPORTADOR DEL MERCOSUR

Durante el decenio 2000-2009, el desempeño exportador de los países del MERCOSUR tomados en conjunto -medido a partir de la evolución de sus ventas externas a precios corrientes- mejoró en relación a los dos

decenios previos. La tasa promedio anual de crecimiento de las ventas pasó de un 4,79% en el período 1990-1999 a un 11,32% en el período 2000-2009. Esta variación fue el resultado de una significativa mejora en el crecimiento de las ventas de la mayoría de los países, con excepción de Argentina, que mostró un muy ligero deterioro, aunque partiendo de niveles elevados en relación al resto de los países miembros (Cuadro 2).

En lo que respecta a las importaciones, en el caso del MERCOSUR se observa una desaceleración en el último período considerado -pasaron de crecer al 12,25% promedio anual a hacerlo al 8,46% promedio anual-. Esta dinámica estuvo impulsada por la fuerte desaceleración que sufrieron las compras argentinas, que pasaron de una tasa de crecimiento promedio anual de casi 20% durante la década de 1990, a una de 4,28% para el período 2000-2009. Paraguay y Uruguay también experimentaron una desaceleración del crecimiento de sus importaciones -aunque en una magnitud mucho menor que en el caso argentino-, mientras que Paraguay mostró una aceleración.

**Cuadro 2**

**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**  
**Tasas medias anuales de crecimiento calculadas sobre la base de US\$ corrientes**

	Exportaciones			Importaciones		
	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-1989	1990-1999	2000-2009
MERCOSUR	6,79%	4,79%	11,32%	-0,80%	12,25%	8,46%
Argentina	2,06%	9,31%	9,08%	-4,56%	19,76%	4,28%
Brasil	8,47%	3,40%	12,29%	0,04%	10,08%	9,92%
Paraguay	12,70%	-3,04%	15,63%	3,85%	9,63%	13,79%
Uruguay	7,32%	3,42%	9,22%	-0,04%	10,82%	7,48%

Fuente: Elaboración propia en base a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Resumiendo, en términos absolutos el MERCOSUR ha experimentado un fuerte crecimiento de su comercio exterior -especialmente durante la última década, donde el crecimiento de las ventas al exterior y el comercio intra-zona fue récord-. Sin embargo, cabe destacar que la *performance* del MERCOSUR estuvo por debajo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con ventas externas que pasaron de una tasa de crecimiento promedio anual de 6,48% en el período 1990-1999 a un 12,96% en el período 2000-2009. En el caso de la CAN, las importaciones mostraron una aceleración, al

pasar de un crecimiento promedio anual de 8,91% en el primer período a uno de 12,81% en el segundo. Si bien es cierto que la composición sectorial del comercio exterior para ambos bloques es diferente -con una importancia relativa mayor de las exportaciones de combustibles para Venezuela, Colombia y Ecuador-, llama la atención que aún Perú, sólo con exportaciones de materias primas no combustibles, mostró una *performance* superior al promedio del MERCOSUR tanto en sus exportaciones como en sus importaciones durante las últimas dos décadas (*Cuadro 3*).

**Cuadro 3**

**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**  
**Tasas medias anuales de crecimiento calculadas sobre la base de US\$ corrientes**

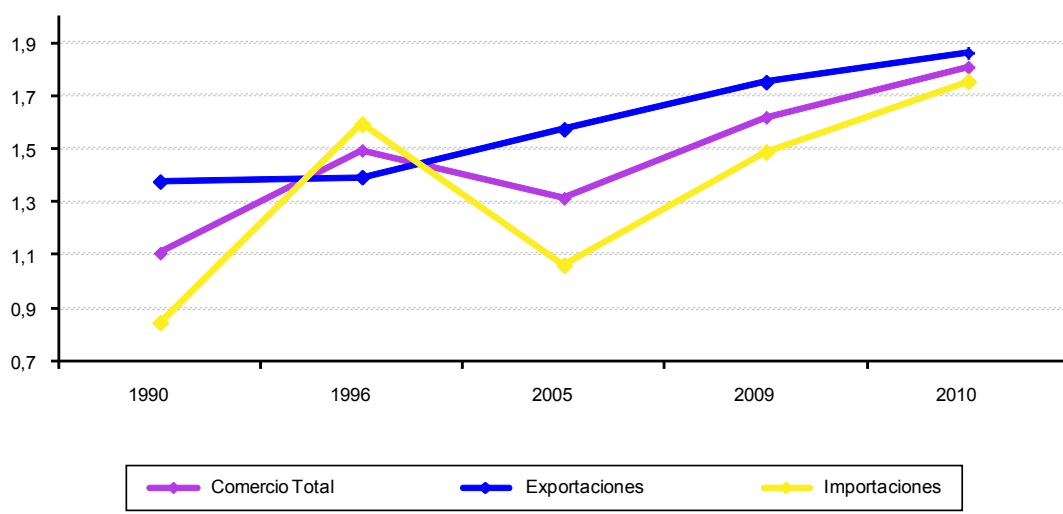
	Exportaciones			Importaciones		
	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-1989	1990-1999	2000-2009
CAN	2,40%	6,48%	12,96%	2,13%	8,91%	12,81%
Bolivia	0,79%	2,49%	16,68%	-3,74%	11,13%	9,71%
Colombia	5,30%	7,31%	10,99%	4,05%	7,85%	11,93%
Ecuador	1,13%	6,58%	11,98%	1,49%	4,98%	17,47%
Perú	-0,01%	5,77%	15,96%	0,99%	13,01%	12,35%

Fuente: Elaboración propia en base a la OMC.

## Gráfico 4

## PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO MUNDIAL

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base al CEI y UNComtrade.

## PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO MUNDIAL

Si bien el crecimiento del comercio exterior del MERCOSUR en términos absolutos ha sido muy importante, estudiando su participación en el total del comercio mundial se observa una evolución positiva aunque muy lenta, donde en un período de 20 años se incrementó apenas 0,71 puntos porcentuales (pp.). En 1990, el comercio total del MERCOSUR representaba el 1,1% del comercio del mundo. Para el año 2010, la participación del comercio del bloque en el total del comercio mundial era de 1,81%. Esto luego de haber experimentado un retroceso, que encontró al MERCOSUR en 2005 prácticamente en la misma situación que al inicio (*Gráfico 4*).

Analizando la *performance* desde una perspectiva de largo plazo, se observa que desde fines de la Segunda Guerra Mundial, el MERCOSUR experimentó una declinación relativa sostenida en su participación en el comercio mundial hasta 1990. A partir de 1990, la participación del MERCOSUR en el comercio mundial aumentó -impulsado por las importaciones- llegando a ser de 1,5%. Para 2005, la participación de nuestro

bloque había disminuido levemente hasta el 1,3% (debido a la crisis que sufrieron Argentina y Brasil y por las que Paraguay y Uruguay se vieron afectados) para alcanzar en 2010 un nivel de participación en el comercio mundial de 1,81% (*Gráfico 5*).

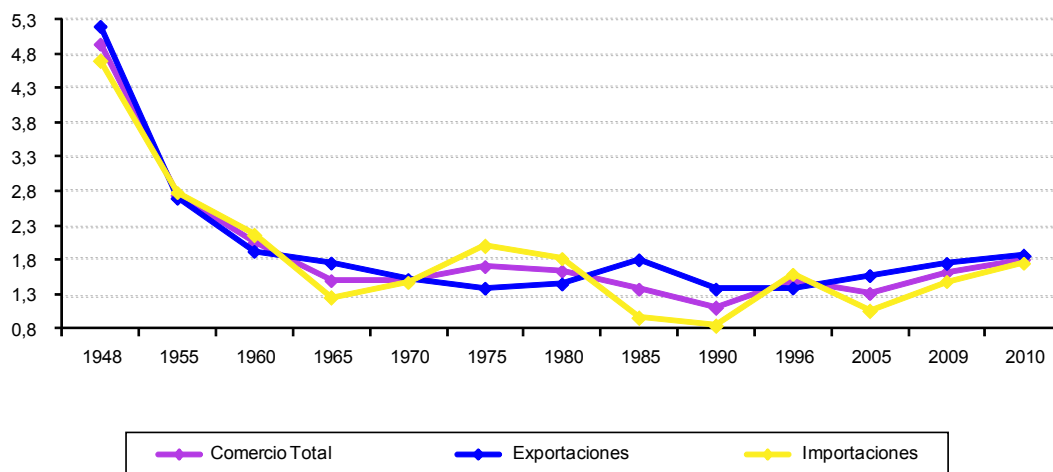
Cabe destacar que, aún en esta última posición más favorable, la importancia relativa del MERCOSUR en el comercio internacional se encuentra por debajo de aquella que sus actuales miembros alcanzaron conjuntamente hacia la década de 1960 -justamente la década donde se iniciaron las negociaciones en el marco del "antiguo regionalismo"- (*Gráfico 5*).

Dentro de los componentes del comercio, llama la atención la evolución de las importaciones, cuya participación en el mundo a comienzo de la década de 1990 era del 0,84%, llegando a ser en el 2010 de más del 1,75% -es decir un incremento de casi 1 pp.-. Mientras que las exportaciones del MERCOSUR sólo incrementaron su participación en las exportaciones mundiales en 0,42 pp. (*Gráfico 4*). Si bien estos datos no son concluyentes, se podría afirmar que existen cuestiones de competitividad estructural todavía no resueltas. Más allá de los años 1990, donde hubo

## Gráfico 5

### PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO MUNDIAL

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC, CEI y UNComtrade.

un crecimiento relativo mayor de las exportaciones y un déficit creciente en el saldo comercial con tipos de cambio reales sobrevaluados, luego de las crisis de principios de esta década y de fuertes devaluaciones, el MERCOSUR ha incrementado relativamente más su importancia como importador, que como exportador, en el comercio mundial.

Estudiando la participación individual de los países del MERCOSUR en décadas anteriores a la conformación del bloque, se puede observar, hasta comienzos de la década de 1990, una disminución del comercio exterior (tanto de las exportaciones como de las importaciones) en el comercio total mundial -con excepción del incremento en la posición relativa de Brasil durante la década de 1970 (*Gráfico 6*). A partir de principios de la década de 1990 los cuatro países miembros del bloque comenzaron nuevamente a aumentar su participación en el comercio internacional, aunque gran parte de la *performance* del MERCOSUR está explicada por el aumento en la participación de Brasil. Dado el tamaño de las economías de Paraguay y Uruguay, su variación es poco significativa, y para el caso de Argentina se observa un leve incremento durante este período

-aunque un estancamiento desde comienzos de la década de 1980-.

Aún cuando el comercio exterior de la región ha incrementado su participación en el comercio mundial hasta alcanzar en 2010 el 1,81%, es importante destacar su relativa baja importancia en relación a la participación del PIB MERCOSUR en el PIB mundial (3,9%); la participación del MERCOSUR en la población mundial (3,6%); o la superficie del territorio MERCOSUR en la superficie mundial (7,9%). Asimismo, al medir el PIB por el método de la paridad del poder adquisitivo, se observa una caída en la participación en el PIB mundial -de 4,5% en 1984 a 3,9% en 2010-.

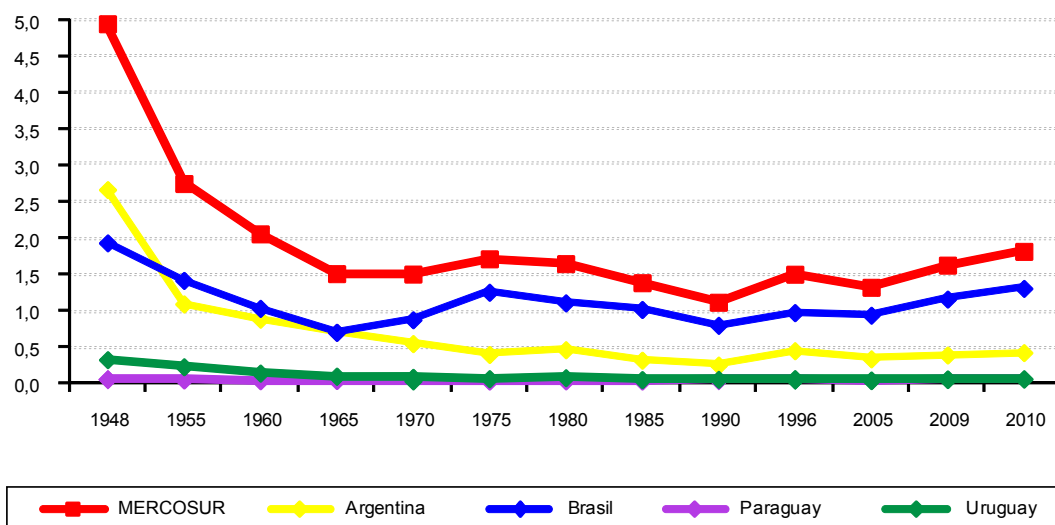
#### COMERCIO INTRA-ZONA DEL MERCOSUR

En la evolución del comercio intrazona (esto es, con otros países del MERCOSUR) es destacable el aumento que tuvo lugar en la década del 2000. Tanto las exportaciones como las importaciones han crecido ininterrumpidamente hasta 2009, año en que se registraron las consecuencias de la crisis financiera internacional. Desde 1994 hasta 2001, el comercio

Gráfico 6

PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO MUNDIAL

En porcentaje

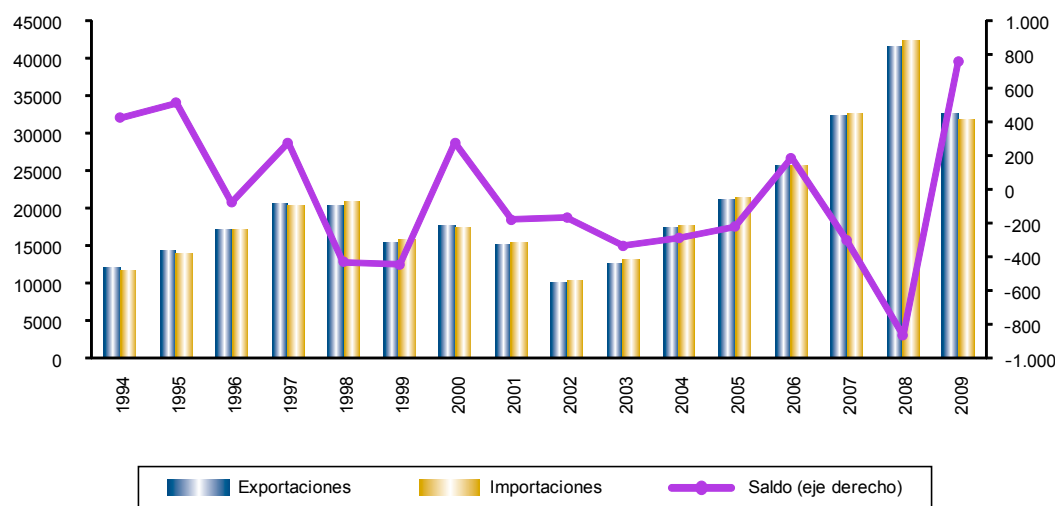


Fuente: Elaboración propia en base a la OMC, CEI y UNComtrade.

Gráfico 7

COMERCIO INTRAZONA DEL MERCOSUR

En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base al CEI.

intra-bloque del MERCOSUR había crecido a un 3,7% promedio anual, mientras que, desde 2002 hasta 2009 y habiendo percibido las consecuencias de la crisis internacional de ese año, el promedio de crecimiento del comercio total de las importaciones fue del 17,8% (Gráfico 7).

Sin embargo, es importante destacar que existen importantes asimetrías dentro del bloque, no sólo en relación al tamaño, a la población y al producto, sino también a la importancia relativa en el comercio regional y al rol que éste desempeña en el comercio exterior de cada país.

Analizando el *market share* del comercio intra-regional del MERCOSUR, se observa un primer escenario del año 1994 cuando Brasil lideraba el comercio regional con un 49,1%, Argentina alcanzaba casi el 40% con el segundo puesto, Uruguay ocupaba el tercer puesto con el 7,47% y Paraguay el cuarto puesto con tan sólo el 3,5%. La situación en el año 2009 fue muy similar a ésta, aunque con distintas participaciones y con la novedad de Paraguay superando la participación de Uruguay. Brasil lideró las exportaciones del MERCOSUR

con un 48,4%, seguido por Argentina que exportó el 42,3% del total de exportaciones del MERCOSUR, y, con una participación muy similar, Uruguay y Paraguay exportaron casi un 4,7% (Gráfico 8).

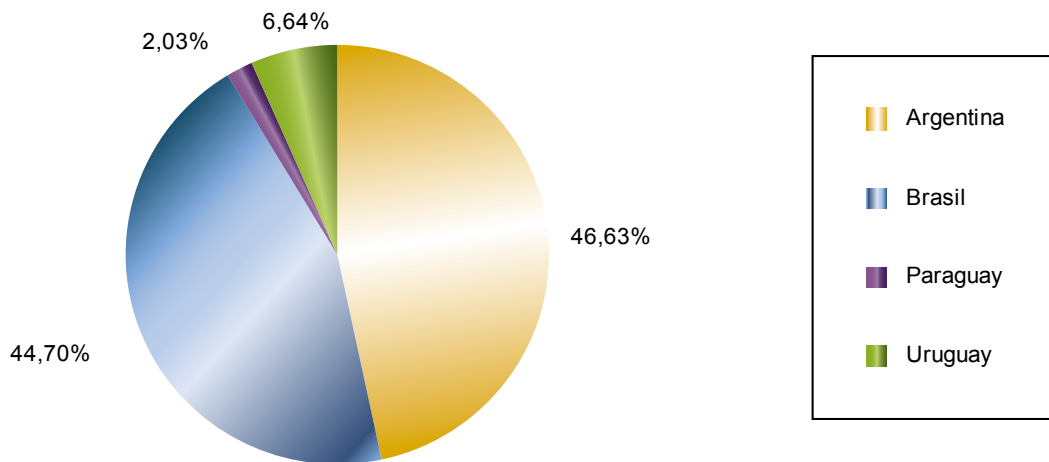
Estas diferencias de tamaño, junto con otras asimetrías como son diferentes coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva, han generado que, mientras los socios menores (Paraguay y Uruguay) se encuentran muy integrados comercialmente, los socios mayores (Argentina y particularmente Brasil) lo están a un nivel mucho más modesto. Por ejemplo, mientras que en 1994 las exportaciones argentinas y brasileñas al MERCOSUR como porcentaje del total representaban el 30% y 14% respectivamente, esta proporción había caído al 25% y al 10% para el año 2009, respectivamente. Como contrapartida, para este último año Paraguay destinó el 48% de sus ventas externas a países del MERCOSUR, y Uruguay un 28%.

Una explicación a la disminución de la importancia del comercio intrazona para Brasil y Argentina desde 2002, tiene que ver nuevamente con el aumento

**Gráfico 8**

**PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR**

Año 2009



Fuente: Elaboración propia en base a UNComtrade.



sin precedentes de los precios de las materias primas (*Gráfico 3*). Dado que los principales *commodities* de exportación tanto de Brasil como de Argentina no tienen tradicionalmente como destino los otros países de la zona, la muy buena *performance* del sector exportador extra-zona implicó, como contrapartida, una disminución de la importancia del intrazona para ambos países.

#### EXPORTACIONES INTRA-BLOQUE: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El proceso de integración del MERCOSUR se ha caracterizado por un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo. A pesar del rápido crecimiento de los flujos de comercio intra-bloque, la participación de éstos en el comercio total del MERCOSUR apenas alcanzó el 25% en el momento de mayor intensidad del vínculo regional en 1998. A partir de allí esta participación experimentó una fuerte caída hasta 2002 -donde llegó a un mínimo del 11,5%, para luego ascender muy lentamente hasta el 15,1% en 2009 -manteniéndose más de 9 pp. por debajo del pico alcanzado en 1998-.

Si bien la participación de las exportaciones intra-bloque en el total de las exportaciones no ha mostrado tampoco una tendencia clara para otros bloques regionales, como son la CAN y el Mercado Común Centroamericano (MCC), es importante destacar que en ambos casos para el año 2010 dicha participación se encontraba por encima del valor de principios de los años 1990.

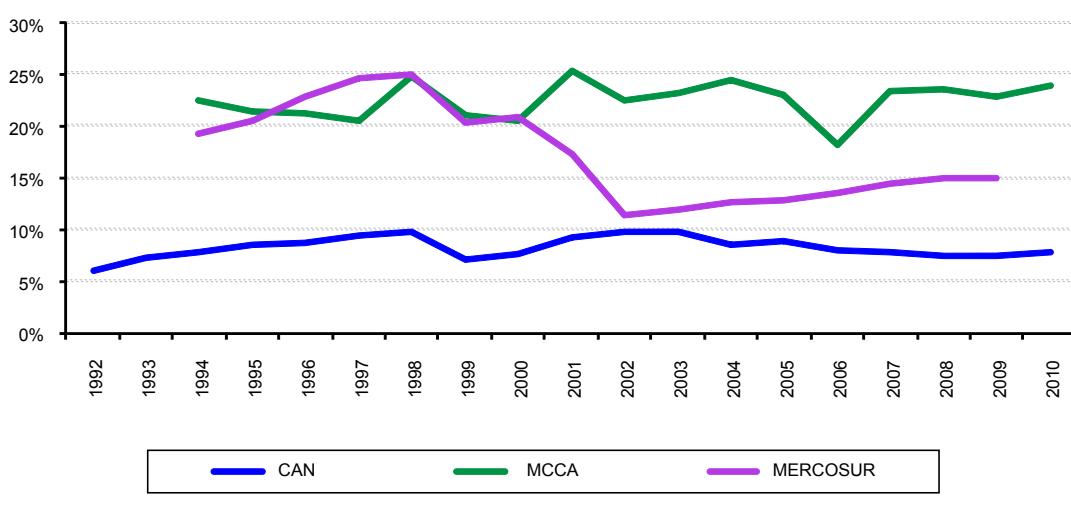
Por otra parte, es importante tener en cuenta que para el caso de la Unión Europea la participación del comercio de la eurozona en el comercio total supera el 60%. Si bien por las características de su estructura productiva, de sus factores de producción y del desarrollo tecnológico no es de esperar que el comercio intrazona del MERCOSUR equipare la importancia del de la eurozona, una mayor importancia del comercio intrarregional permitiría poder avanzar más rápidamente en el proceso de integración (*Gráfico 9*).

#### COMPOSICIÓN DEL COMERCIO INTRA-BLOQUE

Una característica importante del comercio intrarregional ha sido su mayor calidad, con respecto

### Gráfico 9

#### PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRABLOQUE EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES Medidos en US\$ corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a UNComtrade.

al comercio extrarregional, ya que el primero se ha caracterizado por su mayor contenido de manufacturas y de comercio intraindustrial. Esto al menos en lo que respecta al período 1985-2000, para el cual un estudio de la CEPAL (2002, pp. 36-7) destaca que el crecimiento del comercio internacional de *commodities* y manufacturas basadas en recursos naturales fue menor que el de manufacturas con mayor componente tecnológico.

Desde los comienzos del MERCOSUR, se observa un constante aumento de la participación de las manufacturas en el comercio exterior intra-bloque. En concreto, las manufacturas pasaron de representar un 63,1% de las exportaciones intrarregionales en 1994 a un 66,1% en 1999, para alcanzar un 69,2% en 2009. La contrapartida fue la progresiva reducción de la participación de los alimentos, materias primas (excepto combustibles) y manufacturas de origen agropecuario: de un 28,6% en 1994 pasaron a un 27% en 1999, hasta alcanzar el 19,4% en el año 2009. Dentro del comercio intra-bloque, el sector automotriz ocupa un lugar preponderante: en 2009 las exportaciones intra-MERCOSUR de automotores sumaron casi US\$ 5500 millones, un 17,7% de las exportaciones intrarregionales.

Se puede afirmar, entonces, que el comercio intrarregional ha contribuido a desarrollar nuevas ventajas comparativas alternativas al patrón de especialización en bienes primarios, mejorando la eficiencia productiva de la industria e impulsando su

diversificación. Sin embargo, en relación a la inserción del bloque en la economía mundial, no ha sido posible desarrollar nuevas ventajas ya que el comercio extra-bloque se ha hecho más intensivo en materias primas. Se observa un crecimiento de la participación de esta categoría -de un 48,2% en 1994 se pasó a un 51,6% en 1999, y en 2009 alcanzó el 58,4%- (Cuadro 4).

#### INTENSIDAD DEL COMERCIO INTRA-ZONA

La regionalización del comercio se puede analizar también a través del Índice de Intensidad del Comercio (Anderson y Nordheim, 1993 y Frankel, 1997); este *ratio* indica si un país determinado exporta más a otro de lo que el mundo le vende a este último, en promedio.<sup>2</sup> Cuanto más alto sea el *ratio*, indica más intensidad en el comercio entre esos dos bloques o países.

Los siguientes gráficos muestran la evolución anual del índice de intensidad para cada uno de los países del MERCOSUR y para el bloque como una unidad, durante el período 1994-2009. Para todos los casos posibles de análisis se observa que desde 1994 la intensidad comercial o se ha mantenido estancada o incluso ha disminuido (Gráficos 10-14).

<sup>2</sup> El índice se calculó según la siguiente fórmula  $I_{ij} = (X_{ij}/X_w) / (X_{ji}/X_w)$ , donde "i" y "j" son países, "w" es el mundo, y el orden indica exportaciones "de" (primero) "hacia" (segundo). Un cambio negativo indica que el comercio entre los socios es menos intenso.

### Cuadro 4

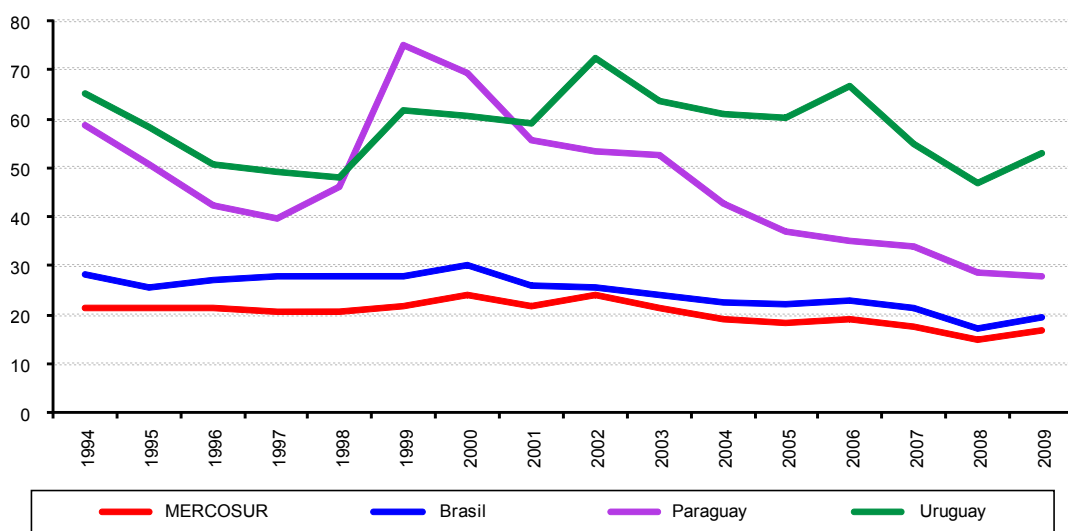
#### COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR

	1994		1999		2009	
	Intra-MERCOSUR	Extra-MERCOSUR	Intra-MERCOSUR	Extra-MERCOSUR	Intra-MERCOSUR	Extra-MERCOSUR
Alimentos y bebidas, tabaco, materias primas y manufacturas de origen agropecuario (excepto combustibles)	28,60%	48,20%	27,00%	51,60%	19,40%	58,40%
Combustibles y lubricantes	8,30%	2,90%	6,90%	3,80%	11,40%	8,80%
Manufacturas	63,10%	48,90%	66,10%	44,60%	69,20%	32,80%
Subtotal (excluye "Otros")	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a UNComtrade.

**Gráfico 10**

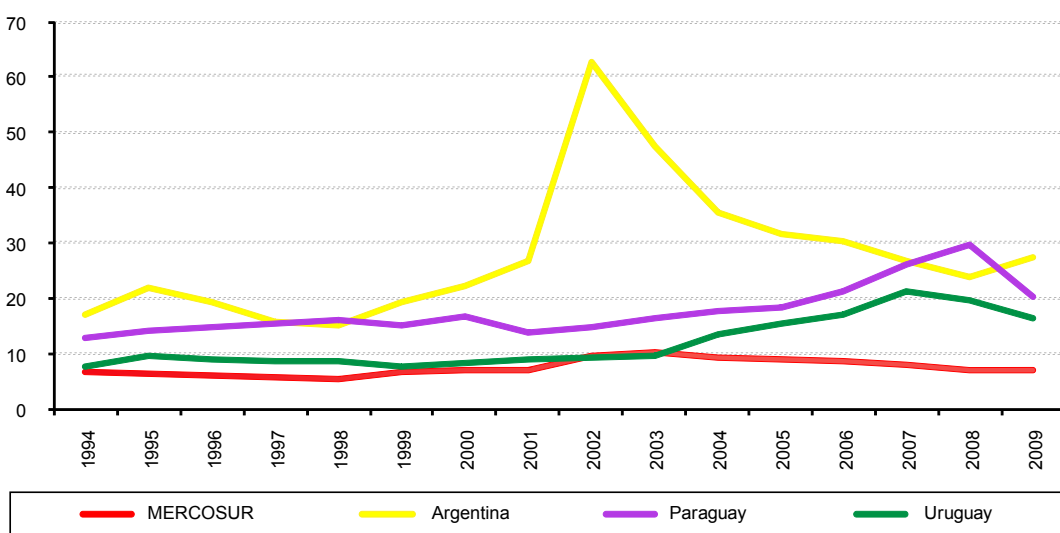
**EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE INTENSIDAD DE ARGENTINA**



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC y UNComtrade.

**Gráfico 11**

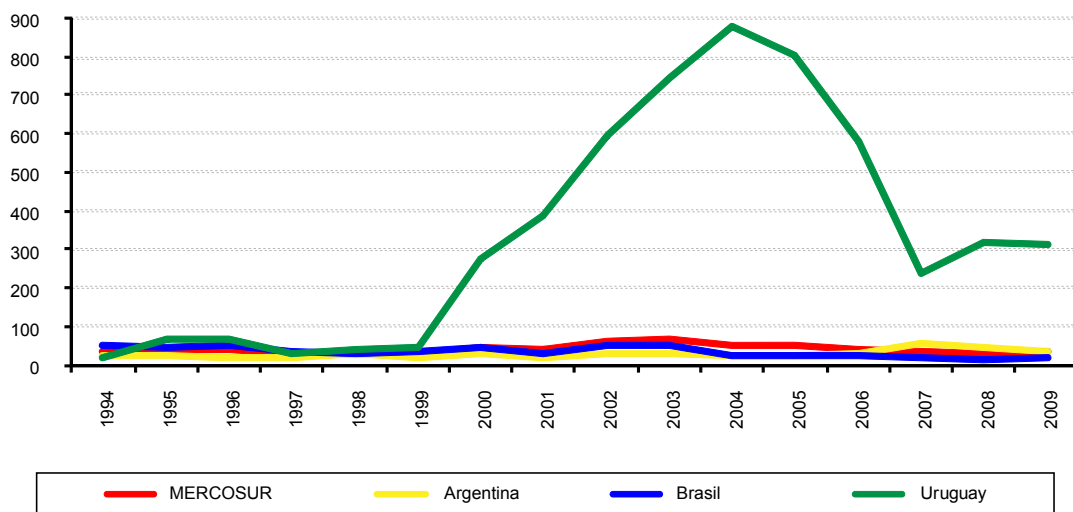
**EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE INTENSIDAD DE BRASIL**



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC y UNComtrade.

**Gráfico 12**

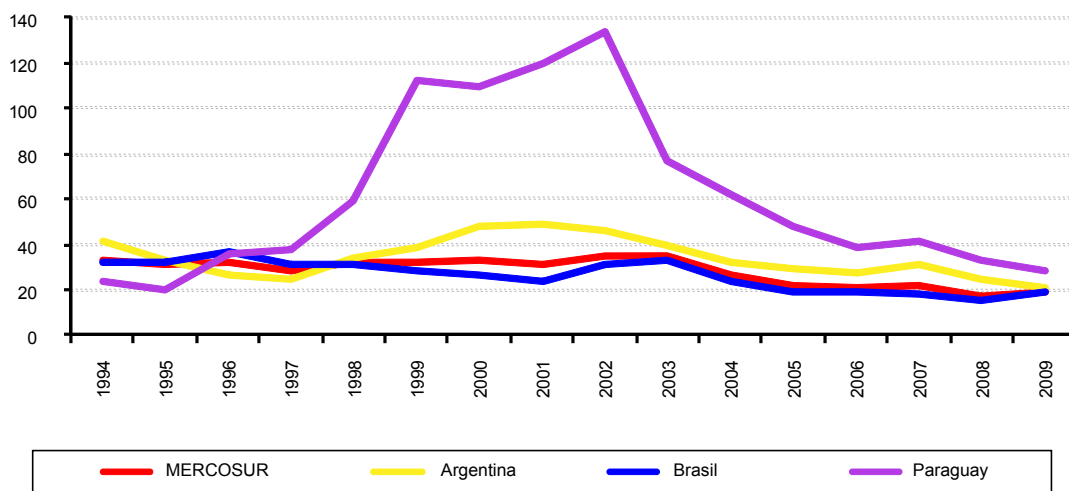
**EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE INTENSIDAD DE PARAGUAY**



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC y UNComtrade.

**Gráfico 13**

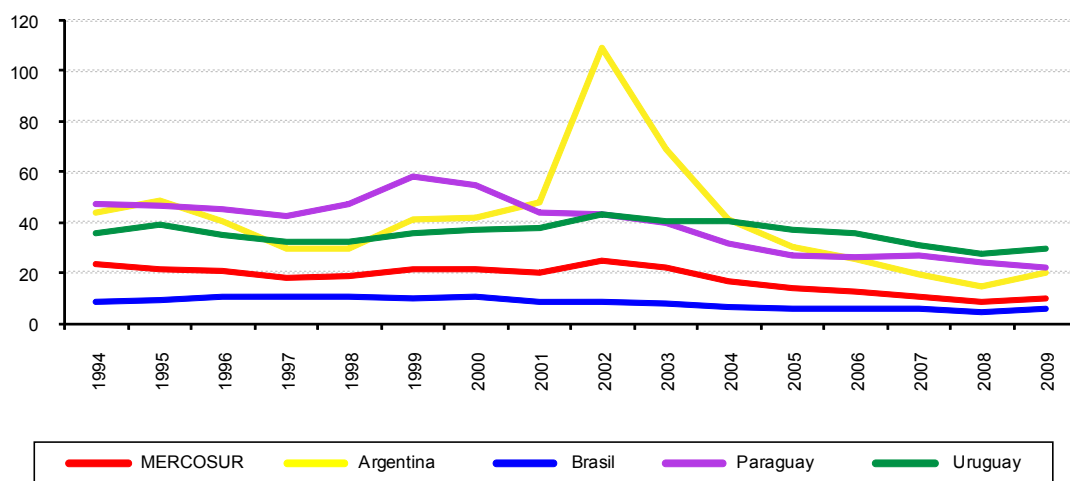
**EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE INTENSIDAD DE URUGUAY**



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC y UNComtrade.

## Gráfico 14

## EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE INTENSIDAD DE MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base a la OMC y UNComtrade.

En el caso de Argentina, la intensidad comercial con el bloque sigue el patrón de la intensidad comercial con Brasil, la cual se incrementa levemente entre 1995 y 2000 para luego descender hasta 2008 de manera sostenida -con un repunte en el año 2009 pero por debajo del nivel de 1994-. Se destaca el incremento de la intensidad con Paraguay, (entre 1997 y 1999), y con Uruguay (entre 1998 y 2002).

Para el caso de Brasil, la intensidad comercial con el bloque se incrementó levemente entre 1998 y 2003, para luego descender de manera sostenida. Se produjo un aumento lento pero sostenido de la intensidad con Uruguay (hasta 2007) y con Paraguay (hasta 2008); y con Argentina luego del incremento entre 1998 y 2002 se produjo una sostenida caída hasta 2008 -con un repunte también en 2009-.

En los casos de Uruguay y Paraguay se destaca el importante aumento de la intensidad comercial entre ambos países -entre 1999 y 2004 para el caso de Paraguay y entre 1995 y 2002 para Uruguay-. Asimismo se observa un relativo estancamiento o disminución de la intensidad comercial con el bloque y

con Brasil -en particular a partir de 2003-. Con respecto a Argentina, en el caso de Uruguay se incrementó la intensidad entre 1997 y 2001 -para luego descender de manera sostenida, y en el caso de Paraguay se mantuvo relativamente estable con un leve incremento entre 2005 y 2007-.

Por último, analizando la intensidad comercial del bloque como unidad con respecto a cada uno de los miembros, se observa un relativo estancamiento con Brasil -con un muy leve incremento en los años 1990 y disminución en la última década; un incremento con respecto a Paraguay (entre 1997 y 1999), con respecto a Uruguay y Argentina (entre 1997 y 2002)-.

El Cuadro 5 muestra, por otra parte, los cambios absolutos en el valor del índice calculado para los períodos 1994-1999 y 1999-2009. Comparando la variación del índice de intensidad, se observa que la gran mayoría de las relaciones bilaterales entre los cuatro países del MERCOSUR muestra una disminución en los índices de intensidad del comercio -aproximadamente en un 66% de los casos-. Sólo se produjo un incremento de la intensidad comercial en la relación de Argentina

**Cuadro 5****EVOLUCIÓN DE LOS RATIOS DE INTENSIDAD DEL COMERCIO INTRA-ZONA**

Variación del índice de intensidad (período 1999-2009 con respecto a 1994-1999)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina		-5,8	-11,9	2,9	-2,6
Brasil	5,5		-16,5	-4,9	-1,2
Paraguay	17,8	-16,5		393,1	7,3
Uruguay	-0,9	-11,5	1,6		-8,1
MERCOSUR	4,3	-2,9	-14,6	2,7	-2,0

Fuente: Elaboración propia en base a UNComtrade.

con Uruguay; de Brasil con Argentina; de Paraguay con Argentina y Uruguay; y de Uruguay con Paraguay.

Si se analiza la relación de cada uno de los países con el bloque en su conjunto, sólo se produjo un incremento de la intensidad para el caso de Paraguay. Por otra parte, si se analiza la relación del MERCOSUR como bloque, se observa que hubo una disminución en la intensidad comercial.

Si bien estos datos no son suficientes para afirmar que la disminución en la intensidad del comercio se deba a la desaceleración en el proceso de integración regional, sin duda éste es un factor a tener en cuenta.

A pesar de esto, consideramos que no sería razonable exigirle al MERCOSUR un nivel similar de intensidad comercial al que se presenta en la Unión Europea. Esto se debe a múltiples factores, entre los que destacamos por ejemplo: la mayor cantidad de años de conformación que el bloque europeo lleva, en comparación con la antigüedad del bloque sudamericano; y la estabilidad de la que gozó el bloque europeo durante la década de 1990 y de 2000, contra las crisis que afectó durante dichos períodos a los países latinoamericanos.

Finalmente, dado que no se puede evaluar el impacto de la integración sólo por lo que haya sucedido en el comercio intrarregional, de acuerdo a los objetivos del "nuevo regionalismo", en la próxima sección se tendrá

en cuenta en qué medida se redujeron los costos de transacción y administrativos dentro del bloque.

### *DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR*

#### DESAFÍOS QUE PLANTEA EL CONTEXTO GLOBAL ACTUAL

Veinte años después, la integración pareciera seguir siendo un requisito ineludible para el desarrollo y la inserción internacional de los países del MERCOSUR. Algunos de los factores que motivaron su lanzamiento a principios de los años 1990, siguen estando presentes en la actualidad. *En primer lugar*, hoy existe un sistema internacional marcadamente multipolar, que luego del atentado contra las Torres Gemelas (11 de septiembre de 2001) y la crisis financiera de 2008 ha quedado más en evidencia. El surgimiento y fuerte crecimiento de China, India y Rusia no hacen más que reconfirmar lo anterior, planteando importantes desafíos en materia de competitividad para la región. *En segundo lugar*, las negociaciones internacionales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), son hoy no sólo tan inciertas sino más complejas que a principios de los años 1990. Por estos motivos, el fortalecimiento del sistema multilateral requiere, hoy más que nunca, de regiones fuertes con capacidad de acción.



## IMPERFECCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA: BARRERAS Y COSTOS DE TRANSACCIÓN

La liberalización comercial intrarregional constituye uno de los activos más importantes logrados por el MERCOSUR. En materia arancelaria se han liberalizado la mayor parte de los intercambios de bienes. Según las estimaciones de ALADI para el año 2010, el porcentaje de posiciones arancelarias en situación de libre comercio se encuentra actualmente por encima del 90% para los países del MERCOSUR y para sus asociados Chile y Bolivia (ALADI *et al.*, 2006). Sin embargo, el MERCOSUR es técnicamente una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta. A pesar del progreso en el plano arancelario, existen todavía importantes excepciones, como en los casos del azúcar y de los automóviles, y restricciones no arancelarias (normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias) que representan importantes barreras al comercio.

En cuanto a la imperfección en la unión aduanera, es de destacar especialmente el Arancel Externo Común (AEC), sistema por el que se clasifica e identifica todo el universo de mercancías, obteniendo cada una un arancel (en porcentaje), que se paga al ingresar cada producto al MERCOSUR por cualquiera de sus Estados Parte. Sin embargo, existen muchas excepciones al AEC que son transitorias y establecidas con el fin de buscar su gradual eliminación.

La importancia del AEC radica en la necesidad de su existencia para que el MERCOSUR sea un único territorio aduanero, que a su vez haría posible la libre circulación de bienes, facilitando los intercambios, sacando provecho de las economías de escala y de la especialización de cada zona en aquellos sectores con ventajas potenciales. Sin embargo, es importante considerar que tener un AEC implica abandonar la autonomía de cada país de fijar las condiciones para su política comercial. Actualmente el AEC del MERCOSUR tiene muchas excepciones entre las que se encuentran una lista de productos que el país puede definir y cambiar cada seis meses hasta en un 20%, excepciones para los bienes de informática y telecomunicaciones y para bienes de capital (sectores de difícil negociación), para el sector azucarero y automotor y, en caso de desabastecimiento. Dentro de estas excepciones, que se encuadran en un mecanismo de reducción gradual, Paraguay y Uruguay son más beneficiados que sus socios Argentina y Brasil.

Es importante considerar la aclaración que hace Bouzas (2001) al referirse a la importancia del AEC en una unión aduanera: *“La implementación de una política comercial común requiere no sólo ponerse de acuerdo sobre el AEC que habrá de implementarse, sino también aplicar procedimientos aduaneros homogéneos. Para esto último, por su parte, es necesario un largo proceso de armonización de prácticas y procedimientos que trascienda la mera existencia de un código aduanero común. Como lo demuestra la experiencia europea, para alcanzar este umbral es necesario realizar una fuerte inversión en capacitación de recursos humanos y en la homogeneización de la calidad de las instituciones responsables por la implementación”*. En algunos casos, como es el del comercio entre Argentina y Brasil, la incidencia de las medidas no arancelarias se han incluso incrementado como compensación parcial por la eliminación de aranceles. A su vez, muchos autores destacan el aumento de barreras no arancelarias atribuidas, por parte de los países, a las crisis que afectaron a los países miembros del MERCOSUR. Estrades (2009) cree que, si bien muchos países se manifestaron en contra de un proteccionismo en el comercio que retrasaría aún más la salida de la crisis, ese discurso sólo quedó en una promesa, ya que muchos países aumentaron no solamente sus aranceles sino que también impusieron restricciones a través de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Un impacto particular tuvo la crisis brasileña en 1998 y la crisis argentina en 2001, que llevaron al MERCOSUR a experimentar una profunda crisis, en la que la unión aduanera se deterioró fuertemente como resultado de medidas unilaterales, que se adoptaron fundamentadas en intereses locales.

Con respecto a la ampliación del MERCOSUR, más allá de los estados que se asociaron a través de la firma de Acuerdos de Complementación Económica, como en el caso de Bolivia y Chile (1996), Perú (2003) y Colombia, Ecuador y Venezuela (2004), todavía no ha habido ninguna incorporación de nuevos miembros. Mientras tanto, la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como estado miembro del MERCOSUR sigue a la espera de la aprobación del Parlamento paraguayo desde 2006.

Finalmente, si bien el hecho que el comercio intrarregional, como proporción del total, sigue siendo bajo se puede deber a factores coyunturales, como

el fuerte crecimiento de las exportaciones de bienes primarios a los mercados de Asia; también responde a la estructura de las economías del MERCOSUR y a obvias carencias en materia de integración física, transporte y comunicaciones, que siguen fragmentando el mercado e imponiendo sobrecostos muy elevados (Duran y Maldonado, 2005, pp. 19-26).

#### FALTA DE COORDINACIÓN INTRA-BLOQUE

Todavía existe en el MERCOSUR un fuerte retraso en materia de armonización macroeconómica. Si bien el MERCOSUR acordó indicadores comunes, no existe aún un programa de convergencia. El acuerdo para avanzar hacia la unión monetaria, que surgió luego de la crisis brasileña de 1998, no prosperó al verse golpeado por la crisis argentina de 2001 y por la falta de voluntad política. La armonización de políticas macroeconómicas es una demanda de la propia dinámica del proceso de integración y una condición necesaria para avanzar hacia la conformación del mercado común. Además generando la armonización macroeconómica se evita el potencial conflicto de cruce de políticas nacionales y se crea un escenario favorable para el desarrollo de las relaciones comerciales y económicas (Bersch, 2002).

La teoría de las áreas monetarias óptimas sostiene que los países con una fuerte integración comercial pueden llevar adelante una coordinación macroeconómica y establecer una moneda común, con lo que resignan la utilización del tipo de cambio para promover ajustes de competitividad o hacer frente a choques externos. *“Cuando los países forman una unión aduanera o zona de libre comercio, eliminan o reducen por definición la política comercial como herramienta independiente de política económica. Y la eliminación o reducción de la política comercial puede crear incentivos a la manipulación de los tipos de cambio para crear ventajas comparativas dentro de la región”* (Martirena-Mantel, 2003).

Para que un grupo de países se pueda transformar en un área monetaria óptima, debe reunir ciertas condiciones (o al menos algunas de ellas) para que resulten creíbles sus decisiones. Sabemos que, la ventaja económica de una zona monetaria es la eliminación de la incertidumbre cambiaria; así, se potencia el desarrollo del intercambio, favoreciendo el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El principal costo implícito es prescindir del tipo de cambio como variable

de ajuste macroeconómico. Este costo es menor cuanto mayor es el grado de apertura entre las economías del área y/o mayor sea el grado de sincronización en el comportamiento de las variables macroeconómicas entre los países en cuestión, por estar sujetos a choques externos comunes, o por efecto de la armonización de políticas. Este costo será también menor, cuanto mayor sea el grado de movilidad de factores productivos entre las economías.

En lo que respecta a la libre circulación y a la adopción de reglas comunes sobre inversiones, propiedad intelectual, compras públicas y defensa comercial, si bien el MERCOSUR firmó una serie de protocolos, éstos no se aplican en la actualidad.

En relación a la adopción de políticas sectoriales para la región, todavía no se ha aprovechado el potencial de la integración. Todavía existe un fuerte retraso en materia de políticas de innovación, ciencia y tecnología; y de políticas de infraestructura o energía, a pesar del importante impacto que pueden tener en la competitividad de la región.

En lo que respecta a la adopción de una política exterior común, también se observan dificultades importantes que se traducen en una falta de eficacia y escasa influencia en los foros internacionales debido al bajo grado de concertación -esto ocurre también con otras subregiones de América Latina. Un ejemplo de estas dificultades ha sido la divergencia en las posiciones de Argentina y Brasil en las últimas negociaciones en la Ronda de Doha -mientras que Brasil estaba a favor de un acuerdo, Argentina se opuso firmemente a esa posibilidad. Según Bouzas (2010, pp. 17-18), esto se debe a la diferencia existente en las estrategias económicas internacionales de Argentina y Brasil -mientras que Brasil añadió a su tradicional estrategia “defensiva” una agenda de intereses “ofensivos”, Argentina se ha concentrado en una estrategia “defensiva” tanto en sus relaciones con Brasil como con el resto de la economía mundial. Estas diferencias también se han observado en las negociaciones llevadas a cabo con la Unión Europea.

#### DISMINUCIÓN DE LAS ASIMETRÍAS

En cuanto al tratamiento de las asimetrías, el MERCOSUR asumió una agenda de cooperación en el ámbito sociolaboral y en el año 2005 estableció el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Este Fondo, si

bien está basado en principios de progresividad tanto en los aportes como en los desembolsos, ha sido muy modesto hasta el momento como para hacer frente a las asimetrías sociales, territoriales, sectoriales o de niveles de desarrollo (Masi *et al.*, 2008). De hecho, algunos autores destacan que estos recursos pueden llegar a ser inferiores a los costos que generan medidas unilaterales que dificultan el acceso al mercado o medidas regulatorias (subsidios o ayudas estatales) que refuerzan las asimetrías. Otro ejemplo lo constituye la adopción de un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), propuesto por Argentina y aceptado por Brasil en 2006, con el fin de dar protección transitoria a productores domésticos en dificultades. Este mecanismo sólo alcanzó a estos países, dejando de lado a las economías de Paraguay y Uruguay.

La importancia de estas desigualdades, y sus consecuencias, ha generado cuestionamiento y rechazo por parte de los socios menores (Uruguay y Paraguay) a la actuación del eje Argentina-Brasil, cuyo liderazgo promueve el comercio sin asumir los costos económicos de una mayor integración, sin asumir los costos políticos de crear órganos supranacionales, y sin crear los necesarios mecanismos de corrección de esas asimetrías. Soares de Lima y Hirst (2006) destacan que la actual afinidad política de los líderes coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo. Fue por este motivo, y por el creciente peso del bilateralismo en la política comercial estadounidense, que durante un tiempo estuvo en la agenda del MERCOSUR la posibilidad de un acuerdo bilateral Estados Unidos-Uruguay (TLC), a pesar de que la unión aduanera permanecía formalmente vigente.

#### BAJO DESARROLLO INSTITUCIONAL

Finalmente, es importante destacar el escaso desarrollo institucional del MERCOSUR -lo que ha obstaculizado la coordinación de políticas y la adopción de normas comunes-. La resistencia a crear una institución supranacional y a atribuirle las competencias necesarias, ha llevado a mantener un esquema puramente intergubernamental con un débil ordenamiento jurídico común. El MERCOSUR no cuenta aún con un marco supranacional adecuado, es decir, con órganos comunes que tengan la capacidad de generar un ordenamiento jurídico común y, por lo tanto, no existe un órgano jurisdiccional eficaz. La CEPAL (1994, pp. 19-20) destaca, en base a la experiencia europea, que si bien una zona de libre comercio puede subsistir con

modestas instituciones intergubernamentales, éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado. La existencia de acuerdos políticos “no vinculantes” o la necesaria “unanimidad” del intergubernamentalismo, hacen muy difícil, entre otras, la resolución de controversias, la armonización de normas, la eliminación de barreras no arancelarias o la definición de políticas comunes. También es necesario el desarrollo institucional de la integración en relación a la legitimidad democrática del proceso.

Aunque el MERCOSUR cuenta con un Tribunal Permanente de Revisión y más de 1700 instrumentos jurídicos, todavía existen graves problemas de aplicación debido a la incompatibilidad entre las normas comunes y las nacionales. Algunos autores estiman que sólo un 50% de las normas adoptadas han sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y han entrado en vigor (Durán y Maldonado, 2005).

Por ejemplo, el Parlamento del MERCOSUR comenzó a funcionar en 2007 inicialmente integrado por representantes de los parlamentos nacionales, pero a partir de 2011 estos representantes serían elegidos por los ciudadanos por voto directo, universal y secreto. Sin embargo, este año se aprobó que el Parlamento del MERCOSUR continúe integrado hasta el año 2014 por parlamentarios designados por los parlamentos nacionales, posponiendo el inicio de un real proceso democrático. La realidad es que, en un marco puramente intergubernamental, los órganos comunes se encuentran al margen del proceso decisorio, con un papel muy limitado -lo que afecta la legitimidad e imagen de los mismos-.

#### CONCLUSIONES

Comparando los avances del MERCOSUR en función de los objetivos del “nuevo regionalismo” que influyó en el nacimiento de este proceso de integración, se puede afirmar que: (a) el desarrollo de este proceso ha sido parcial, en la medida que sólo se avanzó en la liberalización comercial (eliminación de aranceles) pero no así en los otros objetivos; (b) el desarrollo de este proceso ha sido informal, desde que no se avanzó en la construcción de instituciones supranacionales fuertes; y (c) el desarrollo de este proceso ha sido “top-down” en vez de “bottom-up”, en la medida en que su avance ha dependido de la voluntad política de los gobiernos o de la “diplomacia de cumbres” más que del desarrollo

temporal normal, fruto de una identidad común y una necesidad compartida.

Tanto la modesta intensidad de la interdependencia como las fuertes asimetrías existentes dentro del MERCOSUR, son factores importantes que ayudan a explicar porqué han existido pocos incentivos a cooperar y resignar discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de política. Básicamente sus socios no han podido arbitrar sus diferencias de intereses y debido a esta dificultad, es que no se ha materializado aún la unión aduanera -por excepciones y medidas *ad hoc*. La falta de coordinación de políticas junto con una débil estructura institucional contribuye a explicar también la disminución del apoyo social al proceso de integración. La toma de medidas unilaterales -devaluaciones, reglamentos sanitarios e instrumentos de defensa comercial-, terminan impactando negativamente en los otros socios, agravando las asimetrías y las desigualdades en la distribución de los costos y beneficios de la integración.

Sin embargo, las divergencias en el plano económico y comercial que pueden surgir de la heterogeneidad antes mencionada, no deberían representar necesariamente un obstáculo para la conformación de una unión aduanera -como lo demuestra el caso de Europa o Africa del Sur (Bouzas, 2010, pp. 12-14)-. En estos casos, además de haber existido una mayor intensidad de la interdependencia, el éxito estuvo basado en la identificación de *trade offs* (costo-beneficio) sostenibles que se conviertan en un incentivo para mantener una relación de cooperación estable.

Por otra parte, dado que suelen existir inconsistencias temporales entre los costos y los beneficios en un proceso de integración y dado que pueden existir bienes públicos regionales necesarios para viabilizar el proceso,

el éxito de la integración requiere necesariamente de la presencia de un líder, que ponga el bien colectivo por encima de sus intereses de corto plazo. Para ello es necesario que exista uno o más líderes, y que tenga o tengan la capacidad de proveer ese liderazgo. En el caso del MERCOSUR, si bien Brasil es el líder "natural" dado su tamaño y su nivel de desarrollo relativo, no ha ejercido este liderazgo de manera consistente -ya sea porque le ha faltado decisión así como también capacidad para hacerlo-.

En función de lo analizado a lo largo de este artículo, se puede concluir que, para cumplir los objetivos planteados con el "nuevo regionalismo" a principios del proceso de integración, el MERCOSUR debería en el mediano plazo: (a) adoptar instituciones efectivas de carácter supranacional y normas vinculantes; (b) contar con un liderazgo efectivo que permita llevar a cabo la profundización del proceso de integración, resolviendo inconsistencias temporales de costos y beneficios (*trade offs* sostenibles) o la provisión de bienes públicos regionales; (c) avanzar hacia un verdadero mercado común a través de la reconstrucción de la unión aduanera, mediante la eliminación de excepciones y restricciones no arancelarias; (d) disminuir los costos de transacción que permitirían lograr mejoras en la competitividad de los países miembros, a través de avances en la integración física, el transporte y las comunicaciones; (e) establecer mecanismos reales y efectivos para afrontar las asimetrías y promover la cohesión social; (f) coordinar la política exterior, para poder tener un mayor impacto en la negociaciones internacionales, así como también coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales necesarias para no incrementar las asimetrías; y (g) avanzar en la ampliación del mercado común a través de la incorporación de nuevos miembros. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K Y H. NORDHEIM. 1993. "From Imperial to Regional Trade Preferences: It's Effect on Europe Intra and Extra-Regional Trade". *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129(1).

ALADI-CAN-MERCOSUR. 2006. *Convergencia de los Acuerdos de Integración Económica en Sudamérica*.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic And Social Progress In Latin America. 2002 Report*. Washington, DC: The Johns Hopkins University Press.

BERSCH, JULIA. 2002. "Comunidad Andina: ¿Una unión monetaria como proyecto a largo plazo?". Quito.

BHAGWATI, JAGDISH. 1992. "Regionalism and Multilateralism: An Overview", en: de Melo J. y A. Panagariya (Eds.) *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOUZAS, ROBERTO. 2001. "El MERCOSUR, diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?", en: *Revista de Desarrollo Económico*, 41(162). Buenos Aires. Julio/septiembre.

----- 2003. "¿Puede sobrevivir el MERCOSUR?", en: *Perfiles latinoamericanos* N° 23.

----- 2005. "El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente", en: *Revista de la CEPAL* N° 85. Santiago de Chile.

----- 2010. *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*. Documento de trabajo Red MERCOSUR N° 1.

----- Y J. ROS. 1994. "The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America", en: Bouzas, R. y J. Ros (Eds.). *Economic Integration in the Western Hemisphere*. South Bend Ind: Notre Dame University Press.

BURKI, S.; G. PERRY Y S. CALVO. 1997. "Trade: Towards open Regionalism". *Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC. Banco Mundial.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

----- 2002. *Globalization and Development*. Naciones Unidas. Abril.

----- 2010. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CIENFUEGOS, MANUEL. 2006. "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in) viable?" *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

DEVLIN, R. Y A. ESTEVADEORDAL. 2001. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires: BID-INTAL.

DEVLIN, R. Y R. FRENCH DAVIS. 1998. *"Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s"*. Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires: BID-INTAL.

DURÁN, J. Y R. MALDONADO. 2005. *La integración regional en la hora de las definiciones*. CEPAL Serie Comercio Internacional N° 62.

ESTRADES, CARMEN. 2009. *Crisis económica y "nuevo proteccionismo": Uruguay y el MERCOSUR*. Observatorio Económico de la Red del MERCOSUR.



FRANKEL, JEFFREY. 1997. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington, DC: Institute for International Economics.

MARTIRENA-MANTEL, ANA. 2003. *Sobre la creación de áreas monetarias óptimas. El aporte de Robert Mundell*. Buenos Aires.

MASI, G.; I. TERRA; R. BOUZAS; J. COSTA; A. LOTURCO Y P. DA MOTTA VEIGA. 2008. *Asymmetries in MERCOSUR: A Growth Impediment?* Serie Red MERCOSUR N° 12.

ROBSON, PETER. 1993. "The New Regionalism and Developing Countries", in: *Journal of Common Market Studies* 31(3).

RUEDA-JUNQUERA, EDUARDO. 2001. "Integración económica latinoamericana: balance y perspectivas", en: *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*. Secretaría de Estado de Comercio Exterior de España. Octubre.

SACCONE, MARÍA ALEJANDRA. 1995. "El MERCOSUR. Balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano", en: *Colombia Internacional* N° 32.

SALGADO, GERMÁNICO. 1990. "Integración latinoamericana y apertura externa", en: *Revista de la CEPAL* N° 42.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2007. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". en: *Revista Pensamiento Iberoamericano* N° 0, 2<sup>da</sup> época. Agencia Española de Cooperación Iberoamericana.

SOARES DE LIMA, M. R. Y M. HIRST. 2006. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", en: *International Affairs*, 82(1).



# MERCOSUR Y LOS DESAFÍOS DE SU POLÍTICA COMERCIAL CONJUNTA: LOGROS Y DÉFICITS DE UN PROCESO DE *COMUNITARIZACIÓN* INCOMPLETA

**AMALIA STUHLREHER**

*Investigadora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente del Diploma de posgrado en Estudios Internacionales de la Universidad de la República (UdelaR) y del Módulo Jean Monnet de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL).*

*El artículo procura un balance respecto al proceso de concepción e implementación de una política externa comercial común para los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En la introducción se hace referencia a la creciente importancia asignada en América Latina a la coordinación de la proyección externa del subcontinente como consecuencia del avance del proceso de globalización. En el caso del MERCOSUR, esto determinó esfuerzos en pos de su fortalecimiento como actor externo con políticas conjuntas, en forma paralela al avance de su agenda interna. En el primer acápite se revisan algunos de los mecanismos e instrumentos del bloque que hacen a la política comercial conjunta que se busca desarrollar. En segundo lugar se consideran las negociaciones internacionales encaradas. Finalmente, a manera de conclusiones en las reflexiones finales se esbozan algunos desafíos a futuro que surgen de un proceso de comunitarización incompleta que a su vez refleja las dificultades de consolidación del proceso de integración en su dimensión interna.*

## INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el avance progresivo del proceso de globalización, y en el marco del denominado *regionalismo abierto* de la década de 1990, se hizo cada vez más evidente la influencia decisiva y creciente de las relaciones externas sobre el diseño de las políticas internas en los países de América Latina y el Caribe (ALC): políticas y cursos de acción que con anterioridad habían sido exclusiva responsabilidad de los Estados debían obtener la aquiescencia de la comunidad internacional y su aplicación era en algunos casos objeto de negociación con los miembros más poderosos de aquélla. A esto se sumaba la decreciente participación de los países en vías de desarrollo en foros en los que se diseñaba y estipulaban las normas internacionales. En este contexto se tornaba crucial que los países de ALC alcanzaran suficiente cohesión

en su proyección externa: la entidad regional de ALC debía explicitarse en un mundo en el cual actores con capacidad de acción global, grupos regionales de Estados y entidades transnacionales interactuaban unos con otros. Así, la agenda externa económica de ALC se enfrentaba con un desafío formidable: re-diseñar la integración latinoamericana-caribeña con un diseño holístico que le permitiera interacciones múltiples en una serie dilatada de frentes de negociación. En ese sentido, el diseño de una estrategia de negociación era esencial, o al menos era urgente clarificar las opciones a las que se veía enfrentada la región (Moneta, 1998, pp. 11-12).

El MERCOSUR no fue una excepción a esa tendencia, que determinó esfuerzos en pos de la articulación de posiciones conjuntas, en especial en materia de política comercial en razón del objetivo de constituir una Unión

Aduanera. Así, prácticamente desde su creación uno de los objetivos del bloque fue la participación conjunta en negociaciones internacionales como forma de reforzar su capacidad de negociación (Giacalone, 1998, p. 144).

Durante la última década el proceso regional ha transitado nuevas instancias, lo que llevó a que desde la teoría política de la integración regional se lo conceptualizara como *regionalismo estratégico* (Briceño Ruiz, 2006; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009; Bizzozero, 2011a, 2011b). Se da cuenta aquí que el inicio del siglo XXI coincide con cambios de gobierno en la región y con la revisión de las prioridades del modelo de desarrollo brasileiro y de su política exterior hacia la región, fortaleciéndose la noción del MERCOSUR como opción estratégica para negociar mejor los términos de inserción internacional. El progresivo cambio del contexto mundial lleva al replanteo sobre el rol de Estado y sus esferas de influencia, a lo que se suma la discusión acerca de los vínculos del regionalismo con el debate estratégico sobre el orden internacional y su estructura. En ese marco se focaliza el rol que le cabe a los llamados emergentes del sistema, esto es las potencias medias y regionales como Brasil, y la entidad de su vinculación con el regionalismo y el contexto global: en particular interesa considerar la capacidad de incidir activamente en la definición de diversos *issues* en los diferentes niveles de la estructura internacional (Bizzozero, 2011b, p. 36 ss.). A su vez, dicha estructura se ve afectada por la irrupción de otros nuevos actores, particularmente China, que modifica el balance de poder en la arena internacional e influye sobre el panorama regional (Cesarín y Moneta, 2005). Consecuentemente, un desafío crucial aún no resuelto a nivel regional reside en la capacidad de Brasil de consolidar su liderazgo, superando susceptibilidades y disidencias históricas en materia de política con socios claves como Argentina, así como aglutinando en clave regional el espacio sudamericano, ámbito natural de su proyección externa pero donde su influencia con frecuencia fuera percibida como pretensión hegemónica.

Teniendo en cuenta dicha evolución, y habiendo transcurrido dos décadas a partir de la firma del Acuerdo de Asunción (1991), bien puede intentarse dilucidar la capacidad del MERCOSUR de lidiar con su agenda externa en el sentido propuesto por Moneta, evaluando los logros y los déficits de un proceso de *comunitarización* de su política externa a nivel comercial, que necesariamente debe visualizarse como incompleta.

## MECANISMOS DE POLÍTICA EXTERNA CONJUNTA

Como punto de partida debe apuntarse el hecho de que sus Estados miembro le confirieron personalidad jurídica internacional al MERCOSUR mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994. Dicho carácter fue reconocido asimismo por terceros Estados, que lo consideran una entidad diferente a sus Estados Miembro, lo que se evidencia en la amplia agenda de negociaciones que asumió el bloque (Stuhldreher, 2004, p. 420). Así, se constituyó en entidad autónoma con capacidad para dictar sus propias normas y reglamentos, así como para tomar sus propias decisiones. Sin embargo, por la esencia intergubernamental del sistema institucional del MERCOSUR, la toma de decisiones se tornó dependiente de la voluntad política de sus miembros. Concretamente, los mecanismos y el manejo de las relaciones externas del grupo con otros sujetos de derecho internacional fueron configurados de forma tal que cuando los Estados Miembro negociaran en forma bilateral o conjunta cuestiones que afectan competencias propias del MERCOSUR, debían considerar aquella dimensión. Si por el contrario es el bloque como tal el que interviene en las negociaciones, las incumbencias se dividen entre el Consejo del Mercado Común (CMC) -instancia última de decisión- y el Grupo Mercado Común (GMC) -ocupado de la gestión cotidiana. La responsabilidad de la representación externa del bloque, así como de la articulación de una posición conjunta recayó en principio sobre el Presidente del Consejo a cargo de la Presidencia *Pro Tempore*.

Por otra parte, entre los Grupos *Ad Hoc* (no subordinados a ningún órgano especial y que se reúnen en caso de ser necesario por cuestiones específicas) cabe mencionar a aquel relativo a las relaciones exteriores.<sup>1</sup> Asimismo, bajo la órbita del GMC actúa por su parte del Comité para la Cooperación Técnica, responsable de preparar los acuerdos con las organizaciones internacionales y de velar por su cumplimiento, mientras asiste al GMC en sus negociaciones. En lo que hace en particular a la política comercial conjunta, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) se encarga del seguimiento de temas relacionados al comercio

<sup>1</sup> Dicho grupo *Ad Hoc* fue creado en 1995 como producto de la fusión de dos grupos preexistentes: el de "Relaciones entre el MERCOSUR y la OMC" y el de "Relaciones entre el MERCOSUR y la ALADI".

intrazona y con terceros países. Constituye el órgano comercial-aduanero por excelencia, encargado de seguir el proceso de constitución de la unión aduanera. Aunque es un órgano de asistencia del GMC, dispone de facultades decisorias propias.<sup>2</sup>

Junto a estos órganos medulares de la política comercial conjunta, pueden nombrarse otros, ya sea por su representatividad externa o por su apoyo técnico a aquella política. Así, a partir de 2002 la Secretaría Administrativa deviene en Secretaría del MERCOSUR, cuyo perfil técnico fue ajustado en 2007 y cuyas atribuciones son prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR. Dentro de sus Unidades cabe mencionar aquí la Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior (UTECE). A esto se sumó en 2003 la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), como órgano de gestión y representación política ante terceros.<sup>3</sup> Por otra parte, durante la Cumbre de Foz de Iguazú de diciembre de 2010 se creó el cargo de Alto Representante General del MERCOSUR, atribuyéndosele las funciones de articulación política, formulación de propuestas y representación de las posiciones comunes del bloque. En enero de 2011 fue designado para ello Samuel Pinheiro Guimarães, lo que fue interpretado como una fuerte señal de compromiso por parte de Brasil.

A la hora de una evaluación diferenciada, la consideración de los mecanismos desarrollados por el MERCOSUR habilita varias lecturas. Por un lado, se observa que el diseño institucional del MERCOSUR -aún con sus limitaciones- sale al encuentro de aquella necesidad de representación externa para ALC postulada por Moneta. Así, el fortalecimiento progresivo

<sup>2</sup> La CCM es uno de los tres órganos decisorios del MERCOSUR, junto al CMC y el GMC. Sus Directivas son de aplicación obligatoria en los países miembros. La CMC actúa bajo la órbita del GMC y puede elevarle una propuesta para que éste dicte una Resolución al respecto. A su vez, la CCM encara sus áreas de trabajo a través de Comités Técnicos.

<sup>3</sup> La CRPM representa la evolución de la Secretaría Permanente del MERCOSUR (SPM), ante la cual cada país miembro tenía un funcionario destacado en forma permanente antes de 2003. Tras la crisis de 2001/2002, a través de la Decisión CMC 11/03 se decide otorgar mayor institucionalidad al bloque, designándose una personalidad destacada al frente de la CRPM, como forma de asegurar una representación externa de mayor nivel. Sus funciones se orientan fundamentalmente a apoyar la presidencia *pro tempore* semestral, así como consolidar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias.

de la Secretaría, la creación de mecanismos tales como la CRPM, o la designación del Alto Representante evidencian un esfuerzo por otorgar relevancia a la política externa del bloque y a su representatividad en la arena internacional. La selección de prestigiosos candidatos para ocupar esas posiciones refuerza esta impresión. Sin embargo, las posibilidades que surgen de la creación de los mencionados mecanismos están subutilizadas, entre otras cosas, por la falta de un direccionamiento claro de la proyección externa del bloque, dependiente del carácter intergubernamental de la cooperación que la pone a merced de la voluntad política de gobiernos. En ese sentido, a futuro serán decisivas las iniciativas que pueda materializar el Alto Representante de forma tal que su designación no deba interpretarse como mero intento de compensación de déficits en otros niveles de la institucionalidad MERCOSUR ni se superponga con acciones de otros órganos. En ese sentido, la presidencia uruguaya en el segundo semestre de 2011 comunicó la intención de buscar una coordinación más fuerte, reordenando la estructura sobre la base existente, sin duplicaciones y otorgando nuevas funciones a la Secretaría y al Alto Representante (El País, 2011a, p. 7).

En lo que hace estrictamente a los mecanismos de la política comercial conjunta, el diseño institucional da también la pauta de la importancia otorgada a esta dimensión, manifiesta en la decisión de erigir a la CCM como uno de los tres órganos decisorios del bloque así como tornar obligatorias a sus Directivas. Sin embargo, dicho enfoque se ve relativizado por la debilidad institucional a raíz del escaso grado de internalización de las normas MERCOSUR (ya que menos de la mitad de dichas regulaciones han sido efectivamente incorporadas a las legislaciones nacionales), por un nivel crítico de acatamiento a las disposiciones existentes y por la inexistencia de mecanismos eficientes de solución de controversias, lo que en su conjunto conduce entre otras cosas al incumplimiento de los acuerdos en materia comercial (Bekerman y Rodríguez, 2005, p. 6).

## INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL CONJUNTA

El establecimiento del MERCOSUR en 1991 requirió a sus miembros la finalización de todos sus respectivos acuerdos bilaterales con terceros

países hasta fines de 1994. Con la adopción como instrumento de un Arancel Externo Común (AEC) en 1995 de cara a la instauración de una unión aduanera, el MERCOSUR pasaría a negociar los nuevos acuerdos en forma conjunta, lo que fue ratificado por la Decisión 32/00, que impide negociaciones bilaterales con terceros. Por otra parte, con el objetivo de la unión aduanera se inicia un proceso de convergencia desde las estructuras arancelarias nacionales hacia un esquema común, que no logra concretarse plenamente (Vaillant, 2011, pp. 1-2):<sup>4</sup> así siguen conviviendo listas sectoriales y listas nacionales de productos con aranceles diferentes.

Las contradicciones determinadas por la simultaneidad de un rígido esquema de relacionamiento externo configurado por la citada Decisión y los escasos avances en el establecimiento concreto del AEC generaron profundas críticas. En particular, en Uruguay no se veían reflejados adecuadamente los legítimos intereses del país (BID-INTAL, 2009, pp. 80-81), lo que estimuló un debate sobre caminos alternativos para su inserción internacional (Pérez del Castillo, 2010, pp. 28-30; Ons, 2010, pp. 69-72). En el marco de la crisis global y las medidas proteccionistas adoptadas por Brasil y Argentina dicho debate vuelve a cobrar actualidad en Uruguay (El País, 2011b).

Un avance significativo aunque sumamente demorado, se dio en la Cumbre de San Juan en 2010, cuando se adoptó el Código Aduanero del bloque, así como el Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM) y Manual de Procedimientos de Control del Valor en Aduana del MERCOSUR. Asimismo se estipuló la eliminación del doble arancel externo, a concretarse en tres etapas (Lucángeli *et al.*, 2010, p. 20) y se fijó un cronograma para establecer mecanismos de distribución de la renta aduanera hasta 2019. De todas formas, el proceso de integración aduanero es conceptualizado por redactores del Código del bloque como de carácter "evolutivo" y de creciente complejidad (Sacerdote *et*

*al.*, 2011).<sup>5</sup> En teoría, de cumplimentarse las etapas previstas, se desarrollaría un *corpus* de legislación aduanera de carácter comunitario casi completa: las legislaciones aduaneras continuarían existiendo pero asumiendo meramente la regulación de aspectos organizativos y de funcionamiento de los entes aduaneros nacionales. Dada la tardanza del bloque en definir aspectos medulares de la Unión Aduanera, surgen interrogantes críticos acerca de la capacidad de desarrollo real de dicho *corpus* comunitario.

## LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR

Progresivamente el MERCOSUR encaró una amplia agenda de negociaciones internacionales que puede sistematizarse en círculos concéntricos según la cercanía geográfica y la intensidad del relacionamiento con los respectivos socios (Luján, 2011, p. 337 *ss.*). *En un principio*, se procuró fortalecer el relacionamiento con los países más cercanos, a través de acuerdos de complementación económica establecidos con Bolivia (1996) y Chile (1998), estados asociados del MERCOSUR, así como con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Se sumaron aquí los acercamientos al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y a la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community - CARICOM*), así como los dificultosos avances con México, Canadá y Estados Unidos por un lado. *En segunda instancia* se focalizó principalmente la negociación con la Unión Europea (UE), suspendida en 2004. *En un tercer nivel* se apuntó a Israel y países musulmanes como Egipto, el Consejo de Cooperación del Golfo, Marruecos, Turquía y Paquistán, así como en Asia (Stuhldreher, 2010, p. 181 *ss.*) se procuró avanzar con Japón, Corea, India, China, la Asociación de países del Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations - ASEAN*), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC*) y Singapur, mientras que en África contó la *Southern Africa Customs Union (SACU)* y en Oceanía, Australia y Nueva Zelanda.

<sup>4</sup> Tampoco el objetivo teóricamente precedente de constituir una zona de libre comercio puede considerarse cumplido desde el momento en que la cobertura de los productos no es universal, aún rigen impuestos a la exportación en Argentina, continúan existiendo barreras no arancelarias, se aplican salvaguardias especiales no autorizadas y los conflictos comerciales entre los socios no se dirimen a través de los mecanismos institucionales correspondientes sino a través de negociaciones bilaterales.

<sup>5</sup> La norma "marco" aprobada unifica los conceptos, estableciendo los institutos jurídicos fundamentales en materia aduanera. Posteriormente deberá avanzarse por la vía reglamentaria (aspectos procedimentales y operativos) y por la vía complementaria (aspectos no armonizados en la norma básica, por haber sido excluidos voluntariamente o porque constituyen institutos nuevos, producto de la evolución del comercio internacional).



Dicho proceso catalizó la necesidad de arbitrar las diferencias entre los socios, no siempre con éxito, si se considera la supervivencia de acuerdos bilaterales no compatibles con el ACE. Sin embargo, aunque con dificultades se logró una base común frente a la UE y al fallido Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo que no siempre sucedió con la CAN y México.

Desde mediados de la década el MERCOSUR avanzó dificultosamente en la consolidación de su agenda externa vía acuerdos comerciales preferenciales con terceros países. La crisis desatada a fines de 2008 supuso un desafío aún mayor para las negociaciones comerciales en los diversos niveles -multilateral, regional o bilateral (BID-INTAL, 2011, p. 133), aunque el bloque en términos relativos se mostró resiliente a los efectos de la crisis global. En dicho contexto, en el marco de las Cumbres UE/ALC en mayo de 2010 se produjo el relanzamiento de las negociaciones comerciales UE-MERCOSUR, con una presidencia argentina *pro tempore* del MERCOSUR dispuesta a un mayor protagonismo en pos de la dinamización del bloque.

Al respecto, es necesario subrayar la brecha existente entre las expectativas y los avances efectivos de la negociación. Pese a los viejos bloqueos y temores no superados (Universidad de Bologna, 2011),<sup>6</sup> las resistencias de diez países europeos al relanzamiento y las inconsistencias dentro del bloque sudamericano,<sup>7</sup> la importancia de retomar la negociación no puede ser minimizada, aunque de hecho se vuelva a esa instancia sin resolución de los puntos fundamentales que llevaron al estancamiento (Bizzozero, 2010, p. 15). Se suman ahora las dificultades de un contexto internacional crítico marcado por presiones proteccionistas y medidas unilaterales de restricción al comercio, con los serios avatares propios del proyecto europeo y con la contingencia del proceso electoral argentino, que retrasará probablemente el intercambio de ofertas. Pese a todo, la centralidad del proceso está determinada por el hecho de que durante la últimas décadas la UE devino en un socio comercial

<sup>6</sup> Particularmente las asociaciones agrícolas europeas COPA-COGECA consideran que un eventual acuerdo tendría un "impacto catastrófico" en rubros como azúcar, carne, jugos de frutas y maíz (€ 13.000 millones) y remarcan que el MERCOSUR ya exporta por encima de su contingente arancelario, constituyendo el principal exportador de productos agrícolas y alimentarios.

<sup>7</sup> Probablemente el *issue* que causó más preocupación fue la aplicación de licencias no automáticas de importación por parte de Argentina.

significativo para los países del MERCOSUR, aunque con variaciones temporales (CEPAL, 2011 pp. 29-31; BID-INTAL, 2010 pp. 14-15; Donizeti, 2010 p. 6).<sup>8</sup> Precisamente en un contexto de tendencias oscilantes es innegable el impacto de un eventual acuerdo (Universidad de Bologna, 2011).<sup>9</sup> Empero, dadas las circunstancias actuales, el cierre de las negociaciones se visualiza como de difícil materialización.

Por otra parte, durante los últimos años, el MERCOSUR ha concretado dos de los acuerdos extrarregionales aspirados, donde también cabe una evaluación diferenciada en cuanto a la importancia simbólica y el peso material de lo acordado. El primer acuerdo, firmado con Israel en 2007, fue promulgado en abril de 2010 en Brasil. La estrategia adoptada aquí por el bloque apuntó a negociar simultáneamente un acuerdo de preferencias fijas tanto con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) como con Israel para evitar susceptibilidades en este área de política exterior. Aunque su impacto en términos de mercado no es especialmente significativo (BID-INTAL, 2009, p. 127),<sup>10</sup> el acuerdo con Israel tiene importancia simbólica por concretar una impronta que encontró continuidad

<sup>8</sup> Según el estudio de CEPAL (2011) la UE redujo desde los años 1980 su participación en las importaciones latinoamericanas así como en sus exportaciones. Durante la primera década de este siglo, tanto la UE como Estados Unidos perdieron mercado frente a China, aunque en 2009 la UE todavía detentaba la posición de segundo socio comercial más importante para ALC. Para 2015 China podría alcanzar ese puesto, lo que podría rezagarse en función de los acuerdos de asociación de la UE con Centroamérica, el Caribe, los países de la CAN y, en caso de concretarse, con el MERCOSUR. Según datos de Uruguay XXI, en 2010 las exportaciones del MERCOSUR a la UE contabilizaron US\$ 57.687.246.000 y las importaciones US\$ 50.374.850.000. Se exportó a China por un valor de US\$ 38.000.350.000 y las importaciones ascendieron a US\$ 36.095.740.000. Desde Estados Unidos el bloque importó US\$ 35.810.184.000, exportando a ese destino por valor de US\$ 23.752.472.000.

<sup>9</sup> Según el estudio solicitado por la Comisión (año de referencia: 2020), las exportaciones aumentarían entre 67,7% y 105,4% según el nivel de ambición. Mientras que las exportaciones industriales aumentarían entre 79,1% y 117,6%, las exportaciones de bienes y servicios lo harían entre 19,7% y 52,5%. Los ingresos del sector agrícola se reducirían entre un 1,1% y 1,6%, con diferencias por sectores y países.

<sup>10</sup> Al momento de firmarse el acuerdo, Israel no constituía un socio de importancia para el MERCOSUR (involucrando el 0,48% de las importaciones así como el 0,27% de sus exportaciones). El acuerdo relativo al comercio de bienes y con la perspectiva de incorporar servicios e inversiones a futuro, incorpora una metodología automática y lineal de desgravación arancelaria. Dadas las dificultades de Israel para liberalizar el sector agrícola, se excluyen 866 códigos del programa de eliminación de tarifas, mientras que el MERCOSUR excluye 326.

en la firma del acuerdo con Egipto en julio de 2010, mientras que continúan las negociaciones comerciales con Jordania, Marruecos y los países del CCG. A la vez, en junio de 2009, tras la entrada en vigencia del acuerdo con India, los negociadores del MERCOSUR retoman la negociación en pos de la profundización de las preferencias. Los acuerdos marco firmados con Turquía y Paquistán permitirían eventualmente encarar a futuro una negociación por un ALC aunque los progresos concretos fueron escasos (BID-INTAL, 2011, p. 133 ss.).<sup>11</sup>

Mientras, las negociaciones subregionales apuntan principalmente y según el caso a concretar un acuerdo sobre servicios (Chile, Colombia), evitar el deterioro de preferencias ya existentes (Perú) o la entrada en vigencia de protocolos ya negociados (Colombia, Ecuador, Venezuela).

Por su parte, la redefinición de la negociación multilateral después de que en mayo de 2011 el director de la OMC postulara el principio de “cosecha temprana” probablemente conduzca a algún tipo de resultado diluido respecto a las expectativas iniciales, donde restará evaluar el real impacto a futuro para los países del bloque, que no consiguieron unificar claramente sus posiciones. Queda asimismo planteado el interrogante acerca de los efectos de un acuerdo “degradado” sobre la consolidación del sistema multilateral, donde el regionalismo podría devenir en una propuesta diferente, constituyendo un sustituto de aquél y no ya un complemento del mismo.

### REFLEXIONES FINALES

Desde el momento de su creación, el MERCOSUR fue considerado como una entidad autónoma y con las necesarias condiciones estructurales para su desempeño a nivel internacional. Avances significativos durante los primeros años cimentaron su presencia en ese nivel. Más allá de su carácter

intergubernamental, dicha presencia influyó sobre las acciones y expectativas de otros actores internacionales y permitió al bloque un paulatino posicionamiento en la diplomacia comercial. Incluso en situación de crisis a partir de 1998-1999, la imagen externa del bloque no sufrió un deterioro notorio y sus logros parecieron ser más reconocidos en el exterior que en su propio seno.

Sin embargo, el paso del tiempo hace evidente la necesidad de superar el recurso a la mera política simbólica en la que parece haberse estancado la política comercial conjunta del bloque durante un período prolongado. A nivel de su imagen como actor internacional, a largo plazo no puede ser funcional la superposición de frentes diversos de negociaciones dilatadas y con ritmos diversos que más bien parecieran evidenciar la irrelevancia de los esfuerzos y que en definitiva debilitarían las posibilidades del bloque de convertirse en una entidad consistente y operativa.

A futuro es evidente que el carácter intergubernamental de la cooperación en el bloque seguirá determinando en gran medida el devenir del bloque y que la impronta política -y no necesariamente ideológica- que le confieran los respectivos gobiernos será el dato decisivo para el direccionamiento del MERCOSUR en términos del denominado *regionalismo estratégico*. Como señala Caetano (2011, pp. 22-23), no ha sido la falta de agenda sino de voluntad política para implementarla lo que dificultó la consolidación del proceso integracionista, incluyendo la política comercial conjunta. De cara al futuro, se plantea indefectiblemente la necesidad de una reconfirmación del pacto con la consiguiente reformulación de la institucionalidad, que rozará la compleja dialéctica entre intergubernamentalismo y alguna forma de supranacionalidad.

Coherente con la búsqueda de una nueva articulación entre política exterior y modelo de desarrollo propio del *regionalismo estratégico*, la evolución reciente muestra una fuerte focalización de la cooperación en los niveles político y social, así como un énfasis notorio en el desarrollo de la infraestructura, donde el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) podría eventualmente consolidarse como un instrumento significativo para combatir las asimetrías estructurales. La condición indispensable para ello está dada por la materialización efectiva de la reforma del Fondo a fin de implementar los proyectos previstos en la cumbre de San Juan de agosto de 2010 (Arce,

<sup>11</sup> De cara a la negociación con Turquía se iniciaron consultas en el bloque para elaborar una lista de desgravación inmediata. El acuerdo con Paquistán no prosperó tras la remisión de una lista de productos de interés exportador hacia el MERCOSUR en febrero de 2008, por lo que el bloque debe evaluar su interés frente a dicha negociación.



2010).<sup>12</sup> Asimismo una cuestión clave es la ampliación de los recursos asignados al FOCEM, tema planteado en septiembre 2011 por el Alto Representante en audiencia pública en el Senado de Brasil.

A su vez, pasos tales como la aprobación del Código Aduanero o la voluntad de reiniciar negociaciones consideradas como realmente estratégicas como las de la UE, denotan el intento -al menos en términos formales- de consolidar también la política comercial conjunta del bloque y su agenda externa. Los interrogantes acerca de la brecha entre las expectativas en torno de las diversas iniciativas en curso -con frecuencia impregnadas con el sesgo del formalismo- y la capacidad real de

implementación de las mismas a nivel de los hechos, constituyen por un lado una fuerte hipoteca para el futuro del bloque. Por otra parte, estas disidencias despiertan reminiscencias del debate europeo de los años 1990 en torno del llamado “*capability-expectation gap*” respecto al rol internacional de la Europa unificada (Hill, 1993), subrayando el carácter evolutivo de los procesos regionales.

Ante el imperativo de una agenda efectiva de prospectiva integracionista (Caetano, 2011, p. 69), el desafío de superar sin esquematismos ni automatismos los déficits del proceso incompleto de *comunitarización* de dicho vector de política se torna ya ineludible y puede tornarse clave para enfrentar los retos propios de un marco internacional de por sí cambiante, en un contexto de crisis global en el corto y mediano plazo. A la inversa, dicho contexto crítico no puede ser tomado como reiterada excusa para una relativización aún mayor del esquema regional y su política comercial conjunta. ◆

<sup>12</sup> En dicha ocasión se estableció reformar la estructura y funcionamiento del Fondo para ampliar la incidencia del mismo. Las iniciativas previstas de desarrollo regional (líneas de transmisión eléctricas, rutas, apoyo a pequeñas y medianas empresas, reformas de escuelas públicas) que benefician principalmente a Paraguay y a Uruguay, se financiarán con US\$ 650 millones aportados por el FOCEM, así como con otros desembolsos.

## BIBLIOGRAFÍA

ARCE, LUCAS. 2010. “Los importantes avances que dejó la cumbre de San Juan”, en: *Observatorio Económico de la Red MERCOSUR*. Red MERCOSUR. 25 de agosto.

BEKERMAN, MARTA Y SANTIAGO RODRÍGUEZ. 2005. *Política comercial y MERCOSUR para un crecimiento con equidad. El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas (UBA). 2-5 de agosto.

BIZZOZERO, LINCOLN. 2009. “Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica”, en: Guerra Borges, Alfredo (Ed.). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México. Siglo XXI.

----- 2010. *Las relaciones Unión Europea - MERCOSUR. ¿Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?*. Estudio N° 04/10. Montevideo. CURI. 14 de julio.

----- 2011a. “Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: una mirada desde los veinte años del proceso”, en: *Meridiano 47*, 12(125). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Abril-Mayo.

----- 2011b. “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1).

BRICEÑO RUIZ, JOSÉ. 2006. "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XII(15). Diciembre.

CAETANO, GERARDO. 2011. "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)", en: Caetano, Gerardo (Coord.) *MERCOSUR. 20 años*. Montevideo: CEFIR.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2011. *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL/AECID. Abril.

CESARÍN, SERGIO Y CARLOS MONETA. 2005. *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?*. Buenos Aires: BID-INTAL.

DONIZETI, A. 2010. *El relanzamiento de las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea: los desafíos y oportunidades de la asociación económica birregional*. Montevideo: IICA.

EL PAÍS. 2011a. "Uruguay: MERCOSUR menos burocrático. Presidencia pro tempore: Eliminarán órganos del bloque que ya no tengan razón de ser". Montevideo. A7. 29 de junio.

----- 2011b. "Buenos amigos pero malos negocios". Montevideo. A2. 25 de septiembre.

GIACALONE, RITA. 1998. "External Relations of the Integration Schemes of Latin America and the Caribbean", en: SELA. *Dynamics of the External Relations of Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

GUERRA BORGES, ALFREDO. 2009. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México: Siglo XXI.

HILL, CHRISTOPHER. 1993. "The Capability-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", en: *Journal of Common Market Studies*, 31(3). Septiembre.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). 2009. *Informe MERCOSUR N° 13*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2010. "Las negociaciones y los Acuerdos de Asociación entre América Latina y el Caribe y la UE", en: *Carta Mensual N° 165*. Buenos Aires: BID-INTAL. Mayo.

----- 2011. *Informe MERCOSUR N° 15*. Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

LUCÁNGELI, JORGE; MARIANA SANGUINETTI Y ANA ZAMORANO. 2010. "La consolidación de la expansión de la economía del Bloque", en: *Panorama Mercosur. Revista del CEI N° 18*. Buenos Aires. CEI. Agosto.

LUJÁN, CARLOS. 2011. "La agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración", en: Caetano, Gerardo (Coord.) *MERCOSUR. 20 años*. Montevideo: CEFIR.

MONETA, CARLOS. 1998. "Introduction", en: SELA. *Dynamics of the External Relations of Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

ONS, ALVARO. 2010. "Inserción económica internacional de Uruguay: situación y perspectivas", en: Bizzozero, Lincoln; Gerónimo De Sierra e Inés Terra (Coords.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Universidad de la República - Uruguay. CSIC. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

PÉREZ DEL CASTILLO, CARLOS. 2010 "El mundo post-Doha: oportunidades y desafíos para Uruguay", en: Bizzozero, Lincoln; Gerónimo De Sierra e Inés Terra (Coords.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Universidad de la República - Uruguay. CSIC. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

SACERDOTE, ADRIANA; FABIANA GOLDSZTEIN; TRISTÁN CONDE Y HÉCTOR JUÁREZ. 2011. "El Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales", en: *Aduana News Edición N° 111*. Buenos Aires. Julio.

STUHLREHER, AMALIA. 2004. "El MERCOSUR como actor en el plano internacional", en: *Comercio Exterior*, 54(5). México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

----- . 2010. "MERCOSUR'S Relations with East Asian Countries. A Critical Assessment", en: Dosch, Jörn y Olaf Jacob (Eds.), *Asia and Latin America. Political, Economic and Multilateral Relations*. Londres/Nueva York: Routledge.

UNIVERSIDAD DE BOLOGNA. 2011. *Punto Europa N° 13*. Buenos Aires: Universidad de Bologna. Centro de Excelencia Jean Monnet. 10 de mayo.

VAILLANT, MARCEL. 2011. "Brasil y sus tres vecinos del Sur. 2 décadas de integración en 7 dimensiones", en: *Sumatoria N° 7*. Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas. Abril.



# CÓMO MEJORAR LA CAPACIDAD RELACIONADA CON EL COMERCIO DE LAS EMPRESAS DE LA CARICOM EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DESPUÉS DE LA CRISIS: EL ROL DE LAS NORMAS Y LAS DISPOSICIONES

**DEBBIE A. MOHAMMED**

*Profesora de Comercio Internacional en el Institute of International Relations,  
The University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad & Tobago.*

**CHUKWUDI DAVID ANYANWU**

*Candidato a doctor en el Institute of International Relations,  
The University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad & Tobago.*

*La crisis económica mundial provocó una desaceleración en la mayoría de los sectores de exportación de la CARICOM, que a su vez contrajo el crecimiento económico en estos países. La región debe aplicar estrategias para facilitar una recuperación rápida y estimular el crecimiento. Diversificar las exportaciones y el mercado y mejorar la capacidad relacionada con el comercio de las empresas de la CARICOM en materia de normas y regulaciones son dos de las estrategias que pueden contribuir a alcanzar estos objetivos.*

## INTRODUCCIÓN

Los países de la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community - CARICOM*) han experimentado un grave declive económico desde 2008. La debacle económica y financiera afectó a todos los países del mundo; sin embargo, la intensidad de sus efectos sobre los Estados de la CARICOM resultó tan devastadora que en 2009 eran varios los Estados Miembro<sup>1</sup> que ya habían recurrido al Fondo Monetario Internacional (FMI) para solicitar asistencia y estabilizar sus economías. La disminución de los precios de los productos básicos, los ingresos por turismo, las remesas y la demanda externa provocó un impacto negativo en casi todos los países

de la CARICOM. Hasta 2009, el declive en los países más desarrollados (PMD) de la CARICOM<sup>2</sup> había sido del 1,2%, mientras que el declive total en los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (*Eastern Caribbean Currency Union - ECCU*)<sup>3</sup> se estimó en el 7,3% (CEPAL, 2010b, p. v), lo cual demuestra que éstos fueron los más seriamente afectados.

Los efectos de esta crisis mundial pusieron de manifiesto claramente la estructura insostenible de las economías de la CARICOM, que las hace vulnerables a las conmociones externas. Las economías de la

<sup>1</sup> Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Antigua y Barbuda, y Barbados.

<sup>2</sup> Los PMD son: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago.

<sup>3</sup> Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

región pueden dividirse en dos grandes categorías: aquellas que dependen principalmente de los servicios para generar ingresos del extranjero, y las que dependen de la producción agrícola y minera (CEPAL, 2010b, p. 4). El turismo y los sectores relacionados, como la construcción, representan una proporción considerable de ingresos para varios de los países de esta región (CARICOM Secretariat, 2010, p. 26). Por ende, era previsible que se debilitaran a consecuencia de la disminución en los ingresos por turismo. Del mismo modo, la caída mundial en la demanda y en los precios de los productos básicos generó una perspectiva sombría para las exportaciones de los productos primarios como el arroz, el azúcar, el ron y la bauxita.

En 2009, se proyectó un crecimiento negativo para siete de los trece países anglófonos y para seis, un crecimiento lento. Por este motivo, el presidente del Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) advirtió: "*Éstas son épocas singulares*" (Richards, 2009a). Este parecer se reflejó en las calificaciones previstas por Standard and Poors (S&P) para 2009, según las cuales ningún Estado del Caribe mereció calificaciones con perspectivas positivas para este año (Richards, 2009b).

Aun cuando los pronósticos de crecimiento para el período 2010-2011 son ligeramente más optimistas para los países de la CARICOM, deben tenerse en cuenta dos factores. *Primero*, la recuperación económica de la región depende en gran medida del ritmo de recuperación de la economía mundial; *segundo*, aunque las perspectivas de una reactivación son alentadoras para los PMD, son inciertas para los países de la ECCU.

En esta coyuntura, acechan los miedos de otra recesión mundial, lo que debe ser motivo de preocupación. Los mercados asiáticos y europeos están atravesando una "turbulencia" por la respuesta de los inversores mundiales a la mayor caída en el mercado bursátil estadounidense que se haya registrado desde la crisis financiera de 2008. A partir del 9 de agosto de 2011, el dólar se depreció significativamente frente a las monedas asiáticas y europeas (Keating, 2011), lo cual generó temor por la posible inminencia de otra recesión económica.

Para los países de la CARICOM, esta segunda desaceleración -cuando apenas están comenzando a adaptarse a la primera- demanda intervenciones

estratégicas urgentes. Las políticas económicas ahora deben centrarse por necesidad en la recuperación y en el crecimiento. Los temas como la diversificación de las exportaciones y del mercado serán críticos para lograr estos objetivos. Aumentar la variedad de la exportación de bienes y servicios y ampliar los mercados, ya sea aumentando el comercio intrarregional o buscando nuevos mercados, debe ser una prioridad.

Dada la importancia de la competitividad comercial para las perspectivas de desarrollo de la región, puede considerarse que identificar y generar nuevos sectores de crecimiento, reestructurar los sectores existentes y ampliar el mercado son herramientas que facilitan el aumento de las exportaciones. Un mecanismo de apoyo fundamental será la creación de capacidad comercial en áreas específicas, para mejorar la competitividad de las exportaciones. Un área crítica es la aplicación de normas y disposiciones como parte integral del crecimiento de las exportaciones y la estrategia de diversificación de la región.

Los Estados de la CARICOM necesitarán esforzarse para diversificar sus exportaciones y buscar nuevos mercados que complementen los destinos tradicionales de las exportaciones en Europa y América del Norte. Aun así, la capacidad relacionada con el comercio impone ciertas limitaciones que les impide acceder a las oportunidades de crecimiento en un entorno mundial donde el comercio es altamente competitivo. Los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), generalmente traducidos en normas y disposiciones nacionales, son una de estas limitaciones. Estas normas y disposiciones, con frecuencia voluntarias, gobiernan la venta y distribución de una gran cantidad de bienes en los mercados internacionales, y comprenden desde las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) aplicadas principalmente en las industrias agrícola y alimentaria hasta las medidas OTC que se aplican a las manufacturas.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) admitió en sus *Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* y *Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* que los requisitos como las disposiciones, las normas, las pruebas y las certificaciones pueden constituir obstáculos destinados a obstruir el libre comercio. La OMC ha estimulado a sus miembros a proceder de manera transparente y no discriminatoria, como también a guiarse por las normas internacionales para formular normas y disposiciones. Sin embargo,



los obstáculos técnicos siguen obstruyendo el libre comercio y debilitan a los exportadores de los países en desarrollo.

Los Estados de la CARICOM, como muchos de los países en desarrollo, carecen generalmente de los recursos técnicos y económicos para ajustarse a las crecientes exigencias de las normas y disposiciones en los mercados altamente competitivos de hoy. Regionalmente, la falta de normalización y armonización de las normas y disposiciones nacionales no solo presenta un desafío para el aumento del comercio intrarregional, sino que impide, además, la explotación en común de los recursos regionales para crear la capacidad de satisfacer estos requisitos crecientes en el mercado nacional, regional e internacional.

El presente trabajo no solo hace hincapié en la vulnerabilidad de las economías de la CARICOM a las conmociones externas en el marco económico y comercial posterior a la crisis en el mundo, sino que también analiza varias estrategias de exportación y diversificación de mercado que los países de la CARICOM necesitarán aplicar para reactivar el crecimiento económico y el desarrollo. El trabajo también sugiere que el crecimiento deseado de las exportaciones no puede realizarse prescindiendo de los esfuerzos para generar la capacidad relacionada con el comercio de los Estados de la CARICOM, especialmente para que las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) puedan aplicar normas y disposiciones relacionadas con los productos en los mercados a donde destinan sus exportaciones.

En *ACTUACIÓN ECONÓMICA DE LOS PAÍSES DE LA CARICOM ENTRE 2008 Y 2010*, se resume el estado actual del comercio de la CARICOM. En *CUESTIONES RELACIONADAS CON LA DIVERSIFICACIÓN DEL MERCADO Y LAS EXPORTACIONES*, se analizan las estrategias de diversificación del mercado recomendadas para reducir la fuerte dependencia de unos pocos exportables y la ampliación de la base del mercado de exportación. También se analizan el estado del comercio intrarregional y las medidas para mejorar la competitividad comercial ante las restricciones veladas, por ejemplo, los obstáculos técnicos al comercio (OTC). En *NORMAS Y DISPOSICIONES*, se discuten las normas y las disposiciones, como los obstáculos técnicos al comercio, y el proceso por el cual los Estados de la CARICOM pueden mejorar su capacidad comercial para cumplir con estos requisitos.

## ACTUACIÓN ECONÓMICA DE LOS PAÍSES DE LA CARICOM ENTRE 2008 Y 2010

Las economías de la CARICOM siguen estando “mal posicionadas para lanzarse a la competencia mundial”<sup>4</sup> (Hornbeck, 2008, p. 14). La región mantuvo su esquema de aumento de las importaciones y disminución de las exportaciones entre 2003 y 2008. La participación de las exportaciones en el comercio mundial total disminuyó del 17,8% en 2003 al 16,3% en 2008, mientras que el porcentaje de las importaciones en el comercio mundial total aumentó del 12,8% al 13,3% en el mismo período (CARICOM Secretariat, 2010, p. 2). Si bien la crisis afectó negativamente al comercio mundial en su totalidad, se advierte en el *Cuadro 1* que la región de la CARICOM fue la más seriamente afectada en todo el continente.

### Cuadro 1

#### COMERCIO DE MERCANCIAS POR GRUPOS DETERMINADOS DE ECONOMÍAS 2008-2009

Miles de millones de US\$

	2008	2009
Exportaciones mundiales	16.116,6	12.490,2
Unión Europea (27)	5.920,9	4.587,6
TLCAN	2035,2	1.602,4
MCCM	29,7	26,4
CARICOM	26,3	14,9
Importaciones Mundiales	16.513,1	12.682,4
Unión Europea (27)	6.295,3	4.732,7
TLCAN	2.906,8	2.176,7
MCCM	54,5	41,4
CARICOM	31,7	23,4

Fuente: OMC (2010), p. 179.

La mala actuación económica de la región se debió principalmente a los impactos negativos que sufrieron sus principales sectores generadores de ingresos a causa de la desaceleración económica mundial. A excepción

<sup>4</sup> Traducción no oficial.

de Trinidad y Tobago, un país rico en petróleo, los países del Caribe, registraron un deterioro significativo de sus economías. Para Jamaica, por ejemplo, se proyectaron pérdidas por US\$ 1300 millones de ingresos en 2009, un resultado directo del colapso del mercado de la bauxita, la caída en las remesas, el turismo y otros sectores, especialmente la construcción (Richards, 2009b).

Se proyectó una caída significativa del crecimiento económico de los países de la ECCU para el período 2009-2010, lo cual refleja la fuerte dependencia de los ingresos por turismo y de las actividades relacionadas con los servicios. Por esto Dwight Venner, Gobernador del Banco Central del Caribe Oriental, advirtió que los ingresos de nueve gobiernos de la OECO caerían aproximadamente el 12,9% en 2009 (Richards, 2009b).

El porcentaje de las importaciones intrarregionales sobre el total de las importaciones permaneció sistemáticamente bajo (entre el 11% y el 12%) en la última década (Hornbeck, 2008, p. 15). Esto evidencia no solo que la región depende profundamente de los bienes y servicios importados, sino más importante aún, (1) que es incapaz de reestructurar los sectores existentes sobre la base de costos bajos y criterios de alta calidad que satisfagan la demanda interna y regional, y (2) que no puede identificar y generar eficazmente nuevos sectores de crecimiento.

Esta situación se exagera por la vulnerabilidad extrema de la región a las conmociones externas, como demuestra el impacto que provocó la recesión económica mundial desencadenada por Estados Unidos. Por estar sujeta a las exportaciones de productos básicos y servicios, gran parte de la región experimentó “una desaceleración rápida de la actividad económica”<sup>5</sup> en 2009 (CEPAL, 2010b, p. v). Al disminuir los precios de los productos básicos, la demanda externa, las remesas y los ingresos por turismo, se produjo una desaceleración que afectó negativamente a los sectores relacionados, como la construcción, el transporte, los alimentos y las artesanías.

El problema radica en la composición estructural de las economías de la CARICOM y de sus mercados. En líneas generales, los países de la CARICOM pueden dividirse en dos grandes categorías: productores de agricultura y minerales, o proveedores de servicios.

En el caso de la agricultura, independientemente de la caída de los precios, la producción y exportación de productos primarios como el azúcar, el arroz, el ron y los bananos siguen contribuyendo significativamente al producto interno bruto (PIB) y a la generación de empleo. Del mismo modo, en la producción de minerales de Trinidad y Tobago, el sector del petróleo y el gas sigue siendo el principal catalizador de la economía. En Surinam y Jamaica, las exportaciones de bauxita constituyen el mayor estímulo económico. La contribución de la silvicultura al PIB de Guyana y Surinam está principalmente constituida por las exportaciones de madera en bruto. En Guyana, el dinamismo en el precio del oro mejoró la capacidad de este sector para generar ingresos procedentes del extranjero, mientras que en Surinam, se espera que supere al petróleo y a la bauxita como principal generador de ingresos dentro del próximo año<sup>6</sup> (Dompig, 2011).

El modelo es similar en el caso de las exportaciones de servicios, donde el turismo y los servicios relacionados, principalmente la construcción, sustentan las economías de los PMD -especialmente Barbados (64% del PIB) y Bahamas- y de los PMA, como Antigua, Santa Lucía y Granada. Es notable que los sectores de bienes tiendan a concentrar sus actividades en el extremo primario de las cadenas de valor, que se vuelven extremadamente susceptibles a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos primarios. Consecuentemente, el crecimiento o declive de estas economías fluctúa según el grado de dependencia de estos sectores.

A los desafíos que plantea la competitividad interna (respecto del tamaño del mercado, la cantidad de recursos, la capacidad financiera y técnica, y los costos laborales por unidad) se suma la apertura del comercio, que aumenta la vulnerabilidad de la región a las conmociones externas. Como consecuencia de la desaceleración de la economía mundial, la mayoría de estas economías “se contrajeron o experimentaron tasas de crecimiento menores en 2009 que en 2008”<sup>7</sup> (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 14) por la caída de los ingresos por turismo, la disminución de las remesas y de las inversiones extranjeras. Como

<sup>5</sup> Traducción no oficial.

<sup>6</sup> Entrevista personal con Gerold Dompig. Director del Departamento de Minería de Surinam, junio de 2011.

<sup>7</sup> Traducción no oficial.

resultado, varios países de la CARICOM<sup>8</sup> buscaron asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) para estabilizar sus economías.

La relación entre la actuación económica de los países de la CARICOM y las condiciones externas es muy sorprendente. La economía de Jamaica, por ejemplo, se contrajo 2,7% en 2009 en comparación con el 0,9% en 2008 (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 16). Si bien la contracción se produjo en varios sectores, el sector de minas y canteras fue el más seriamente afectado, pues se redujo un 50,2% en 2009 comparado con la caída del 2,5% en el año anterior (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 18). La baja en la demanda internacional provocó la reducción significativa de la producción de bauxita y alúmina, y provocó el cierre de dos de las tres empresas de alúmina que operaban en Jamaica.

En el caso de Barbados, la merma de los ingresos por turismo precipitó la contracción de ese sector en un 8,7% en 2009 comparado con el 1,2% en 2008, originó el estancamiento de varios proyectos relacionados con la construcción y llevó el desempleo al 10%. La disminución de los ingresos fiscales por el deterioro del sector de turismo casi duplicó el déficit fiscal (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 18).

Los países de la ECCU<sup>9</sup> fueron los más afectados por la desaceleración de la economía mundial, debido principalmente a la disminución de visitas turísticas que, junto con la construcción, constituyen una proporción considerable del PIB. Asimismo, disminuyeron las oportunidades de inversión para financiar proyectos de la construcción y el rendimiento del sector turístico, lo que deterioró significativamente las posiciones por cuenta corriente de estos países. La posición de deuda de los países de la ECCU aumentó de 88,4% del PIB en 2008 a 95,9% en 2009. Notablemente, la relación deuda/PIB para Saint Kitts y Nevis fue del 179,9 , y 113,9% para Granada (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 17).

Curiosamente, Guyana y Surinam registraron un crecimiento positivo en 2009, aun estando fuertemente supeditados a las exportaciones de productos agrícolas y mineros. Los porcentajes de los índices de crecimiento para estos países fueron bajos: en Guyana 2,3% en 2009, comparado con el 3,1% en 2008; y en Surinam 2,2% en 2009, comparado con el 4,3% en 2008 (CEPAL, 2010b, p. 5). Sin embargo, Guyana obtuvo resultados positivos gracias al crecimiento del sector agrícola (2,8%), que contribuyó significativamente al PIB total (21,2%) (CEPAL, 2010b, p. 5-6). Además, el aumento del precio del oro y de los diamantes permitió al sector minero recuperarse, a pesar de la caída en la producción de bauxita ocasionada por la contracción de la demanda mundial.

Asimismo, el sector agrícola de Surinam registró un crecimiento positivo del 5,2% en comparación con el 5% en 2008, que sirvió para estimular el crecimiento general. El mal rendimiento del sector minero en 2009 (-12,3%), luego de un crecimiento de casi el 5% en 2008, se explica por (1) la tendencia a la baja de los precios de la bauxita, y (2) la incapacidad del gobierno de obtener beneficios de los precios altos del oro por el estado de desorganización del sector minero.<sup>10</sup>

Con respecto a la industria manufacturera, la región registró un crecimiento negativo, a excepción de Trinidad (2,8%) y Belice (6,9%) en 2009 (CEPAL, 2010b, p. 6). La desaceleración del sector manufacturero de Trinidad en 2008 y 2009 se puede atribuir a *“una caída o achatamiento relativo de la demanda en los mercados internos tradicionales y de la CARICOM, que aún deben recuperarse de las serias dificultades de 2008 y 2009”*<sup>11</sup> (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 28). Las exportaciones a los países de la CARICOM registraron la mayor caída (55,3%) en porcentaje de las exportaciones totales de manufacturas. Lo sucedido en Trinidad no sorprende puesto que el mercado de la CARICOM representa más del 60% de las exportaciones de manufacturas de este país.

<sup>8</sup> Jamaica US\$ 1270 millones, San Vicente y las Granadinas US\$5,7 millones, Santa Lucía US\$ 10,7 millones, Antigua y Barbuda US\$ 117,8 millones and Granada US\$ 13,3 millones (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 17)

<sup>9</sup> Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

<sup>10</sup> A comienzos de 2011, el gobierno de Bouterse puso en marcha un plan de acción para registrar a todos los mineros dedicados a la extracción de oro en un esfuerzo por generar ingresos de la minería y las actividades minoristas. Según Gerold Dompig, Director del Departamento de Minería, se espera que esta medida le proporcione al país ingresos significativos y que haya reemplazado al petróleo como la mayor fuente de ingresos a fin de año.

<sup>11</sup> Traducción no oficial.

La mayoría de los países de la CARICOM registraron posiciones negativas en sus balanzas comerciales entre 2004 y 2009, lo cual manifiesta la falta de competitividad de las exportaciones y la gran dependencia de las importaciones. Los datos desagregados demuestran que Trinidad y Tobago, que obtuvo posiciones favorables en su balanza comercial en los últimos 8 años, también presentó una brecha de competitividad. Los datos disponibles para el período 2003-2009 revelan que el país experimentó déficits persistentes en su balanza comercial cuando se excluyeron las exportaciones de combustibles minerales; esto sugiere que las exportaciones de productos no energéticos permanecieron rezagadas y poco competitivas.

La reciente actuación económica de la región muestra claramente que las estructuras de producción de los países de la CARICOM siguen fuertemente concentradas en las actividades primarias, a pesar del reemplazo de la agricultura por los servicios (países miembros del ECCB), o de los intentos de modernización y diversificación del sector agrícola<sup>12</sup> (Jamaica, Belice y Guyana). A los altos costos de producción asociados con estas actividades se les suma el apoyo insuficiente en materia de infraestructura, tecnología y recursos financieros.

En el plano macroeconómico, deben desarrollarse políticas para crear vínculos a lo largo de la cadena de valor de los sectores productivos existentes. Los gobiernos han reconocido la necesidad de diversificar sus economías. No obstante, la identificación de nuevos sectores de crecimiento y de políticas destinadas a su desarrollo y promoción deben formar parte integral de las iniciativas políticas nacionales y regionales.

La mayor parte del comercio de la CARICOM depende de los mercados extranjeros, y la región enfrenta los desafíos para reestructurar y diversificar sus economías rápidamente; por esto, la cuestión del aumento de su capacidad comercial se constituye en una prioridad imperativa.

En vista del bajo crecimiento mundial y las renovadas tendencias hacia el proteccionismo que se proyectan, es muy probable que *“las estrategias sustentadas solo*

*en la promoción de las exportaciones no tengan éxito, por lo menos en el mediano plazo”*<sup>13</sup> (CEPAL, 2010b, p. vii). Actualmente en el mundo, las modalidades comerciales son la base indiscutible para acelerar el paso de la puesta en marcha del MEUC en la región, especialmente con el objetivo de impulsar el comercio intrarregional que sigue *“sin una tendencia clara hacia el alza”*<sup>14</sup> en términos de porcentaje del comercio total de la CARICOM (CARICOM Secretariat, 2010, p. 1).

#### CUESTIONES RELACIONADAS CON LA DIVERSIFICACIÓN DEL MERCADO Y LAS EXPORTACIONES

En materia de competitividad comercial en los países de la CARICOM surgen varias cuestiones. Varios de estos países se clasifican como exportadores de productos primarios. Como se espera que la demanda mundial y los precios de los productos básicos sigan cayendo a causa de la respuesta del mercado ante la intensificación de la inestabilidad, el pronóstico para las exportaciones de productos básicos de esta región no es muy tranquilizador. El repentino aumento de la demanda impulsado por China también parece insostenible para la región en este momento, porque la economía china se recalienta y la presión inflacionaria interna fuerza una reducción en la demanda total.

Aparentemente, China necesita productos básicos de la CARICOM en áreas específicas, como la silvicultura, el petróleo, el oro y, en menor medida, la bauxita. Guyana y Surinam serán probablemente los dos países para los cuales el potencial de exportación de estos productos básicos será muy positivo. Además, China ha invertido US\$ 100 millones en los sectores de minería y silvicultura de Guyana, y se espera que comiencen varios proyectos a corto plazo con una inversión valuada en US\$ 1000 millones (Kaieteur News, 2011). Las empresas chinas<sup>15</sup> están financiando proyectos importantes de infraestructura en Surinam, destinados a la construcción de viviendas, un puerto

<sup>13</sup> Traducción no oficial.

<sup>14</sup> Traducción no oficial.

<sup>15</sup> El 6 de diciembre de 2010, Surinam firmó un Memorandum de Entendimiento con dos empresas chinas, Cheng Don International y China Harbour. Los datos provienen de entrevistas personales realizadas con Patrick Pique (2001).

<sup>12</sup> El objetivo de Belice es modernizar y diversificar su sector agrícola y la acuicultura, por medio del desarrollo de langostinos blancos, mientras que Jamaica se concentrará en la producción de azúcar sin refinar, melaza y etanol.



de aguas profundas y una red ferroviaria hasta Brasil por un monto de US\$ 6000 millones. Se espera que la empresa China Railway Resources Group invierta cuantiosas sumas en el sector minero dedicado a la extracción de oro de Surinam (Dompig, 2011).

Para aquellos Estados de la CARICOM cuyas economías todavía dependen de las exportaciones agrícolas y otros productos primarios, el panorama no es muy alentador. El Cuadro 2 revela que las exportaciones de estos productos aún representa una proporción considerable del total de las exportaciones.

## Cuadro 2

### CARICOM: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS SOBRE EL TOTAL DE EXPORTACIONES

Porcentajes del valor total de las exportaciones de bienes FOB

Países y Regiones	2007	2008	2009
Barbados	52,6	52,0	29,2
Belice	91,6	98,6	...
Guyana	79,6	90,4	92,3
Haití	...	...	...
Jamaica	41,9	37,7	48,3
Trinidad y Tobago	71,5	74,9	79,7

Fuente: CEPAL (2010a).

La volatilidad de los precios mundiales de los productos básicos, como el azúcar, los bananos y el arroz, sugiere que deben considerarse ciertas estrategias para que la región mantenga los niveles de producción y empleo en estos sectores. Impulsar la demanda intrarregional puede proporcionar un mercado para estos productos y, al mismo tiempo, puede servir para fortalecer al MEUC. Asimismo, se debe aumentar la participación en el mercado por medio de la diversificación con iniciativas destinadas a las economías emergentes en Asia y América Latina. Estas estrategias deben estar acompañadas con medidas que impulsen la producción y minimicen los costos de producción. La aplicación de la investigación y el desarrollo a los sectores de exportables existentes, junto con la asistencia técnica destinada a ampliar la variedad de productos de estos sectores podrían generar un nivel de empleo considerable y estimular actividades derivadas.

El diálogo con los funcionarios del departamento de comercio de los países de la ECCU reveló que, si bien se considera que la diversificación es una estrategia de supervivencia necesaria, en la realidad, las iniciativas se abocarán a desarrollar nuevas líneas de productos en las industrias existentes a corto y mediano plazo. Como estrategia de diversificación específica de una industria se mencionaron el banano y el aceite de palma. Los productos de elaboración avanzada, como el ketchup de banano, los aceites y las esencias, están producidos con banano; algunos gobiernos esperan atraer la inversión extranjera y la cooperación técnica para fabricar tela y otros productos con el plátano.

Del mismo modo, varios ministerios de comercio y organizaciones del sector privado dentro de los PMA notaron el potencial de los recursos disponibles, como el cocotero y otras palmeras, en la fabricación de mayor calidad de productos de belleza y para la salud. Las materias primas de estas plantas se usan generalmente para fabricar joyería y artesanías, y también se está investigando su versatilidad como potenciales recursos energéticos.

Además, varios interesados<sup>16</sup> en las economías más pequeñas notaron que las mayores contribuciones al PIB seguían proviniendo de las exportaciones de servicios. De hecho, el problema de gran parte de la región reside en que muchos de los países de la CARICOM dependen de estas exportaciones de servicios y carecen de buen rendimiento en sus exportaciones de bienes. El esquema comercial de la región se resume en el Cuadro 3 a continuación, donde se observa que la región depende del sector de los servicios y de unas pocas exportaciones primarias, y se concentra en ellos. Esto da poco margen de acción en caso de crisis de origen interno o externo.

Algunos departamentos gubernamentales indicaron que se podría progresar a través de la producción de nichos específicos relacionados con los servicios culturales, el turismo de bienestar y el turismo inmobiliario.

Al analizar las áreas potenciales para la diversificación, varios interesados reconocieron que los países tenían poco espacio fiscal y político para concentrarse

<sup>16</sup> Información basada en entrevistas realizadas de junio a agosto de 2011 con interesados clave del sector privado y gubernamental en Surinam, Trinidad, Jamaica, Santa Lucía, Belice, Guyana, Barbados y Santa Lucía/OECS.

**Cuadro 3****CARICOM: EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, 2008 & 2009**

Millones de US\$

Países y Regiones	2008	2009	2008	2009
Millones de US\$	Exportaciones de Servicios		Exportaciones de bienes	
Antigua y Barbuda	563,6	523,3	78,2	71,5
Bahamas	2.543,3	2.271,5	955,8	665,8
Barbados	1.600,8	1.431,7	487,8	378,6
Belice	386,5	344,9	480,1	381,9
Dominica	108,2	104,3	43,9	37,8
Granada	152,7	140,3	40,5	38,7
Guyana	212,0	170,0	802	768
Haití	342,8	381,8	490,2	551
Jamaica	2.776,6	2.736,3	2.761,1	1.386,1
Saint Kitts y Nevis	160,3	131,2	69	57,6
San Vincent y las Granadinas	152,5	145,4	57,2	54,8
Santa Lucía	363,6	347,0	165,7	183
Surinam	284,6	286,7	1.708,1	1.404,3
Trinidad y Tobago	...	...	18.686,4	9.175,2
<i>El Caribe</i>	9.304,7	8.632,6	26.335,8	14.603,3

Fuente: CEPAL (2010a).

eficazmente en la diversificación, específicamente porque su objetivo inmediato es estabilizar sus economías luego de la crisis económica mundial. Se notó la necesidad de un abordaje regional para asistir a los países en sus esfuerzos de diversificación, especialmente el apoyo técnico para mejorar sus áreas deficientes: procesos de manufactura en relación con las normas; el envasado y etiquetado de productos en conformidad con las especificaciones reconocidas internacionalmente; y la inspección y control rigurosos de los productos para asegurar normas internacionalmente aceptadas, puntualmente en los sectores de la salud y de los alimentos.

La región contará con una ventaja importante. Se anticipa que la revitalización y la diversificación de la agricultura serán prioridad en la agenda de políticas de los Estados de la CARICOM, que buscan reducir las importaciones de alimentos y crear oportunidades en las industrias relacionadas.

Trinidad y Tobago, por ejemplo, ha iniciado un programa más agresivo de revitalización y diversificación, cuyo objetivo es aumentar la contribución de este sector al PIB en las áreas de oferta interna y exportación de productos. La contribución de este sector (excepto el azúcar) al PIB ha permanecido estable en el 0,4% para el período 2006-2010 (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 54). Sin embargo, se proyectó que las iniciativas en marcha aumentarán la producción en el sector de agricultura interna en un 0,9% en 2010 luego de una contracción del 7,1% en 2009.<sup>17</sup> Se ha puesto el énfasis en ampliar la producción de hortalizas de raíz, verduras y frutas para solucionar el nivel general de inflación producido por la sequía. Este nivel alcanzó el 15,4% en 2008, disminuyó a 1,3% para diciembre de 2009 y luego escaló al 14,1% para julio de 2010,

<sup>17</sup> Esta contracción se debió principalmente a la gravedad de las sequías y las inundaciones en distintos intervalos.



y provocó un aumento en los precios de los alimentos (Ministerio de Finanzas, T&T, 2010, p. 33).

Un componente clave para la exportabilidad y la viabilidad de los productos, especialmente los de la salud y la alimentación, será la aplicación de normas y disposiciones para asegurar una calidad internacionalmente aceptable. Por ende, las instituciones de la CARICOM, como el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícolas del Caribe (*Caribbean Agricultural Research and Development Institute - CARDI*), el Instituto de Investigación Industrial del Caribe (*Caribbean Industrial Research Institute - CARIRI*) y la Organización Regional de la CARICOM para las Normas y la Calidad (*CARICOM Regional Organisation for Standards and Quality - CROSQ*), podrían cumplir un rol más sustancial proporcionando capacitación y asistencia técnica, y coordinando y armonizando normas, procedimientos y prácticas relacionadas con el comercio más eficaces.

Esto es particularmente fundamental para las pequeñas y medianas empresas que producen alimentos y bebidas. Este sector sigue siendo el eje de la base manufacturera para muchos de los Estados de la CARICOM -especialmente cuando intentan diversificar sus economías, reemplazando las exportaciones de productos básicos tradicionales por líneas de producción de mayor valor agregado. La industria también emplea una proporción significativa de la fuerza de trabajo de estos países y contribuye a reducir el costo total de sus importaciones de alimentos. La variedad de productos producidos en esta industria abarca desde alcohol y bebidas espirituosas -incluido el whisky y el ron- hasta bebidas sin alcohol y jugos de fruta, gracias a la riqueza histórica de las plantaciones de la región y al clima tropical. Las bebidas (alcohólicas y sin alcohol) son los productos de exportación principales de la industria, junto con los aperitivos, los cereales (incluidas las galletas) y los materiales para la preparación de alimentos.

Es necesario que la industria de los alimentos y las bebidas sea parte fundamental de la base manufacturera, debido al aumento progresivo en la rigidez de los requisitos técnicos impuestos al comercio de tales productos, que son exigidos por los organismos públicos y privados en los mercados regionales e internacionales. También se observa la necesidad de cumplir con estos requisitos para penetrar en el mercado. Esta industria es crítica para la estrategia de

diversificación económica de los países de la CARICOM y puede ser una herramienta eficaz para el desarrollo y crecimiento de sus economías.

El reciente Acuerdo Intergubernamental que establece el Organismo de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos del Caribe (*Caribbean Agricultural Health and Food Safety Agency - CAHFSA*),<sup>18</sup> firmado por los jefes de gobierno de la CARICOM en su 21ª Reunión el 12 de marzo de 2011, proporciona un mecanismo tangible para asistir a la armonización de las importaciones de los productos de agricultura y alimentos en la región.

Si una de las formas de revitalizar los sectores productivos de la región es aumentando el comercio intrarregional, entonces debe abordarse el problema del costo de producción y de mejorar las normas y la calidad. Los entrevistados en los PMD y PMA observaron que, debido al resurgimiento de la volatilidad de los mercados financieros mundiales y a los temores reales de un regreso al proteccionismo, era imperativo que los Estados de la CARICOM tuvieran como objetivo aumentar la participación del comercio intrarregional en el comercio total. Muchos sugieren que el MEUC podría contribuir en este proceso, facilitando el libre movimiento de las personas relacionadas con la industria para reducir los costos de mano de obra, al igual que la disponibilidad de competencias técnicas, específicamente las relacionadas con las certificaciones, la calidad y otras normas de la industria.

La creación de capacidad en materia de normas, calidad y certificación serán componentes necesarios de las iniciativas de diversificación. Como estrategia a largo plazo, deberán desarrollarse productos más nuevos para complementar los exportables tradicionales ya existentes. Las estrategias de diversificación de la exportación deben, pues, considerarse un componente de la política industrial más amplia, no solo para identificar las tendencias del mercado mundial y los segmentos especializados que el país o la región puede desarrollar y promover, sino también para favorecer el apoyo técnico necesario que asegure la competitividad de los productos y servicios sobre la base de la calidad y la conformidad.

<sup>18</sup> La nueva institución de la CARICOM se encuentra en Surinam.

A este respecto, será vital el rol de las normas y las disposiciones para asegurar que los productos regionales cumplan con los requisitos de la industria y la OMC, y esto redunde en exportaciones competitivas a nivel regional y global.

### NORMAS Y DISPOSICIONES

Como parte integral de la estrategia general para diversificar sus economías y mejorar la competitividad de las exportaciones, los Estados de la CARICOM deben prestar especial atención a mejorar la capacidad relacionada con el comercio para que sus empresas puedan cumplir con las normas y disposiciones que generalmente se presentan como obstáculos técnicos al comercio en los mercados de exportación. Los problemas que surgen para medir los obstáculos técnicos en comparación con los arancelarios convencionales ya se han documentado ampliamente en la bibliografía (Sykes, 1995 y Hufbauer, 1996).

De acuerdo con Sykes, los efectos que se presumen del tipo arancelario tradicional y las estimaciones de las restricciones cuantitativas, como los cupos, en los mercados son igualmente predecibles. No obstante, no puede decirse lo mismo de los obstáculos técnicos, que no son difíciles de medir. Son problemáticos para los exportadores porque en general están disimulados en los costos específicos que asume la empresa cuando modifica los productos para cumplir con las normas y disposiciones, o cuando los prueba y los certifica. También son un problema porque el incumplimiento con las disposiciones o las normas afecta las decisiones de compra de los consumidores. A pesar de las dificultades inherentes para medir las normas, la mayoría de los autores coinciden en que pueden obstruir el libre comercio y perjudicar las exportaciones de los países en desarrollo (Lupien, 2002).

Preocupa el hecho de que los Estados de la CARICOM, como muchos de los países en desarrollo, carecen de los recursos técnicos y financieros indispensables para aumentar la resistencia en esta área. Más preocupante aún es la falta de un abordaje regional decidido y abocado a construir esta capacidad tan imprescindible. Los países han intentado poner en marcha individualmente programas y políticas, imponiendo una mayor exigencia a los recursos limitados, en vez de buscar la forma de aunar los recursos y las competencias regionales para lograr la capacidad relacionada con el

comercio y así aplicar normas y disposiciones para los bienes que producen y exportan.

Los aranceles no han sido un gran problema para los Estados de la CARICOM fundamentalmente debido a la cantidad de arreglos comerciales preferenciales que operan entre la CARICOM y sus interlocutores comerciales más importantes. Sin embargo, los obstáculos técnicos exigentes que se aplican a las manufacturas tradicionales (en especial bienes basados en alimentos) socavan cada vez más el progreso que experimentan las PYME de los Estados de la CARICOM en estos mercados. Existe mayor evidencia empírica del impacto negativo de estas disposiciones técnicas y de otros OTC sobre el comercio, en particular con respecto a las medidas fitosanitarias y sobre inocuidad de los alimentos (Wilson y Abiola, 2003).

El Acuerdo de Asociación Económica (AAE) supuestamente representa mejores oportunidades de acceso al mercado para los Estados de la CARICOM. Reemplaza al acuerdo comercial preferencial unilateral entre la Unión Europea (UE) y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) (sus anteriores colonias), con un acuerdo recíproco compatible con la OMC que abarca "lo esencial de los intercambios comerciales". Si bien presenta oportunidades para que los productores de la CARICOM ingresen a nuevos mercados en la UE y diversifiquen los productos que exportan, no carece de desafíos.

Con la cercanía del tercer aniversario de la firma del AAE entre la Unión Europea y la CARICOM, todavía se duda de la capacidad de las empresas de la región para aprovechar estas nuevas oportunidades de acceso al mercado dados los problemas para aplicar el acuerdo, y para cumplir con las normas y las disposiciones que están avaladas por la ley. El Acuerdo otorga a los exportadores regionales acceso libre de derechos y contingentes a los mercados europeos para la mayoría de sus líneas de productos, aunque están exceptuados el arroz y el azúcar. Algunas de estas líneas de productos incluyen alimentos y bebidas, que se espera que ganen mayor acceso al mercado de la Comunidad.

El Artículo 15 establece que: "Los productos originarios de los Estados del Cariforum se importarán en la Parte CE exentos de derechos de aduana, a excepción de los productos indicados en el anexo II y en las condiciones definidas en dicho anexo". Sin embargo, no está claro si este acceso al mercado se traducirá a presencia en el mercado, puesto que los capítulos 6 y 7 del Acuerdo

reafirman el compromiso de las partes a respetar los derechos y obligaciones previstos por los Acuerdos OTC y MSF de la OMC respectivamente. Además, la OMC permite a los países tomar medidas adicionales necesarias para proteger sus recursos.

Si bien el Acuerdo contiene varias disposiciones en los capítulos 6 y 7 para asegurar la transparencia y la cooperación para la aplicación de las disposiciones técnicas y las MSF, la realidad es que los gobiernos regionales no tienen la capacidad comercial necesaria para poner en práctica muchas de estas disposiciones y, en consecuencia, no pueden impugnar los obstáculos dentro de ese ámbito, a pesar de que la cooperación para el desarrollo es parte integral del Acuerdo. La implementación de las normas y disposiciones entre las empresas de la región generalmente es débil (CROSQ, 2010) y las implicancias pueden ser más serias para las PYME exportadoras.

Este es uno de los factores principales que afectan la capacidad de las PYME regionales de aprovechar las oportunidades del AAE, a diferencia de las empresas de la UE que sí pueden aprovechar la posibilidad de tener mayor acceso al mercado. La mayoría de las PYME en la CARICOM se preocupan generalmente por cumplir con los requisitos ISO (CROSQ, 2010) y APPCC, porque son los más prohibitivos en términos de costos. Por lo general, prueban sus productos una vez al año para asegurarse de cumplir con las prescripciones reglamentarias, aunque esto no sea suficiente y en muchos casos no asegure la calidad de los productos (Babwah, 2005). La falta de capacidad relacionada con el comercio es mayormente responsable, pero también existe gran ignorancia sobre la importancia de las disposiciones y normas técnicas para producir productos internacionalmente competitivos y acceder a mercados extranjeros sofisticados como los de la Unión Europea, América del Norte y los BRICS.

En un análisis sobre obstáculos al comercio derivados de las disposiciones técnicas sobre 17 países en desarrollo, Wilson y Otsuki descubrieron que un gran porcentaje de empresas se enfrentan con disposiciones técnicas en los mercados de exportación, incluido el 76% de empresas en América Latina y el Caribe (Otsuki *et al.*, 2001). En todos los países, las empresas consideran estas disposiciones técnicas en los mercados de exportación como un obstáculo a la expansión comercial. Muchas de las empresas que enfrentan estas disposiciones tienen costos de cumplimiento adicionales

para cada mercado de exportación, que en total suman entre el 1% y el 10% de los costos de inversión.

A excepción de unos pocos países dotados de recursos naturales, los productos agrícolas y alimentarios, como el banano, el azúcar y el ron, siguen siendo el elemento económico vital de los Estados de la CARICOM. Se entiende entonces la gravedad del impacto que los obstáculos técnicos pueden ocasionar a sus exportaciones. Aparte de las empresas que producen los recursos naturales, la mayoría de las otras empresas de la CARICOM son PYME, que contribuyen significativamente al PIB regional combinado. Los obstáculos técnicos que presentan mayores problemas son las MSF, que están diseñadas para proteger a los humanos, los animales y las plantas de enfermedades, pestes y otros contaminantes que ocasionan daño. Asimismo, un estudio de los países en desarrollo demuestra que el mercado donde los requisitos MSF se consideran el impedimento más significativo al comercio es la UE (Henson *et al.*, 2000), con quien la CARICOM ha firmado el AAE.

Cabe destacar que varias empresas de alimentos y bebidas regionales han obtenido un éxito notable en sus exportaciones. En Trinidad y Tobago, las empresas como Bermudez (de galletas), Carib Brewery (de alcohol), K.C. Candy (de artículos de confitería) y S.M. Jaleel (de bebidas) se han convertido en exportadores mundiales. En el caso de Barbados, las empresas Banks Barbados Brewery Ltd. y Mount Gay Distilleries Ltd. están dentro de las empresas del país con presencia de exportación mundial; en Jamaica, empresas como Grace Kennedy y J. Wray y Nephew Ltd. se han establecido en el mercado internacional. Demerara Distillers Ltd. en Guyana y Angostura en Trinidad también se han destacado internacionalmente, y sus marcas El Dorado Rum y Angostura 1919 son reconocidas mundialmente por su calidad y sus sabores exquisitos

Aparte de la buena gestión comercial, el éxito de estas empresas se atribuye a las inversiones en los métodos de producción de calidad, que aseguran la aptitud de sus productos y su adaptabilidad a algunos de los mercados mundiales más sofisticados en las Américas y en Europa, a donde exportan. Han podido beneficiarse de las inversiones en investigación y desarrollo, y han capacitado a su personal en métodos relacionados con la sanidad y la inocuidad enviándolos a conferencias en el exterior y contratando expertos de la industria para capacitarlos en los métodos de calidad de alimentos más recientes. Por tener una base

de capital relativamente sólida, también han podido invertir en laboratorios de prueba confortables, que les proporcionan la eficacia y eficiencia para satisfacer los requisitos de etiquetado y contenido de sus productos. Además, gracias a la capacidad de adaptarse a la oferta mundial y a las cadenas de distribución, sus productos pueden cumplir más fácilmente con los requisitos que son cada vez más exigentes.

A pesar de su éxito relativo, siguen siendo un grupo muy pequeño y aislado de medianas y grandes empresas. Es discutible el hecho de que los países de la CARICOM no puedan realizar una diversificación económica sostenida y depender de unas pocas empresas grandes. Para que estas economías estén adecuadamente diversificadas y puedan aprovechar la mayor cantidad de oportunidades de acceso tanto a los mercados tradicionales como a los emergentes, surgidas a partir de la plétora de acuerdos comerciales regionales que se han negociado, necesitarían que se sumaran más fabricantes y exportadores. La globalización y la liberalización del comercio también necesitan una estrategia agresiva y sostenida para lograr penetración en el mercado y competitividad. Por ende, es menester crear un mecanismo que facilite el crecimiento y la competitividad de las PYME.

Debe implementarse un enfoque de Creación de Capacidad Relacionada con el Comercio (CCRC) como parte integral de la estrategia de diversificación de las exportaciones de la CARICOM para abordar los problemas de los obstáculos en los mercados internacionales y posibilitar la creación de capacidad en las PYME regionales. El éxito de este enfoque CCRC, que será impulsado por las PYME, depende del contexto político y económico dentro del cual colaboren eficazmente los principales actores con esfera de influencia (las empresas y el gobierno).

Varias PYME productoras de alimentos y bebidas ya exportan regional e internacionalmente. Sin embargo, el impacto del gran número de requisitos impuestos sobre los productos no deja de ser una preocupación y frecuentemente un factor prohibitivo. Medir el impacto de estas normas relacionadas con los productos es aún más problemático, porque generalmente se encuentran disimuladas en los costos específicos que asume la empresa cuando modifica los productos para cumplir con las normas y disposiciones, o cuando los prueba y los certifica. También son un problema porque el

incumplimiento con las disposiciones o las normas afecta las decisiones de compra de los consumidores.

Se sabe que los costos de realizar nuevas pruebas y certificaciones a los productos que ya han sido verificados hacen menos competitivas las importaciones de las PYME en comparación con los productos nacionales. Por su tamaño relativamente pequeño, los exportadores de alimentos y bebidas en la región ven afectada su competitividad además por los requisitos de las economías de escala y de masa crítica. Todo esto justifica un enfoque regional sostenido para crear capacidad relacionada con el comercio, de modo que las PYME puedan adaptar sus productos a los mercados a los que exportan.

*Por un lado*, para la estrategia comercial de las PYME se deben forjar exitosamente alianzas locales con empresas de igual o mayor envergadura dentro de los mismos sectores de la industria. También es esencial ampliar los vínculos con las empresas similares dentro de la región por los requisitos de masa crítica y de las economías de escala. Si bien el enfoque CCRC hace responsables a las cadenas de valor mundiales de aumentar el acceso a los distribuidores y a los compradores por medio de la creación de redes y de vínculos internacionales, esto es menos aplicable a las PYME que buscan penetrar en el mercado en esta etapa, pero sí es crítico para las grandes empresas interesadas en ampliar el mercado. Este enfoque está impulsado por las PYME, y requiere que estas y sus asociaciones trabajen proactivamente con el gobierno para lograr formular políticas que resuelvan temas críticos para la actuación de las PYME.

*Por otro lado*, aunque este trabajo promueve que las empresas logren mayor influencia que el gobierno,<sup>19</sup> el rol de éste es fundamental para lograr la competitividad internacional de las PYME. El éxito del enfoque CCRC depende de la capacidad del gobierno de institucionalizar e implementar exitosamente un marco regulatorio para las normas y disposiciones. También debe apoyar la implementación completa del MEUC a fin de lograr mayor integración del mercado y avanzar en el proceso de integración por medio de las gestiones ante otros gobiernos de la CARICOM.

<sup>19</sup> Contrariamente al rol tradicional del gobierno en estas economías como primer impulsor de la economía.



Debido a las limitaciones en los recursos nacionales, el gobierno también puede fomentar las estrategias colaborativas regionales destinadas a controlar y evaluar los productos, para respaldar a la producción del sector privado y a los estudios de mercado. Además, debe poder gestionar la matriz de relaciones entre sus ministerios y organismos, especialmente aquellos con injerencia en las normas y en las empresas.

No es suficiente plantear que la capacidad mejorará cuando se incremente el acceso de las PYME a la información o cuando todas las disposiciones del MEUC estén implementadas a nivel nacional. De hecho, la creación de capacidad deriva de lo que hacen las empresas con la información disponible, o lo que hacen con las oportunidades de mercado y los marcos regulatorios provistos por el gobierno. El CCRC registra el proceso de creación de capacidad relacionada con el comercio y les señala a las PYME cómo pueden asegurarse de que sus productos cumplan con las normas internacionales. Para esto, se vale de organismos de evaluación acreditados regional e internacionalmente, de los que solo puede disponerse si se invierten los recursos para crearlos.

Se les indica a las PYME que pueden tener acceso a la información sobre el mercado y los productos, gracias a inversiones proactivas en materia de inteligencia de mercado, y no depender del gobierno, especialmente porque muchos probablemente no estén satisfechos con el nivel de apoyo gubernamental y al mismo tiempo no puedan prescindir de apoyo. Este enfoque también demuestra que las prácticas óptimas empleadas por las PYME serán en vano si el gobierno no cumple con sus propios requisitos dada la naturaleza colaborativa del enfoque.

Es importante mencionar que este enfoque no supone que las PYME participarán voluntariamente en este tipo de actividades por la naturaleza y la cultura del entorno empresarial, que tradicionalmente es reservado y cauteloso. De hecho, las PYME deben salir de la oscuridad teniendo en cuenta que esa ventaja competitiva se alimenta de patrones culturales dentro del ambiente empresarial. El enfoque CCRC postula que si las PYME y las empresas en general desean genuinamente mejorar sus exportaciones, dadas sus limitaciones en materia fiscal y de recursos, deben cooperar en las áreas procompetitivas, como el desarrollo y la implementación de normas, la

inteligencia de mercado, las gestiones ante el gobierno, la investigación y la tecnología. Esto también incluye mejorar las redes regionales con empresas similares en el mismo sector, en especial donde se han proporcionado marcos institucionales a través del MEUC y el CARIFORUM

Como organismo regional principal para la formulación de normas, la CROSQ tiene que ser más realista en su abordaje y dejar a un lado la burocracia. Un experto en comercio regional afirmó que *“deben comenzar a rascar donde pica -sí, pueden organizar talleres y todo eso- pero se necesita más empuje y colaboración”*.<sup>20</sup> Se necesita un centro regional para el desarrollo empresarial, que sirva como plataforma para las alianzas y la colaboración entre las empresas. También debe poder allanar el camino para que las grandes empresas asesoren a las empresas más pequeñas. Quizás el trabajo mancomunado periódico entre las empresas grandes y pequeñas les ayude a las PYME a desarrollar sus capacidades para desarrollar productos de calidad conforme a normas aceptables, que les permitan acceder a los mercados internacionales. Este medio también puede facilitar el intercambio de información y los informes sobre las prácticas óptimas que pueden transferirse y adaptarse en las PYME.

## CONCLUSIÓN

Para poder sobrevivir en un entorno comercial posterior a la crisis, la CARICOM necesitará actuar de manera diferente. Se deben identificar productos y mercados nuevos para mantener, si no aumentar, el volumen de su comercio. Para la concreción de estos objetivos será fundamental la competitividad de las empresas nacionales y regionales. Como los OTC constituyen un obstáculo considerable para los productos de la CARICOM, el enfoque para la creación de capacidad relacionada con el comercio debe formar parte esencial de cualquier iniciativa de diversificación de las exportaciones.

El proceso de creación de capacidad estará impulsado por las PYME, y el estado funcionará como interlocutor

<sup>20</sup> Traducción no oficial.

activo. Requiere un marco regional para gestionar la colaboración de las PYME y facilitar los vínculos mutuos y los beneficios que devienen de ellos. En efecto, el enfoque CCRC será exitoso si los Estados de la CARICOM pueden institucionalizar e implementar exitosamente un marco regulatorio para las normas y disposiciones, y también apoyar la implementación cabal del MEUC para lograr una mayor integración del mercado. Esto no solo ayudará a crear la capacidad relacionada con el comercio de las empresas y así cumplir con las normas de los productos, sino que servirá también para aumentar la participación del

comercio intrarregional en porcentaje del comercio total de la CARICOM.

Debido a las limitaciones en los recursos nacionales, el gobierno también puede apoyar las estrategias colaborativas regionales en material de control y evaluación de los productos para favorecer la producción del sector privado y los estudios de mercado. También puede facilitar el intercambio de información, informar sobre las prácticas óptimas y compartirlas entre las PYME. ◆

## BIBLIOGRAFÍA

AGINAM, OBIJOFOR Y CHRISTINA HANSEN. 2008. *Food Safety and Trade Liberalization in an Age of Globalization*. Policy Brief. Universidad de Naciones Unidas.

AULAKH, P. S.; M. KOTABE Y H. TEEGEN. 2000. H. "Export Strategies and Performance of Firms from Emerging Economies: Evidence from Brazil, Chile and Mexico", en: *Academy of Management Journal*, 43(3).

BABWAH, ARNOLD. 2005. *A Draft Strategic Plan (update) for the Food and Beverage Industry*. Trinidad y Tobago: Ministerio de Industria y Comercio.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2004. *Promoción de la competitividad de las PYME del Caribe mediante normas técnicas*. RG-M1022 Memorando a los Donantes. Washington D.C.: BID.

BEGHIN, JOHN Y JEAN-CHRISTOPHE BUREAU. 2001. *Quantification of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analysis*. Documento de Trabajo 01-WP 291.

CARICOM REGIONAL ORGANISATION FOR STANDARDS AND QUALITY (CROSQ). 2010. *BNSI/CROSQ Workshop Promotes SME Competitiveness, 2010*.

CARICOM SECRETARIAT. 2010. *Caribbean Trade and Investment Report, 2010: Strategies for Recovery, Renewal and Reform*. Ian Randle .

CARRINGTON, EDWIN. 2006. *Statement by H.E. Edwin W. Carrington, Secretary General, CARICOM at the 36<sup>th</sup> Annual General Meeting of the Board of Governors of the Caribbean Development Bank*. Montego Bay. 15 de mayo.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2010a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*. División de Estadística y Proyecciones Económicas.

----- . 2010b. *Economic Survey of the Caribbean 2009-2010: Fiscal Consolidation and Medium Term Growth*.

DOMINICA NEWS ONLINE. 2011. *CARICOM to devise new date for CSME Implementation*. 11 de marzo.

DOMPIG, GEROLD. 2011. "Entrevista personal". Paramaribo: Departamento de Minería (GED). 29 de octubre.



HENSON S., R. LOADER, A. SWINBANK, M. BREDAHL Y N. LUX. 2000. *Impact of Sanitary and Phytosanitary measures on Developing Countries*. The University of Reading, Department of Agricultural and Food Economics. Centre for Food Economics Research (CEFER).

HORNBECK, J. F. 2008. *CARICOM: Challenges and Opportunities for Caribbean Economic Integration*. Informe para el Congreso de Estados Unidos. Congressional Research Service.

HUFBAUER, GARY. 1996. "Dismantling Barriers to Trade", en: *Issues in Science & Technology*, 12(3). Primavera.

KAJETEUR NEWS. 2011. "*Chinese to invest US\$1 billion in projects here - Ambassador Yu*". 20 de enero.

KEATING, JOSHUA. 2011. "*Today in the World*", en: *Foreign Policy*.

LALL, JOHN. 2010. "*2010 Caribbean Trade and Investment Report highlights*", en: *Business Guardian*. 16 de diciembre.

LUPIEN, JOHN. 2002. "The Precautionary Principle and Other Non-Tariff Barriers to Free and Fair International Food Trade", en: *Critical Reviews in Food Science & Nutrition*, 42(4). Julio.

MASKUS, LEITH E. Y JOHN S. WILSON (Eds.). 2001. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: Can It Be Done?* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

MINISTERIO DE FINANZAS. 2010. *Review of the Economy 2010: Facing the Issues: Partnering with all our People*. Trinidad y Tobago.

MOHAMMED, DEBBIE A. 2006. "New Strategies Must Drive Export", en: *Sunday Guardian*. Abril.

----- 2007. "A New Geography in International Trade", en: *Sunday Guardian*. Enero, 21.

NANTO, DICK K. 2009. *The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications*. Informe para el Congreso de Estados Unidos. Congressional Research Service.

ODLE, MAURICE. 2009. "Global Financial and Economic Crisis and Implications for the Caribbean", en: Seminario de CARICOM para Diplomáticos de Grado Medio. Guyana. 20 de mayo.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2010. *Estadísticas del comercio internacional 2010*.

----- 2011a. *Acuerdo General sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC*.

----- 2011b. *Acuerdo General sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC*.

OTSUKI, TSUNEHIRO Y JOHN S. WILSON. 2001. "*Food Safety Regulations And Global Food Trade Patterns*", en: *American Agricultural Economics Association (New Name 2008: Agricultural and Applied Economics Association), 2001 Annual Meeting*. Chicago. 5-8 de agosto.

PIQUE, PATRICK. 2001. "Entrevista personal". Paramaribo: Ministerio de Recursos Naturales. 28 de octubre.

PORTER, MICHAEL. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: The Free Press.

RICHARDS, PETER. 2009a. *We ARE not in Ordinary Times*. 29 de mayo.

----- 2009b. *Returning to the IMF on their Own Terms*. 4 de agosto.

SANDERS, RONALD. 2009. "*The Caribbean Position in the International Financial Crisis*". *Commonwealth Caribbean Business Media Workshop*. Puerto España: 3-5 de junio.

SCHMITZ, HUBERT. 1995. "Collective Efficiency: Growth Part for a Small Scale Industry", en: *Journal of Development Studies*, 13(4).

-----; KHALID NADVI Y JOHN HUMPHREY. 1997. *Collective Efficiency: A Way Forward for Small Firms*.

SYKES, ALAN. 1995. *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

TEWARIE, BHOE; A. KHAN Y V. GUYADEEN. 1997. *Small and Medium Sized Enterprises in the Caribbean*. Puerto España: Institute of Business.

UNITED STATES BUREAU OF WESTERN HEMISPHERIC AFFAIRS. 2011. *Background Note: Trinidad and Tobago*.

WILLIAMS, D. 2007. "Competitiveness of Small Enterprises: Insights from a Developing Economy", en: *The Round Table*, 96(390).

WILSON, JOHN Y VICTOR ABIOLA. 2003. *Standards and Global Trade: A Voice for Africa*. Washington D.C.: The World Bank.

# INTEGRACIÓN CARIBEÑA: PERSPECTIVA A PARTIR DE LAS NORMAS DE ORIGEN

**AVA MARIUS\***

*En la actualidad, cursa una maestría en la Universidad de Shanghai, China, tiene una licenciatura con doble especialización en economía y estudios de administración de la Universidad de las Indias Occidentales y, en la actualidad, está cursando una maestría en comercio internacional y economía. Antes de su vuelco a los estudios académicos, fue funcionaria pública del Gobierno de Santa Lucía. Inició su carrera como funcionaria en 1996, con el cargo del Servicio de Aduanas e Impuestos sobre el Consumo, y en 2005, pasó a ocupar un puesto como funcionaria en el área de Comercio e Industria del Ministerio de Comercio, Industria y Asuntos del Consumidor. Asimismo, se desempeñó como representante del Ministerio ante, por ejemplo, el Comité de Implementación del SA de 2007, el Comité de Desarrollo de Normas para la Industria del Mueble, el Comité Técnico Nacional del CODEX y Seguridad Alimentaria y la Comisión de Agentes de Aduanas de Santa Lucía. Fue coordinadora local (a nivel nacional) del Grupo de Trabajo para la Facilitación del Comercio Nacional de la OMC y trabajó en el Programa Nacional de Biodiversidad en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).*

La región del Caribe ha experimentado diferentes etapas de integración. La última es una unión aduanera, el Mercado Único y la Economía de la CARICOM (MUEC). Hasta el momento no se ha implementado plenamente el MUEC. Además, si se analizan los datos comerciales, se observa que el comercio se sigue dando en un rango limitado de productos alimenticios y mercancías fabricadas y está dominado por los mismos estados miembro que hace diez años. Un análisis adicional de las normas de origen revela algunos puntos que, al menos en parte, pueden contribuir a la existencia de estos patrones de comercio y que generan roces entre algunos miembros. Las suspensiones y salvaguardias, junto con la anticuada base estructural sobre la cual se construyó el arancel exterior común (AEC) son factores que contribuyen a la erosión del comercio intrarregional. La revisión de las normas de origen y la asistencia técnica a los miembros constituirían un gran avance para que el sistema resulte más justo y cumplir los objetivos de desarrollo enarbolados en el Tratado Revisado de Chaguaramas.

## INTRODUCCIÓN

Desde la Federación de las Indias Occidentales en 1958 a la Asociación de Libre Comercio del Caribe (*Caribbean Free Trade Agreement* -

CARIFTA) de 1968, pasando por la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973 hasta finalmente llegar al Mercado Único y la Economía de la CARICOM (MUEC), el Caribe ha experimentado reformas sustanciales en sus iniciativas de integración.

\* Deseo expresar mi agradecimiento a J'hymani, una fuente de fortaleza, y a aquellos que hicieron su aporte a mi trabajo con sus valiosas correcciones y comentarios. Mi experiencia como funcionaria de Comercio e Industria me permitió adquirir los conocimientos necesarios para escribir este trabajo; no obstante, fui orientada en todo momento. Cualquier error es responsabilidad mía. Rige el descargo de responsabilidad correspondiente.

La Federación de las Indias Occidentales fue creada con el propósito de establecer una unión política entre sus diez miembros, la cual con el tiempo derivaría en su independencia y autogobierno. La voluntad política fue el principal obstáculo para el éxito de la Federación, que se derrumbó en 1962, cuando la abandonó Jamaica, el miembro de mayor tamaño.

Trinidad y Tobago propuso la creación de la "Comunidad del Caribe". Cuatro años más tarde Antigua, Barbados, Trinidad y Guyana fundaron una asociación de libre comercio, la CARIFTA. En 1968 otros territorios se incorporaron a CARIFTA; algunos ya eran independientes y otros todavía no habían alcanzado la independencia.

Los miembros de la CARIFTA reconocieron sus falencias y fundaron la CARICOM en 1973; a los signatarios originales -Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago- se sumaron en julio de 1974 los miembros restantes de la CARIFTA. Los objetivos de la CARICOM son conseguir un desarrollo focalizado que abarque desde mejores niveles de vida y laborales hasta el desarrollo y la convergencia económicos, además de la competitividad internacional, mayor producción y productividad.

Se logró una mayor integración al firmar el Tratado Revisado de Chaguaramas en 1989, que llevó a la creación del MUEC. Se esperaba que el MUEC quedara plenamente implementado en 1993, pero hasta la fecha de este trabajo esa aspiración no se ha concretado plenamente.

Para citar las palabras del Primer Ministro de Barbados en la ceremonia inaugural de la 32ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, el 1º de julio de 2011:

*"De hecho, si analizamos desapasionadamente nuestra historia reciente, quedará demostrado que nuestra lucha por convertirnos en artífices de nuestro propio destino regional se ha dado en un entorno de constantes crisis políticas, económicas y sociales; y, la mayoría de las veces, nos hemos enfrentado a crisis de los tres tipos al mismo tiempo. Las feroces condiciones sociales de la década de 1930 fueron responsables de la creación del Movimiento Sindical del Caribe, y alimentaron en nuestros padres fundadores el efímero sueño de lograr la autodeterminación dentro de la Federación. En la década de 1960 se dieron, al mismo tiempo, el intento de los Ocho Pequeños, la*

*independencia y el establecimiento de la CARIFTA; todo a la sombra de la división originada por la escalada de la Guerra Fría y las cambiantes condiciones del poder colonial."*

En este trabajo se analizan las normas de origen enarboladas en el Tratado Revisado de Chaguaramas, con el fin de evaluar la forma en que dichas normas han contribuido al desarrollo del comercio y la integración intrarregionales; además, se brindan recomendaciones para efectuar algunos cambios.

## NORMAS DE ORIGEN

Las normas de origen, tal como se estipula en el Tratado Revisado de Chaguaramas por el cual se establece el MUEC, se rigen por:

- El Artículo 84, que estipula las bases para el tratamiento de las mercancías como si fueran de origen comunitario, y;
- El Anexo 1, que incluye:
  - a. Una "Lista de condiciones que se deben cumplir según las disposiciones del Artículo 84"; y
  - b. Las normas relativas a origen comunitario. Estas once normas ofrecen una explicación exhaustiva de las disposiciones del Artículo 84.

Dos normas básicas facilitan la determinación del origen de las mercancías. Las mercancías deben haber sido producidas totalmente en la Comunidad, o bien producidas en la Comunidad, total o parcialmente, a partir de materiales extracomunitarios.

El término "producidas totalmente" se define en la Norma 2 de las "Normas relativas a origen comunitario" en la parte (b) del Anexo 1, que incluye, entre otros, animales nacidos y criados en la comunidad, productos vegetales cosechados en la comunidad, productos obtenidos mediante la caza o la pesca en la Comunidad, etc. Entre 1990 y 2000, las exportaciones domésticas intrarregionales de alimentos y animales vivos especialmente para alimentos en la CARICOM (CUCI Sección 0) promediaron el 17,7% de las exportaciones

domésticas intrarregionales totales. La distribución de las importaciones intrarregionales fue casi la misma, estimada en un promedio de 17,5% del total intrarregional. Las distribuciones porcentuales anuales fueron estables, oscilando entre un mínimo de 17,4% y un máximo de 23% (CARICOM Secretariat, 2002).

En comparación con los criterios para “mercancías producidas totalmente” que figuran en el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) celebrado entre la Comunidad Europea (CE) y la CARICOM-República Dominicana (CARIFORUM), se observan condiciones adicionales -por ejemplo, frutas, artículos usados y productos extraídos de fuentes marinas- que permiten que el AAE tenga condiciones más accesibles que las normas del MUEC.

Si los materiales regionales resultan inadecuados, o no están disponibles, se podrán importar materiales extrarregionales, y las mercancías alcanzarán la calificación de origen comunitario, siempre que la Secretaría General conceda el certificado necesario que autorice su uso.

Al solicitar la suspensión, la autoridad competente del país de fabricación estudia el caso y, una vez concluida la investigación, solicita que el Secretario General otorgue el certificado. Asimismo, la autoridad competente debe informar a los otros estados miembro “...que el fabricante no puede obtener dentro de la Comunidad el suministro de los materiales que necesita...” (CARICOM Secretariat, 2001, p. 51).

Sin embargo, algunas autoridades competentes no suelen comunicarse con otros estados miembro. Por lo general, es el Secretario General quien expide la notificación en un intento por verificar si el suministro es inadecuado. Este problema se ve agravado por la falta de mecanismos de control apropiados que aseguren la existencia de suministros regionales. Por lo tanto, la disponibilidad de suministros que satisfagan la demanda interna en la CARICOM se subestima en forma acentuada; cabe acotar que esto podría derivar en la suspensión del AEC, incluso cuando esta medida no resultara deseable ni necesaria. Por ejemplo, es muy común que se suspenda el arancel que se aplica a los frijoles rojos, a pesar de los altos niveles de producción de, por lo menos, uno de los países miembro. Del mismo modo, en una solicitud de suspensión para arroz blanqueado -a pesar de que dos miembros informaron tener la habilidad y la capacidad de proveerlo-, el

miembro solicitante expresó “serias preocupaciones sobre la estabilidad y los volúmenes de los proveedores de arroz de la región”.<sup>1</sup>

Las autoridades competentes deberían informar al mismo tiempo a los estados miembro y al Secretario General. De esta forma, se aceleraría el procesamiento de las solicitudes y se reduciría considerablemente el tiempo requerido para evaluar la capacidad de abastecimiento a nivel regional. Además, de esta forma ya no resultarían necesarias las importaciones extrarregionales resultantes de la falta de respuesta de los estados miembro, lo que constituye una de las razones aducidas para importar materias primas desde fuera de la región.

La segunda norma permite la importación de materiales extrarregionales necesarios para la fabricación de mercancías de la “Comunidad”. No obstante, los materiales deben cumplir con una condición para ser tratados como extrarregionales, ya sea mediante un cambio de partida arancelaria o bien, si se trata de productos incluidos en la “Lista”, éstos deben ceñirse a lo que estipulan las condiciones especificadas en dicha nómina.

El primer caso de cambio de partida arancelaria como parámetro para una modificación sustancial resulta de gran importancia. El Anexo 1 parte (b) explica las disposiciones relativas a la interpretación de las normas. Las operaciones simples, como cribado, embalaje, conservación, soldado, mezclado simple, etcétera, que de por sí requieren un mínimo procesamiento, no confieren estado de origen comunitario. Las normas de origen según el AAE son más específicas a la hora de determinar qué constituye un procesamiento insuficiente. El Artículo 8 del Protocolo 1 del AAE incluye una lista más exhaustiva de casos de procesamiento insuficiente. La norma de procesamiento mínimo incluida en el Tratado Revisado debería reformularse, no solo para asegurar que se genere trabajo y procesamiento suficientes en la región, sino también para que se cumpla lo estipulado en otros acuerdos comerciales negociados dentro de la región. Se trata de una opinión reconocida por el Consejo de Comercio y

<sup>1</sup> Las numerosas suspensiones del arancel que figuran prominentemente en las reuniones del Consejo de Comercio y Desarrollo Económico pueden consultarse en las Decisiones Sumarias preparadas por la Secretaría de la CARICOM.

Desarrollo Económico (CCDE), que en 2008 manifestó que *“con carácter de urgencia, debería reconsiderarse la política comercial de la región y analizar la eficacia de las normas de origen relativas al comercio, para poder alinear los casos en que las normas sean más onerosas con las normas de otros acuerdos de comercio firmados con terceras partes...”* (CARICOM Secretariat, 2008).

En el segundo caso, la norma requiere que las mercancías enumeradas en la lista deban cumplir criterios específicos antes de que se les conceda el estado de origen. Los criterios van desde la condición de que los productos finales hayan sido producidos totalmente en la región hasta los procesos especiales que se aplican para poder conceder el estado de origen.

La lista fue creada para proteger tanto los productos para los cuales existe regionalmente capacidad de producción como los productores regionales; a la vez, alienta y garantiza que los productos incluidos en la lista conlleven actividades con valor agregado y suficiente trabajo. Al momento de confeccionar la lista también se tuvieron en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico en la región, por lo que los países se dividieron en países más desarrollados (PMD) y países menos adelantados (PMA).

Sin embargo, debe revisarse la base sobre la cual se estableció el AEC, debido a los siguientes factores: la infusión de tecnología, los cambios en las condiciones globales y regionales, la estructura y los patrones de la inversión extranjera directa (IED), el entorno comercial -en particular, la negociación e implementación en la región de acuerdos de comercio que se ajusten a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, las condiciones económicas de los estados miembro, incluidos ingresos en descenso, estructuras industriales, y otros factores internos y externos. Las prendas de vestir, por ejemplo, generaron valores diferentes del AEC, debido a la gran cantidad de IED realizada en la región por la industria de la indumentaria. Sin embargo, dado que México se ha incorporado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sumado a la creciente competencia de productores que pagan bajos salarios, las dificultades con el tipo de cambio sufridas por un importante exportador local de prendas de vestir y la falta de economías de escala y de alcance en la región, nos encontramos con una industria de la indumentaria que prácticamente ha desaparecido.

Aun en los casos donde la lista requiere que los productos sean “producidos totalmente”, los fabricantes se reservan el derecho de importar materia prima extrarregional, con sujeción a las condiciones detalladas en el párrafo 3 del Artículo 84, a fin de recibir la calificación necesaria. Cuando se trata de algunos de los otros rubros de la lista, el Caribe no produce los materiales necesarios para cumplir la condición recién mencionada; por ejemplo, la producción de aceite de oliva y de zapatos de cuero.

En el AAE -reflejando los requerimientos de la UE-, esta cuestión se trata de otra forma; un ejemplo sería el de los productos clasificados bajo el rubro 17.04: artículos de confitería elaborados con azúcar y sin cacao. El Tratado Revisado impone únicamente una simple condición, a saber, que los artículos de confitería sean producidos con materiales de la región según el rubro 17.01 (azúcar) y que, en virtud de ello, se puedan importar otros materiales. En este caso las normas de origen del AAE son más estrictas, dado que se deben cumplir dos condiciones: todos los materiales utilizados *no deben* corresponder a la clasificación 17.04, y el valor de cualquier material a utilizar contemplado en el Capítulo 17 no puede superar el 30% del precio franco fábrica del producto. Por lo tanto, la norma del AAE relativa a cómo se califica un determinado material es más estricta porque requiere un valor agregado más alto.

Además, para algunos productos, las materias primas sustitutas que no se rigen por la lista y que, a su vez, generan valores más bajos de arancel pueden importarse extrarregionalmente, generar porcentajes más bajos de AEC y, aun así, calificar para estado de origen en la CARICOM. Para corregir estas anomalías se debería revisar la lista, de manera que contemple los productos sustitutos. El Artículo 84, párrafo 10, exige la revisión continua del Anexo y, en particular, de la lista; y permite la incorporación de enmiendas al Anexo para asegurar que se cumplan los objetivos de la Comunidad. Resulta notable que, a la fecha, el Anexo y en particular la lista no hayan sido revisados desde que fueran establecidos por el MUEC.

En el caso de los requerimientos que se aplican al aceite de oliva y otros similares, los productos deberían simplemente ser eliminados de la lista y clasificados como de origen comunitario en virtud de la norma de cambio de aranceles.

Cuando se trata de mercancías producidas con materiales que pertenecen a una partida específica, la



lista estipula las materias primas, no requiere que sean regionales y no cuantifica el valor agregado que aportan.

Los productos terminados fabricados con ciertos materiales no incluidos en una partida específica del sistema armonizado (SA) no pueden ser fabricados con determinados insumos, ya sean regionales o no. Este requerimiento se incluyó para asegurar que el producto terminado sea transformado mínimamente antes de clasificar como de origen comunitario. En virtud del AAE, si bien existe este requerimiento, también se prevén márgenes de tolerancia. Por ejemplo, los medicamentos (excluidos los productos de las partidas N° 3002, 3005 o 3006) obtenidos de la amikacina de la partida N° 2941 deben fabricarse con materiales clasificados dentro de una partida que no sea la del producto en cuestión. Sin embargo, pueden usarse los materiales de la partidas N° 3003 o 3004, con la salvedad de que su valor total no supere el 20% del precio franco fábrica del producto. Esta salvedad no figura en las normas de origen del Tratado Revisado.

La lista también requiere que determinados productos terminados sean fabricados mediante un proceso en particular para, de esa forma, alcanzar la calificación de origen comunitario. Según la condición que figura en la lista, los neumáticos recauchutados o renovados deben ser producidos precisamente mediante recauchutado o renovación. La clasificación del producto ya requiere neumáticos recauchutados. Por lo tanto, debería cambiarse esta condición para asegurar al menos una transformación mínima.

Para la mayoría de los productos que contiene, la lista requiere que los insumos extrarregionales -si se incluyen los mismos- no deben superar un porcentaje determinado del precio de exportación (criterios de valor agregado). En muchos casos, este porcentaje es más bajo para los miembros con estado de PMD. El AAE hace referencia al precio de exportación como precio franco fábrica. El valor agregado no es un gran inconveniente, a menos que el porcentaje del valor agregado sea tan bajo que sea desestimable, o tan alto que sea imposible de alcanzar. En la lista, el valor agregado se mide como el valor de las materias primas extrarregionales que no superen un porcentaje específico del precio de exportación del producto terminado. En el caso de algunos productos, el requerimiento de valor agregado incluye los materiales para embalaje.

La norma del valor agregado puede ser manipulada mediante la reducción de los precios de exportación si

no se alcanza el porcentaje. Si, por cualquier motivo, las autoridades competentes no pueden controlar o asegurar que se cumplan los requerimientos técnicos, entonces debería aceptarse la presentación de declaraciones. El costo de mano de obra en la región ha estado aumentando y no acompaña los niveles de productividad. Los altos salarios -que en cierta forma también se reflejan en el valor agregado, si bien en menor medida- son un indicador engañoso del valor agregado, especialmente considerando la productividad. A menos que el requerimiento de valor agregado verdaderamente sume valor al producto, cabe preguntarse si éste facilita realmente el comercio intrarregional. Se debe destacar que lo más importante es fortalecer la capacidad de las autoridades competentes mediante capacitación y auditorías para medir y controlar el cumplimiento de manera eficaz.

Agravados por las salvaguardias y suspensiones, algunos de los criterios de valor agregado en el Tratado Revisado resultan inadecuados como amortiguadores y no estimulan la plena producción doméstica. Tomemos como ejemplo el de los artículos de confitería elaborados con azúcar que mencionamos anteriormente.

Otra diferencia fundamental entre el AAE y el Tratado Revisado es el concepto de acumulación.<sup>2</sup> El AAE contempla la acumulación con el CARIFORUM, con los países grupo ACP y con otros territorios, algunos países en desarrollo y vecinos de América Latina inclusive, entre ellos Cuba. Esto se llevó a cabo de acuerdo con el Artículo 5 párrafo (1) del Protocolo 1, a pedido del CARIFORUM. Esta acumulación es importante y sería un gran paso hacia el establecimiento de relaciones sustentables con América Latina. Si bien el Tratado Revisado menciona el "material regional", no permite explícitamente la acumulación con países vecinos en desarrollo.

En el caso de mercancías expedidas para ser reparadas, renovadas o mejoradas, la mercancía debe ser re-expedida directamente al miembro del cual fue exportada, y el valor de los materiales importados desde fuera de la región no puede superar el 65% del costo de la reparación si es reparado en un PMD y de 80% si es reparado en un PMA. Una vez más, corresponde plantear si las autoridades competentes

<sup>2</sup> Acumulación ("cumulation") se refiere al sistema de reglas de origen que permite la producción o transformación de un producto en dos o más países especificados, con el fin de satisfacer las normas de ingreso del país importador de dicho producto.

cuentan con los recursos necesarios para asegurar que se esté cumpliendo esta reglamentación.

En 2001, el petróleo, los productos derivados del petróleo y otros relacionados ocupaban los cuatro puestos principales en el área de importaciones intrarregionales; Trinidad y Tobago era el principal exportador. Otros productos básicos que se ubicaban dentro de los 20 puestos principales incluían arroz blanco, caña de azúcar, harina, galletas dulces, pargo congelado, mero, bebidas gasificadas y cerveza; otros gasóleos y otros aceites de petróleo, etc.; cemento para la construcción, pañales para bebé, cajas de cartón, etc.; tubos de hierro o acero para oleoductos y gasoductos; y jabones y productos orgánicos tensoactivos. La lista de las principales exportaciones intrarregionales no era muy diferente, e incluía más productos de base energética y menos productos alimenticios. Las materias primas para estos productos se importan de afuera de la región y reciben más suspensiones.

De acuerdo con el Banco Mundial/OEA (2008, p. 24), *“El comercio intrarregional es muy limitado y sesgado en favor de unos pocos países y productos...”*. En 2005, se evaluó que las exportaciones intrarregionales ascendían a US\$ 2.500 millones, mientras que Trinidad y Tobago era responsable del 85% de las exportaciones totales.

También existe una lista de exenciones arancelarias condicionales; los países miembro podrán -a su entera discreción- aplicar exenciones arancelarias en virtud del AEC cuando las mercancías sean importadas para uno de los usos especificados en esa lista. La lista A permite una suspensión indefinida del AEC, con tasas que los estados miembro deben aplicar para casi 100 líneas arancelarias.

La lista B contemplaba una suspensión del AEC para los PMA que se pudo aplicar durante 2 años, con una excepción concedida a Dominica. A los países se les permitía aplicar una tasa arancelaria mínima (sin máximo) a más de 500 líneas arancelarias. Algunos países dejaron de aplicar las tasas de la lista B solo recientemente.

La lista C permite a miembros aplicar tasas específicas a sus productos de manera individual, si bien se acuerda una tasa mínima de AEC. Estas tasas se aplican a más de 200 líneas arancelarias y difieren entre países miembro. La lista D parte 1 permite solo a Belice aplicar un arancel cero a 10 líneas arancelarias, mientras que los demás miembros aplican entre el 30% y 35%. La parte

II permite que Belice, Saint Kitts y Nevis y los demás países de la OECO apliquen tasas diferentes de la tasa del AEC para aproximadamente 28 líneas arancelarias.

Ante tantas divergencias -incluido el hecho de que el AEC no se aplica en forma uniforme entre los miembros- los estados miembro pueden, a su entera discreción, cambiar las tasas y no cumplir con los límites de tiempo impuestos por la lista. Esto es cierto en el caso de la lista B. Se deberían restringir este tipo de acciones. Además, hay una superposición entre la lista de exenciones de aranceles condicionales y las demás listas, lo cual genera confusión.

El análisis precedente demuestra que se deben mejorar las normas de origen, a fin de asegurar la igualdad de condiciones en el marco del movimiento de integración. Esto no quiere decir que las normas estén intrínsecamente erradas ni que afecten negativamente el comercio intrarregional. No obstante, las normas deben ser revisadas y mejoradas puesto que el comercio intrarregional ha generado roces entre los miembros. Vale el ejemplo de un miembro que declaró públicamente que sus principales productores se encuentran a merced del sector de agroprocesamiento de otro de los miembros que, a la sazón, cuenta con un subsidio. El sector en cuestión fue acusado de *“usar materias primas importadas extrarregionalmente mediante acuerdos arancelarios poco claros...”*. Los productores de maní del primer estado del ejemplo argumentan que no pueden satisfacer la demanda de los agroprocesadores del segundo estado ya que los maníes de éste último se importan extrarregionalmente, se procesan con energía subsidiada y luego se envían a los países que originariamente los produjeron. Esta situación provoca que los productores del estado acusador queden fuera del mercado (CANA, 2010).

Obviamente, existen otros factores que afectan el comercio intrarregional; por ejemplo, el transporte, el combustible y las medidas fitosanitarias.

El costo del combustible ha aumentado significativamente, lo cual ha elevado los costos de producción para los miembros. Sin embargo, el principal exportador intrarregional produce su propia energía, por lo cual los costos de energía y, por ende, de producción son mucho más bajos que los de otros miembros de la CARICOM. Según la CARICOM Secretariat (2003), los productos básicos que dominaron el comercio intrarregional en 2001

eran a base de petróleo, y contribuyeron al 38,1% de las importaciones.

Los impedimentos fitosanitarios también constituyen un desafío para el éxito del comercio en esta región. Uno de los miembros se quejó públicamente de que otro estado se escudaba en barreras relacionadas con la seguridad alimentaria para bloquear la exportación de sus hamburguesas a ese país. Por otra parte, un miembro de la OECO no ha podido exportar mangos a otro país que no integra esta organización, debido a medidas fitosanitarias impuestas en el territorio del país importador.

Ahora bien, una investigación de los principales 20 productos básicos incluidos en la lista de comercio intrarregional (tanto importaciones como exportaciones) deja al descubierto la ausencia total de frutas y vegetales, que abundan naturalmente en muchos países de la CARICOM. Por ende, las normas de origen deberían ocuparse de los temas fitosanitarios, para asegurar el comercio de productos agrícolas en toda la región.

## CONCLUSIÓN

Este trabajo se concentra en algunos aspectos de las normas de origen incluidas en el Tratado Revisado de Chaguaramas, cuyo análisis resulta de utilidad para los estados miembro de la CARICOM que aún producen un rango muy limitado de productos y, por otra parte, para el comercio regional dominado por los PMD. El acceso a los mercados también genera roces entre los miembros, lo que puede demorar la integración total.

Por último, el mayor obstáculo que enfrenta la integración regional en el Caribe parece ser la falta de voluntad política, que queda evidenciada por la implementación incompleta del MUEC veintidós años después de su suscripción. El correr del tiempo no favorece a la región. No obstante, se puede alcanzar un enfoque unificado y así hacer frente a los desafíos del desarrollo que surgen en una comunidad internacional altamente cambiante y competitiva. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. 1990. *The Caribbean Common Market: Trade Policies and Regional Integration in the 1990s*. Diciembre.
- BANCO MUNDIAL Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2008. *CARIBBEAN: Accelerating Trade Integration. Policy Options for Sustained Growth, Job Creation, and Poverty Reduction*. Washington. Diciembre.
- CARIBBEAN NEWS AGENCY (CANA). 2010. "Edición del viernes 9 de julio de 2010".
- CARICOM SECRETARIAT. 1973. *Treaty Establishing the Caribbean Community*. Chaguaramas. Julio.
- , 1992. *Administrative Arrangements Relating to the Alteration or Suspension of Rates Under the Common External Tariff, the Working of the Safeguard Mechanism under the Common Market Origin Rules*. Enero.
- , 1996. *Common External Tariff of the Caribbean Common Market, based on the Harmonised Commodity description and Coding System (H.S.)*. Segunda Edición.
- , 2001. *Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*. Consultado el 16 de septiembre.
- , 2002. *CARICOM's Intra-Regional Trade, Volume 1 (1990-2000)*. Septiembre.
- , 2003. *CARICOM's Intra-Regional Trade, Volume 2 - Top Twenty Commodities 1998-2001*. Octubre.

----- . 2008. *Summary Recommendations and Conclusions of the 26<sup>th</sup> Meeting of the Council For Trade and Economic Development*. Noviembre.

----- . 2010. *Caribbean Trade and Investment Report 2010: Strategies for Recovery, Renewal and Reform*. Kingston: Ian Randle Publishers.

----- . 2011a. *Speech By the Hon Freundel J. Stuart, Qc, Mp., Prime Minister of Barbados, to the Opening Ceremony of the 32<sup>nd</sup> Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, 1-4 July 2011, Basseterre, St. Kitts and Nevis*. Consultado el 16 de septiembre.

----- . 2011b. *Página web*. Consultado el 17 de julio.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD). 1999. *Trade Policy in CARICOM: Overview of the Main Trade Policy Measures*. LC/CAR/G.591. Puerto España. Diciembre.

GOODE, WALTER. 2003. *Dictionary of Trade Policy Terms*. 4<sup>o</sup> Edición. Cambridge: Cambridge University Press.

OFFICE OF TRADE NEGOTIATIONS, CARICOM SECRETARIAT. 2011. *Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM states of the one part and the European Community and its member states for the other part*. Consultado el 25 de septiembre.

# SECCIÓN ESPECIAL





# BLOQUES COMERCIALES LATINOAMERICANOS: ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIÍA

## *Prólogo del editor de la sección*

*En un período de gran incertidumbre económica para la mayor parte del mundo, América Latina avanza a ritmo constante (The Economist, 2010). Desde el punto de vista económico, su crecimiento y estabilidad durante los últimos cinco a diez años han sido notables. Sus vastas reservas minerales y petroleras, su impresionante capacidad para producir alimentos y su proximidad estratégica a los mercados asiáticos le deparan un futuro promisorio.*

*América Latina cuenta además con una tradición consolidada de búsqueda de unidad e integración regional para promover la expansión del comercio y su inserción internacional. Sin embargo, coexisten varios esquemas que persiguen declaradamente los mismos objetivos: unidad regional y desarrollo socio-económico. El MERCOSUR, la Comunidad Andina, el ALBA, la UNASUR, el SICA, el CAFTA-DR, cada uno con su propia base de sustentación política, constituyen un intrincado sistema de regímenes y preferencias comerciales con importantes implicaciones para la cohesión de la región y su capacidad para proyectarse en el plano internacional. Cabe preguntarse hasta qué punto se está produciendo efectivamente la integración comercial regional en América Latina, y si estos proyectos son complementarios.*

*La Sección Especial que presentamos a continuación es en gran medida producto de la jornada "Bloques comerciales latinoamericanos: entre la realidad y la utopía", que el Instituto para el Estudio de las Américas (Institute for the Studies of the Americas - ISA) llevó a cabo en Londres en mayo de 2011, con el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido. \* El objeto del encuentro fue definir y configurar un mapa de los bloques comerciales latinoamericanos, examinar detenidamente sus muy diferentes bases políticas y económicas y poner a la luz las diferencias que existen entre las declaraciones políticas, o incluso los acuerdos, y la realidad. El encuentro estableció un fructífero diálogo entre el mundo académico y los encargados de formular e implementar las políticas, y contó con la asistencia de expertos provenientes de ambientes geográficos y temáticos diversos. Confío en que los principales hallazgos, interrogantes y desafíos presentados en esta Sección abran el camino para profundizar el debate entre los calificados y muy diversos lectores de Integración & Comercio.*

**GIAN LUCA GARDINI**  
*Bath, septiembre de 2011.*

\* Deseo expresar mi agradecimiento a Paulo Drinot por coordinar conmigo la jornada de Londres que dio origen a esta Sección Especial. Gracias a Maxine Molyneux por hacer posible el encuentro y a Olga Jimenez por concretarlo. Deseo expresar mi agradecimiento al Grupo de Investigación sobre las Américas de la Cancillería británica por su aporte intelectual y estímulo. Agradezco especialmente a S.E. Mauricio Rodríguez-Múnera, Embajador de Colombia ante el Reino Unido; S.E. Roberto Jaguaribe, Embajador de Brasil ante el Reino Unido; S.E. Maria Beatriz Souviron Crespo, Embajadora de Bolivia ante el Reino Unido y S.E. Pilar Soborio de Rocafort, Embajadora de Costa Rica ante el Reino Unido, por su valioso aporte y perspectiva diplomática. Vaya mi enorme gratitud a José Raúl Perales por enriquecer nuestro debate en Londres con su trabajo sobre América Central, que integra también esta Sección Especial.

## Workshop

# TRADING BLOCS IN LATIN AMERICA

IALS: 23 May, 2011

### Description:

**14.00-15.30** Trading or political blocs in Latin America?

Chair: *Paulo Drinot*

Gian Luca Gardini (University of Bath)  
MERCOSUR - Mahrukh Doctor (University of Hull)  
ALBA - Thomas Muhr (University of Bristol)  
Central America (SICA, CAFTA) - Diego Sanchez-Ancochea (University of Oxford)  
The United States and the FTAs Network - Ken Shadlen (LSE)  
The Andean Community (CAN) - John Crabtree (University of Oxford)

**16.00-17.00** Roundtable with Ambassadors (HE Roberto Jaguaribe, Ambassador of Brazil to the UK; HE María Beatriz Souvion Crespo, Ambassador of Bolivia to the UK; HE Pilar Soborio de Rocafort, Ambassador of Costa Rica to the UK; HE Mauricio Rodríguez-Múnera, Ambassador of Colombia to the UK)

Chair: *Gian Luca Gardini*

**17.00 - 18:00** Dissecting Latin American Trading Blocs  
Presentation of the book *Latin American Foreign Policies*, by Gian Luca Gardini and Peter Lambert (Eds.)

Chair: *Maxine Molyneux*

### Venue:

Institute of Advanced Legal Studies (IALS)  
Charles Clore House  
17 Russell Square  
London  
WC1B 5DR

© Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London  
2nd Floor, South Block, Senate House, Malet Street, London, WC1E 7HU  
tel.: +44 (0)20 7862 8870 | fax: +44 (0)20 7862 8886 | e-mail: [americas@sas.ac.uk](mailto:americas@sas.ac.uk)

BLOQUES COMERCIALES LATINOAMERICANOS:  
ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

GIAN LUCA GARDINI

Catedrático de Relaciones Internacionales y Política  
Latinoamericana, Universidad de Bath

Doscientos años de independencia y búsqueda de unidad no le depararon a América Latina un único proyecto político o comercial de alcance continental. En un continente donde la retórica hiperbólica sobre la integración prevalece en el nivel discursivo, en la práctica, la heterogeneidad y la fragmentación más que la convergencia caracterizan las políticas latinoamericanas en materia de comercio e integración. Esto se refleja en la existencia de una multiplicidad de bloques comerciales, o aspirantes a ello. Una característica sobresaliente de estos supuestos bloques es la brecha que existe entre su objeto declarado y sus logros concretos, al igual que las superposiciones de normas y adhesiones. Parecen coexistir la realidad y la utopía. Se hace necesario que desentrañemos de manera sistemática los conceptos definitorios que empleamos. Primero analizaremos las nociones de “latinoamericano”, “bloque comercial”, y “realidad y utopía”, que definen esta sección de debate. Luego, nos referiremos a cuatro cuestiones que tienen un alto impacto en los regímenes y agrupamientos comerciales latinoamericanos. Por último, se plantearán los tres interrogantes fundamentales que dan marco a esta Sección Especial.

¿Qué es un bloque comercial “latinoamericano”? El concepto mismo de América Latina está hoy puesto en discusión (Gardini, 2010). Si bien persisten los intentos de integración regional, surgen también tendencias contrarias. La creciente gravitación política de México, América Central y el Caribe en la órbita de Estados Unidos de América, el cada vez mayor rol regional y global de Brasil, la imperiosa búsqueda de muchos gobiernos sudamericanos de un orden internacional más autónomo y multipolar parecen estar desintegrando a América del Norte, América Central y América del Sur, y encaminarse a definir a esta última como una posible nueva región en sí misma (Instituto Rio Branco *et al.*, 2000). Además, ¿dónde encaja México? Es parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los obviamente no latinoamericanos Estados Unidos y Canadá y, a la vez, promotor de la

recientemente constituida y muy latinoamericana Alianza del Pacífico -orientada al comercio- con Perú, Colombia y Chile. Además, si Estados Unidos participa en un acuerdo comercial con uno o varios países latinoamericanos, ¿Puede ese acuerdo considerarse latinoamericano? Cualquiera sea el caso, ¿Cuál es el elemento discriminante? ¿La exclusividad? ¿La pertinencia? Por último, ¿Las alianzas comerciales organizadas por temas de interés en las que participan algunos países latinoamericanos, como el Grupo de Cairns de las potencias agrícolas o el G-20 de los países en desarrollo -dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, deben ser consideradas como formas de bloques comerciales latinoamericanos? A los fines de la presente sección, un bloque comercial latinoamericano debe reunir las siguientes condiciones: (a) circunscribirse geográficamente a las Américas (lo que excluye, por ejemplo, agrupamientos dentro de la OMC) y (b) al menos el 50% de sus miembros deben ser estados latinoamericanos (lo que excluye el TLCAN pero incluye otros acuerdos de libre comercio - ALC).

¿A qué nos referimos por “bloque comercial”? Mientras que algunos esquemas como el MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen una clara dimensión comercial, algunos agrupamientos latinoamericanos más recientes, como el ALBA, la UNASUR o la inminente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han privilegiado la dimensión política por sobre la económica (y la comercial) y, así, se encuadran dentro del regionalismo *post*-neoliberal (Sanahuja, 2009). En esta sección el foco está puesto en los agrupamientos con una dimensión comercial operativa, que incluyen, por ejemplo, el ALBA y su Tratado de Comercio de los Pueblos pero excluye por ahora a la UNASUR, donde la dimensión comercial aún no se concretó.

¿A qué nos referimos por “realidad y utopía”? A lo largo de los años, el regionalismo y más específicamente los acuerdos comerciales en América Latina se han caracterizado por la existencia de una doble brecha entre las palabras y los hechos (Vaillant, 2010). Se da una *primera brecha* entre lo que los políticos declaran o los medios informan y lo que en realidad se debate y acuerda en el nivel técnico. Hay además una *segunda brecha* entre lo acordado en el nivel técnico y lo que de hecho se aplica o rige en la práctica. Esta peculiaridad trasciende la esfera del comercio. Resulta por ende importante distinguir entre lo que ocurre en la realidad y las aspiraciones o manifestaciones declamatorias.

Principalmente cuatro problemas afectan hoy al comercio en América Latina: la divergencia política, la fragmentación de los esquemas de integración, los límites del regionalismo y el regreso de la política al centro de la escena. *Primero*, los países latinoamericanos son incapaces de alcanzar un mínimo común denominador de convergencia de políticas acerca de tres puntos fundamentales que impactan poderosamente en las estrategias comerciales: la relación con Estados Unidos, el papel de Brasil y el modelo de desarrollo a seguir (Gardini, 2011a). *Segundo*, los proyectos de integración regional que deberían apuntalar la unidad de intenciones en el terreno del comercio reproducen la heterogeneidad del actual panorama político y económico latinoamericano, lo que trae aparejados la fragmentación de esfuerzos, la dispersión de recursos, la superposición de adhesiones a bloques y los conflictos de normas y metas. El efecto "spaghetti bowl" (término usado para denominar la intrincada trama de acuerdos comerciales regionales) es una posibilidad real (Bhagwati, 1995). *Tercero*, el comercio intrarregional puede haber llegado a un punto más allá del cual será muy difícil avanzar. Los socios políticos y económicos extrarregionales (China), los agrupamientos (BRIC, G-20) y los foros multilaterales (OMC) se vuelven cada vez más importantes para el comercio regional; las potencias emergentes y China en particular parecen inclinarse por el bilateralismo; las asimetrías estructurales -como la presencia de potencias con ambiguas credenciales de liderazgo regional- parecen obstaculizar más que alentar la cooperación regional. En términos generales, el resto del mundo está más interesado en lo que los países latinoamericanos tienen para vender individualmente que en lo que América Latina en su conjunto tiene para ofrecer. *Cuarto*, el renovado acento que algunos gobiernos latinoamericanos ponen en la ideología, el regreso de la política al centro de la escena -que prácticamente se opone a la economía en lugar de complementarla- y el uso de la integración regional y su dimensión comercial como una errática táctica de gobierno en lugar de una estrategia nacional estable han politizado la cuestión del comercio y obstaculizado aun más los consensos en ese respecto.

Esta Sección Especial y sus artículos acerca de bloques o regímenes comerciales específicos están estructurados en torno a tres interrogantes principales:

1. ¿Cuáles son las bases de sustentación política y económica de los bloques comerciales que funcionan actualmente en América Latina?
2. ¿Hasta qué punto las discrepancias entre las intenciones y los hechos son una característica de los bloques comerciales latinoamericanos y afectan sus resultados y logros?
3. ¿Es posible evaluar los beneficios reales de los bloques comerciales latinoamericanos para sus respectivos habitantes?

El objeto de esta Sección Especial es vincular la teoría con la práctica, la política con las políticas y ofrecer una perspectiva desde la ciencia política y las relaciones internacionales acerca de la *integración y el comercio*, una trama crucial para América Latina.



## MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

**MAHRUKH DOCTOR**

*Catedrática de Economía Política,  
Universidad de Hull.*

El objeto del MERCOSUR, según lo expresa su instrumento constitutivo, el Tratado de Asunción de 1991, era el "desarrollo económico con justicia social". A los ojos de sus fundadores, la motivación esencial desde el punto de vista normativo fue consolidar los procesos de apertura económica que se registraban en cada país signatario pero también, implícitamente, dar respaldo a las cuestiones políticas y de seguridad subyacentes en ese momento (es decir, la democratización y la reducción de la competencia militar en la región). Desde su inicio, fue un proceso con una fuerte injerencia estatal y recurrió a la diplomacia presidencial para la definición de sus prioridades y su agenda (Malamud, 2005). En 2011, el MERCOSUR celebró su vigésimo aniversario y puso de relieve una cantidad de logros, incluido un considerable aumento del comercio intrarregional de US\$ 5.000 millones en 1991 a US\$ 40.000 millones en 2010, niveles récord de inversión extranjera directa (intra y extrarregional), con entradas por más de US\$ 400.000 millones en los últimos 20 años y, lo que tal vez sea más importante, el invaluable premio de vivir en un vecindario pacífico y democrático.

Este artículo explora cuatro aspectos: las motivaciones y metas de cada miembro; los desafíos claves que la región enfrenta; las discrepancias entre los acuerdos formales y la práctica; y algunas lecciones de la integración del MERCOSUR.

La iniciativa de integración económica paulatina fue ambiciosa en cuanto a su alcance, si se la compara con otros proyectos de integración de países en desarrollo, y en términos temporales, si se la compara con la mayoría de los restantes procesos de regionalismo, el europeo inclusive. Se propuso concluir la transición de zona de libre comercio a unión aduanera para el año 1995 e incluso llegar a convertirse en un mercado común hacia 2006. De haber cumplido satisfactoriamente la mayor parte de este cronograma, habría necesitado menos de la mitad del tiempo que la Unión Europea tardó en alcanzar el mismo objetivo. En lugar de ello, el incumplimiento de estos plazos se ha vuelto el blanco de numerosas críticas. Visto con realismo, esto no fue ninguna sorpresa, dadas las inveteradas asimetrías estructurales del MERCOSUR y el impacto de los periódicos conflictos internos y externos.

Cada miembro tenía diversos motivos y propósitos específicos para sumarse al proyecto. Brasil, el mayor de los socios (75% del producto interno bruto - PIB del MERCOSUR), hizo hincapié en los beneficios políticos por sobre los económicos. Ve al MERCOSUR como una oportunidad para obtener reconocimiento por su liderazgo regional y, lo que es más importante, como un instrumento para manejar sus complejas relaciones con Argentina. La visión que Brasil tiene de sí mismo a más largo plazo como un "actor global" implica que considera al MERCOSUR como un trampolín para acrecentar su influencia internacional. Argentina ve fundamentalmente los beneficios del regionalismo a corto y mediano plazo, en términos de un mayor acceso al mercado brasileño pero, más recientemente, como un medio para evitar quedar rezagada (o ignorada) en el ascenso global de Brasil. En los primeros años, Paraguay veía al MERCOSUR principalmente como un respaldo a su nueva y frágil democracia. En términos más generales, Uruguay y Paraguay han puesto mayoritariamente el énfasis en el acceso a los mercados de los dos socios más grandes del bloque y entienden el regionalismo como una oportunidad para atraer inversiones a través del desarrollo de la integración productiva regional. La desproporción entre los objetivos políticos y la mentalidad global de Brasil, por un lado, y el panorama y los objetivos más

bien económicos de los tres socios menores, por el otro, condujo inevitablemente a la decepción.

Una combinación de prioridades cambiantes, expectativas desacertadas y asimetrías regionales provocó que el proceso de regionalismo tuviese numerosas carencias. Las asimetrías tienen que ver con el tamaño, el nivel de desarrollo y dependencia, la competitividad, las capacidades y los regímenes de política económica (Blyde *et al.*, 2008; SIA, 2009). Las falencias del proceso de regionalismo son consecuencia de períodos frecuentes de escaso crecimiento y volatilidad económica, instituciones regionales débiles (principalmente las de resolución de controversias) y la insistencia (fundamentalmente de Brasil) en mantener una gobernanza regional puramente intergubernamental. En conjunto, estas cuestiones han acentuado las tensiones regionales en materia de políticas, exacerbando la incertidumbre empresaria y minado la credibilidad de las políticas.

Los problemas antes mencionados contribuyeron a la existencia de numerosas lagunas entre la retórica y la práctica del regionalismo en el Cono Sur (Cason, 2011; Gardini, 2011b). En 2009, más del 50% de los acuerdos del MERCOSUR no habían sido incorporados a las correspondientes legislaciones nacionales, lo que generó gran inseguridad jurídica. Y lo que es más notorio, si bien el MERCOSUR fue pensado como una unión aduanera a partir de 1995, sólo en la Cumbre de San Juan, en 2010, logró acordar un procedimiento aduanero unificado y poner fin a la doble imposición de las importaciones al momento de trasponer las fronteras intrarregionales. Se estableció que la implementación de estos acuerdos comenzará en 2012, pero si el historial de incumplimiento de los compromisos regionales es indicativo de algo, todavía es demasiado temprano para celebrar una implementación puntual y sin sobresaltos. Las deficiencias o debilidades institucionales incluyen el recurso repetido a la politización de las cuestiones (por ejemplo, las dificultades relacionadas con la concreción de la adhesión de Venezuela -paralizada durante años en el Congreso paraguayo- y la controversia entre Argentina y Uruguay por la radicación de la planta de celulosa son buenos ejemplos). Las reacciones *ad hoc* ante factores coyunturales son otro problema que amenaza las expectativas de profundización de la integración regional (por citar un ejemplo, las recientes rencillas comerciales y acusaciones mutuas entre Argentina y Brasil en relación con las licencias de importación no automáticas). Desde 2005, los



socios menores se sienten cada vez más frustrados con el MERCOSUR.

Estas consideraciones pueden dar lugar a que nos preguntemos si vale la pena procurar el regionalismo en el MERCOSUR. Si bien puede haber alcanzado los límites del comercio intrarregional, queda todavía mucho espacio para una intensificación de la integración productiva y de las inversiones transfronterizas (ABDI, 2010). Sin embargo, todavía más significativo es el hecho de que los beneficios políticos derivados del regionalismo están lejos de haberse agotado. Los acontecimientos de la escena internacional sugieren que nuevas áreas de cooperación en materia de seguridad podrían beneficiarse de la instauración de disciplinas regionales colectivas (por ejemplo, el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la proliferación nuclear, el cambio climático, la seguridad energética). Además, la cooperación regional podría ofrecer protección contra potenciales impactos adversos resultantes del proceso de reacomodamiento del equilibrio global. Por cierto, la cooperación no necesariamente implica estructuras formales de regionalismo. Otro interrogante relacionado es si el MERCOSUR es un concepto de regionalismo lo suficientemente amplio para encarar estos desafíos. ¿Podría un concepto espacial sudamericano más abarcador -como se puso de manifiesto en la reciente iniciativa de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)- constituir un criterio más apropiado para el logro de la integración de la infraestructura regional, cooperación en materia de defensa y mayores flujos de comercio e inversión regionales?

Las experiencias del MERCOSUR contienen varias enseñanzas para otros países en desarrollo y para la marcha del propio bloque. *Primero*, la importancia de implementar normas consensuadas y establecer mecanismos de resolución de controversias adecuados. Para consolidar un esquema de integración basado en normas es necesario prestar atención a la calidad y la observancia de las normas. *Segundo*, las perspectivas de integración a largo plazo no pueden descansar en procesos estado-céntricos dirigidos exclusivamente por las prioridades presidenciales. Es necesario realizar un esfuerzo sistemático por incluir a los sectores empresarial y laboral para institucionalizar las condiciones de la interacción transfronteriza y apoyar el desarrollo de una identidad regional. Por el modo en que las cosas han evolucionado en el MERCOSUR en los últimos años (clases de español en Brasil, escuelas de samba y *capoeira* en Argentina, inversiones del tipo maquila

en Paraguay, turismo en Uruguay), es posible que la supervivencia e institucionalización del regionalismo pase más por lo que las sociedades demandan o requieren que por lo que los gobiernos imponen.



## LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

*JOHN CRABTREE*

*Investigador Asociado del Centro Latinoamericano,  
Universidad de Oxford.*

La Comunidad Andina tiene una historia relativamente larga, que se retrotrae a 1969, y un supuestamente alto nivel de institucionalización. Sin embargo, el esquema se ha visto asediado a lo largo de los años por fracturas y desavenencias internas. De los seis estados miembro originales, sólo cuatro -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- conservan la condición de miembros plenos. Chile abandonó el Pacto Andino en 1976 (aunque se ha reincorporado como estado asociado) a raíz de la existencia de profundas diferencias acerca de la liberalización del comercio. Venezuela, que se había incorporado en 1973, también lo hizo en 2006 como consecuencia de la celebración de acuerdos de liberalización del comercio entre los estados miembro y Estados Unidos.

En su concepción original, el Pacto Andino fue parte esencial de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de las décadas de 1960 y 1970 (Casas Grazea, 2001). Pretendió establecer un arancel externo alto para proteger a la industria de la competencia extranjera e impuso límites a la inversión extranjera y la repatriación de utilidades. El abandono de la ISI en la década de 1980 trajo aparejado un replanteo integral. El Protocolo de Quito de 1987 dejó sin efecto los impedimentos a la inversión extranjera y, en 1989, los estados miembro eliminaron las barreras a la liberalización del comercio. Estas medidas eran similares a las que los estados miembro ya estaban adoptando internamente. La Declaración de Caracas de 1991 se atrevió aún más al erradicar el legado de nacionalismo económico: autorizó la libre repatriación de utilidades por parte de los inversores extranjeros y determinó la igualdad de tributación de las empresas extranjeras



y las nacionales. La idea fue perfeccionar la región andina como una zona de libre comercio, con vistas al establecimiento de una unión aduanera y, con el tiempo, un mercado común (Salgado Peñaherrera, 1995).

Pero el proceso de liberalización del comercio regional se vio agobiado por los conflictos surgidos entre los estados miembro, en particular en relación con el ritmo de reducción de los aranceles comunes y la creación de listas de excepciones para los sectores y mercados sensibles. Los países adoptaron políticas de liberalización del comercio individuales con diferentes grados de intensidad. Los desacuerdos en relación con éste y otros asuntos condujeron a un estancamiento temporario del proceso después de que Perú anunciara en abril de 1997 su decisión de abandonar por completo la CAN. Si bien esta amenaza nunca se materializó, desencadenó -concurrentemente con la incapacidad de los países de ajustarse a los plazos fijados por la CAN- un creciente problema de credibilidad en las instituciones del esquema regional. Hasta la creación de un arancel externo común demostró ser una meta esquiva.

La concreción de una integración regional más profunda y la coordinación de políticas se vieron permanentemente jaqueadas por la *realpolitik* regional y los conflictos entre los estados miembro acerca de cuestiones que no eran pertinentes. A mediados de la década de 1970, Perú y Chile estuvieron cerca de llegar a la guerra a consecuencia de un conflicto limítrofe. En 1996, también Perú y Ecuador se enfrentaron en una breve contienda en relación con su frontera común. Las relaciones entre Colombia y Venezuela se tensaron seriamente durante las presidencias de Álvaro Uribe y Hugo Chávez. En 2008, se produjeron fricciones entre Ecuador y Colombia como consecuencia de la incursión de Colombia en la frontera norte de Ecuador y las recriminaciones acerca del supuesto apoyo de Quito a las FARC. Las relaciones entre Perú y Bolivia también se han visto complicadas últimamente, sobre todo por las diferencias entre los Presidentes García, de Perú, y Morales, de Bolivia, acerca de la conveniencia del libre comercio.

Tal vez el mayor reto para la CAN haya consistido en cómo orquestar una postura unificada de los miembros ante la liberalización del comercio con interlocutores ajenos a la región, en especial Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Éste ha demostrado ser un serio escollo, especialmente en los últimos cinco años, ya que se produjeron profundos desacuerdos acerca de los efectos de la liberalización del comercio y la inversión en los países individualmente. Ecuador y Bolivia se han

mostrado mucho más reticentes que Perú y Colombia a procurar la liberalización y abandonar su autonomía en un mundo globalizado; para ellos esas metas se convirtieron en artículo de fe. Bolivia y Ecuador expresaron su fuerte oposición a que los estados miembro negociaran acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (Sanahuja, 2007). Finalmente, Perú y Colombia negociaron sus propios acuerdos bilaterales con Washington, sin tener en consideración las objeciones de los demás miembros, hecho por el cual Venezuela abandonó la CAN. El ALC entre Perú y Estados Unidos fue ratificado por ambos países en 2007, mientras que el ALC con Colombia todavía no había sido ratificado por Estados Unidos al momento de redactar este artículo.

Las negociaciones entre los miembros de la CAN y la UE provocaron tensiones similares, aunque Venezuela no haya participado de las mismas. Colombia y Perú, presididos entonces por Uribe y García respectivamente, abogaban por las políticas de libre mercado y de crecimiento impulsado por las exportaciones y acordaron liberalizar el comercio y las inversiones con la UE. Bolivia se opuso a la liberalización del comercio en general, pero particularmente a los derechos de propiedad intelectual. Por su parte, Ecuador adoptó una postura más ambivalente y finalmente decidió excluirse de las negociaciones con la UE. Tanto Bolivia como Ecuador criticaron a la UE por intentar socavar la unidad de la CAN al acordar negociar directamente con Perú y Colombia. Por su parte, la UE sostuvo que había tenido la intención de negociar un acuerdo común pero no había tenido éxito debido a la existencia de diferencias irreconciliables entre los estados miembro de la CAN.

Las negociaciones entre la CAN y el resto de América del Sur se retomaron luego del fracaso del proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y reflejan las metas de la política exterior brasileña en la región (Cienfuegos, 2006). En 1998 se estableció un marco para las negociaciones, que fue replanteado en 2000. El proceso culminó con la firma de un acuerdo de complementariedad en 2003. Sin embargo, los esfuerzos por integrar la CAN y el MERCOSUR han demostrado ser muy problemáticos en la práctica, dada la complejidad de los intereses en juego, la falta de claridad acerca de los resultados deseados (particularmente en los países de la CAN), los temores de que la liberalización del comercio con Brasil acabaría con las industrias locales, la ausencia de un mandato de negociación preciso dentro de la CAN y

la falta de convergencia de las prioridades de política exterior entre los países participantes.

¿Hacia dónde va la CAN de aquí en más? Después de más de 40 años sigue vigente a pesar de la deserción de algunos estados miembro y la existencia de conflictos entre otros. Ha dado origen a algunas instituciones importantes para América Latina en su conjunto, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino (ahora Latinoamericano) de Reservas (FLAR). El comercio intrarregional ha crecido considerablemente (Adkisson, 2003) y la CAN ha colaborado exitosamente en los esfuerzos por imponer una agenda de mejoramiento de la infraestructura física en una región fragmentada desde el punto de vista geográfico (Acosta *et al.*, 2006). Los mercados preferenciales han sido la salvación de algunos sectores específicos (por ejemplo, los productores de soja en Bolivia, que exportan a Perú y Colombia). No obstante ello, la CAN ha defraudado una y otra vez las quizás exageradas expectativas depositadas en ella y, en consecuencia, ha visto minada su credibilidad. Además, no ha sido capaz de reunir el poder institucional necesario para lograr que los estados miembro respeten e implementen sus prioridades. A la hora de la verdad, repetidamente se ha hecho caso omiso de las decisiones de la CAN.



## AMÉRICA CENTRAL: EL MCCA Y EL CAFTA-DR

**JOSÉ RAÚL PERALES**

*Catedrático de la Elliott School of International  
Affairs, George Washington University.*

A pesar de contar con un mercado común regional cuya base de sustentación institucional y cimientos jurídicos se encontraron alguna vez entre los más ambiciosos del hemisferio, la historia contemporánea de Centroamérica se ha caracterizado por su fragmentación. Al igual que gran parte de América Latina, no pudo superar los obstáculos políticos para crear una auténtica región económica: los países miembro abandonaron los protocolos del mercado común (Mercado Común Centroamericano

- MCCA) concebidos para perfeccionar las normas y crear economías de escala. Es usual que los intereses nacionales prevalezcan sobre los regionales, incluso si la región ha logrado insertarse en la economía global a través de la celebración de acuerdos de libre comercio con socios claves. A partir de que los países lograron diversificar sus economías y estar en mejores condiciones para desarrollarse y especializarse en segmentos productivos, los avances sólo han servido para acentuar las divisiones intrarregionales.

Sin embargo, sería un error reflexionar acerca de la situación de la integración centroamericana exclusivamente a partir MCCA. El tamaño relativamente pequeño y la apertura económica de Centroamérica determinaron que, en una economía globalizada en la que múltiples regiones compiten por captar inversiones y recursos, la "integración" se diese a través de instrumentos no tradicionales. Algunos de éstos se ubican por fuera del clásico sistema latinoamericano de instituciones regionales; de hecho, puede ser que ni siquiera sean "regionales" *per se*, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR). Los nuevos instrumentos y espacios para conseguir la integración son, por una parte, menos institucionales en el sentido organizacional del término (refiriéndose a las burocracias regionales que han actuado como breches frente a la mayoría de los esfuerzos de integración, incluso el propio MCCA centroamericano) y, por otra, son más institucionales en el sentido de "las reglas del juego" (es decir, reglas claras con compromisos creíbles que dieron por resultado una coordinación más efectiva). La naturaleza de estos avances en Centroamérica es prueba de la existencia de nuevas tendencias "minimalistas" en la integración latinoamericana, centradas en el logro de objetivos específicos (BID, 2011).

En Centroamérica la expresión más significativa de la nueva integración es el CAFTA-DR. Abrir mercados a través de un régimen único implica abrir un nuevo canal para atraer inversiones del mayor socio comercial de la región; ello se debe a que las empresas de sectores claves como el textil o el de bienes de consumo elaboran planes de negocios sobre la base de proyectos regionales más que nacionales, lo que da por resultado economías de escala más ágiles y de alcance regional. Esas inversiones, por cierto, sólo pueden ocurrir si se cuenta con una infraestructura comercial adecuada, que incluya puertos, sistemas viales y procedimientos aduaneros expeditivos. En

este sentido, el CAFTA-DR está acompañado de una iniciativa de facilitación del comercio cuyo objeto es fortalecer la infraestructura comercial de la región. Se trata de la primera iniciativa de ese tipo en un acuerdo comercial latinoamericano que apunta a resolver los tradicionales cuellos de botella de infraestructura, facilitando el movimiento de mercancías y servicios en toda la región en relación con socios comerciales claves y, de este modo, apoyar la regionalización económica. Junto con el Proyecto Mesoamérica -una importante iniciativa para el desarrollo de la infraestructura en Centroamérica- están creando efectivamente bienes públicos centroamericanos y, por consiguiente, una nueva forma de integración en esta región.

En este sentido, el CAFTA-DR debe considerarse un instrumento latinoamericano de integración global, aun cuando la base jurídica del acuerdo incluya a un país ubicado "fuera" de la región. La dificultad para la integración latinoamericana en una época de mercados globalizados radica en que algunas definiciones del concepto de región están cambiando o volviéndose completamente obsoletas. En el caso de las economías centroamericanas cuyas fortunas se entrecruzan con Estados Unidos, deben considerarse los millones de migrantes centroamericanos cuyas remesas constituyen la mayor fuente de ingresos generados en el extranjero para países como El Salvador; por ende, la noción de integración regional es casi impensable sin un marco legal que aproveche y dinamice el potencial de su interdependencia de Estados Unidos. Los países centroamericanos han luchado por concretar el CAFTA-DR con este objetivo en mente (Banco Mundial, 2006; Perales, 2010).

Además, en un sentido jurídico, el CAFTA-DR se amolda a un esquema regional de integración latinoamericana. El acuerdo comprende un conjunto de obligaciones multilaterales que no admiten excepciones. En otras palabras, además de liberalizar el comercio con Estados Unidos, el CAFTA-DR también lo hace entre los países centroamericanos y la República Dominicana para todas las líneas arancelarias, con lo cual se verifica efectivamente la libre circulación de bienes y servicios del MCCA. La voluntad política detrás del CAFTA-DR a su vez creó una oportunidad dentro del MCCA para fortalecer y consolidar la unión aduanera, un proyecto que todavía enfrenta tremendos obstáculos.

El conjunto de obligaciones multilaterales del CAFTA-DR incluye un mecanismo de sanciones que amplía y fortalece las disposiciones del MCCA en caso de

incumplimiento del compromiso de libre circulación de bienes. En el pasado, la mayoría de las controversias comerciales entre los países centroamericanos se resolvían a través de reuniones entre los funcionarios de los países, que terminaban en soluciones de compromiso o deserciones. En el marco del CAFTA-DR, los mecanismos de observancia regionales están institucionalizados a través de un robusto conjunto de normas que obligan a los países en un pie de igualdad con el coloso regional. El reciente caso de violación de derechos laborales en Guatemala -primera vez que Estados Unidos emplean el mecanismo de resolución de controversias de un ALC- es un excelente ejemplo del nuevo marco de observancia y sanciones de la integración regional centroamericana. Curiosamente, al reclamar la aplicación de sanciones a Guatemala, Estados Unidos podrían estar exhibiendo uno de los más importantes instrumentos que se necesitan para que la regionalización sea exitosa: liderazgo en la provisión de bienes públicos (observancia de las normas), que el esquema centroamericano -como muchos otros en América Latina- jamás consiguió de manera acabada.

Si bien los esfuerzos de integración regional por lo general se movilizan a través de incentivos positivos, a menudo los dilemas relacionados con una aversión común pueden constituir una fuerza igualmente poderosa para la convergencia regional. El poderío del crimen organizado en Centroamérica y los instrumentos que se requieren para combatir ese flagelo exigen un nuevo nivel de cooperación -en realidad, coordinación- entre los países centroamericanos que va más allá de los mecanismos económicos de integración regional.

En este sentido, un dilema planteado por la aversión común podría convocar a los países centroamericanos en torno de nuevas iniciativas inspiradas en el proceso de integración; a la vez, éstos intentarían solucionar algunos de los problemas de acción colectiva y atomización en la formulación de políticas, lo que ha provocado el estancamiento de la integración centroamericana. Una de esas iniciativas consiste en reunir a la inteligencia, los recursos policiales y otros instrumentos de seguridad nacionales para hacer frente al crimen transnacional a través de una institución *cuasi-OTAN* (SICA, 2011). Una iniciativa colectiva sin precedentes en materia de seguridad como lo es ésta permitirá demostrar cuán ágiles pueden ser las instituciones regionales centroamericanas para reformar y combatir problemas comunes urgentes. Sin embargo, a pesar de las promesas de apuntalar los esfuerzos en materia de seguridad regional, éstos

distan mucho de convertirse en el tipo de accionar integrado que las instituciones regionales imaginan. Además, el peso de las políticas internas polarizadas y la corrupción política y policial limitan el grado de integración centroamericana que pueden impulsar tales iniciativas.



## EL ALBA-TCP

**THOMAS MUHR**

*Investigador Asociado de Desarrollo Global,  
Universidad de Bristol.*

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) fue fundada por Cuba y Venezuela en 2004. Luego se adhirieron Antigua y Barbuda, Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas. Hay un grupo de países que participan en calidad de observadores, como Haití, Paraguay, Granada y la República Dominicana. La composición del bloque muestra que hasta hoy la iniciativa atrajo a las economías menos avanzadas que persiguen una transformación estructural orientada al establecimiento de una economía basada en la producción y que agrega valor en sectores estratégicos. Esto ocurre dentro del marco del objetivo de un "socialismo del siglo XXI" que se rige por los principios de la solidaridad, la cooperación, la complementariedad, la reciprocidad y la sostenibilidad.

El ALBA-TCP incluye estos principios, que claramente difieren de los de la economía de mercado, reconoce las asimetrías internacionales y reemplaza la ventaja comparativa ortodoxa (determinada por la ubicación) por la "ventaja cooperativa" a través de la revitalización de la idea de un nuevo orden económico internacional (Muhr, 2010; Al Attar y Miller, 2010). Las ambiciones socialistas se reflejan en la estructura orgánica del ALBA, que establece un régimen de gobernanza que descansa en dos pilares, donde las instituciones de la democracia representativa liberal coexisten con la institucionalización de la democracia directa marxista: *por un lado*, el estado, conducido por el Consejo de Presidentes y los consejos de ministros subordinados (político, social y económico), comisiones y grupos de trabajo y, *por el*

*otro lado*, el Consejo de Movimientos Sociales, cuyas atribuciones incluyen el desarrollo y la supervisión de la implementación de las políticas socioeconómicas y la creación de capítulos nacionales en los estados miembro del ALBA-TCP para integrar las sociedades organizadas política y económicamente (ALBA-TCP, 2009). Si bien el Consejo de Movimientos Sociales mantiene contacto directo con el Consejo de Presidentes, este último es la máxima instancia decisoria.

Las dimensiones del ALBA-TCP -cultura, educación y conocimiento, energía, medioambiente, finanzas, industria y comercio, al igual que la esfera jurídica, militar, política e ideológica, socio-humanitaria- funcionan de manera integral y holística. Se considera que la economía está al servicio del desarrollo humano y regional con el objeto de reducir las asimetrías generadas por el desarrollo tradicional. Inspirados ideológicamente en la patria grande de Bolívar, las empresas grannacionales (cadenas y redes de producción y distribución regionales) binacionales y multinacionales y los proyectos grannacionales (programas de acción) actúan penetrando todas las dimensiones del desarrollo mencionadas. Las empresas grannacionales y los proyectos grannacionales, que también pueden incorporar a las empresas y organizaciones privadas, surgen en oposición al concepto de corporaciones multinacionales y transnacionales y pueden actuar *de jure* fuera de la región del ALBA-TCP, es decir, América Latina y el Caribe (ALC) en su totalidad (Muhr, 2011).

Un área de integración clave es la energética. A través de la estrategia de Petroamérica -compuesta por Petrocaribe, Petroandina y Petrosur-, la República Bolivariana de Venezuela redistribuye sus recursos petroleros mediante, *primero*, la eliminación de intermediarios a lo largo de la cadena de valor, ya que la participación está limitada a las compañías estatales que se crean en los países que carecen de infraestructura adecuada; *segundo*, la posibilidad de pago en especie y servicios; y, *tercero*, un esquema de financiación que incluye un período de gracia de dos años, una tasa de interés anual del 1% o 2%, y un mecanismo de pago diferido de entre 5% y 70% del monto facturado a lo largo de 17 a 25 años, según el precio mundial del petróleo. Por ejemplo, a un precio por barril de US\$ 100,00-149,99, el 60% de la totalidad de la factura del petróleo de un país califica para su pago a lo largo de 25 años (Muhr, 2010). Con respecto a Petrocaribe, que fue fundada en 2005 y cuenta con 18 miembros, de una oferta de



petróleo de US\$ 6.900 millones de 2009, US\$ 1.400 millones fueron ahorros tangibles para los socios y US\$ 2.900 millones correspondieron pagos diferidos (Ramírez, 2009). Para el año 2010, el Fondo Caribe ALBA-TCP había asignado US\$ 179 millones a 85 proyectos sociales y socio-productivos en doce estados de Centroamérica y el Caribe (Petrocaribe, 2010).

Los primeros efectos observables del comercio del ALBA-TCP son alentadores aunque precisan ser evaluados con cautela. Las exportaciones intra-ALBA-TCP (el bloque de ocho socios) aumentaron de US\$ 5.000 millones en el período 2000-2004 (pre-ALBA) a US\$ 9.000 millones en 2005-2009. Las importaciones venezolanas provenientes de los países del ALBA-TCP crecieron un 90,7% entre 2006 y 2009. Sin embargo, en total representaron sólo el 4,9% de las importaciones del país en el primer semestre de 2010, mientras que el 28% provino de Estados Unidos, el 11% de China, el 10% de Brasil, el 6% de Colombia y el 4,7% de México (Aponte-García, 2011). A pesar de las actuales limitaciones estructurales (los bienes que el ALBA-TCP comercializa son productos primarios y bienes que requieren escaso uso de tecnología, como alimentos y bebidas), los combustibles y lubricantes aparecen menos dominantes que lo que se presume a menudo (Aponte-García, 2011).

Es factible que la cooperación e integración en el ALBA-TCP se intensifique dado que las geografías de la cooperación en materia de comercio, inversión y desarrollo en ALC, al igual que en el plano global, están en un proceso de reconfiguración. En ALC, esto es en parte producto tanto de la activa política de Venezuela/ALBA-TCP como de la crisis financiera y económica a nivel global. Como ejemplo puede citarse el caso de Nicaragua. Entre 2008 y 2009, las exportaciones de origen nicaragüense a todas las regiones del mundo cayeron entre un 6,6% y un 37,5%, mientras que las exportaciones a Venezuela crecieron casi un 300% (BCN, 2010). Si bien el volumen del comercio es relativamente pequeño en términos absolutos (US\$ 249 millones, contra US\$ 566 a Estados Unidos en 2010) (BCN, 2011a), esta reorientación debe evaluarse en relación con la cooperación oficial para el desarrollo de Venezuela/ALBA-TCP, que en 2010 ascendió a US\$ 500 millones (41,9% del total de entradas financieras a Nicaragua) (BCN, 2011b). Esta cooperación ha permitido el restablecimiento de iniciativas de asistencia médica y educación básica gratuitas, al igual que de alimentación, vivienda y otros programas sociales y de generación de ingresos, a través de los cuales entre

2005 y 2009 la pobreza extrema se redujo en un 7,5% y la pobreza extrema rural, en un 12,3% (FIDEG, 2010).

El ALBA-TCP construye una economía política regional desarrollista que tiene a la solidaridad y la cooperación, en lugar de la competencia y la maximización de las ganancias, como sus principios rectores. El objetivo es aumentar la independencia de ALC, dentro de la concepción de la cooperación Sur-Sur, acentuada por la creación del SUCRE, la unidad de cuenta común. La economía alternativa emergente vincula lo social con lo económico, implícito en las nociones de democracia directa y participativa en el modelo de gobernanza del ALBA-TCP. A pesar de las limitaciones estructurales, tanto en lo que respecta a los tipos de economías (dependencias de recursos naturales y de las exportaciones agrícolas) y el interrogante que todavía no tiene respuesta acerca de cómo la "sociedad organizada" ejercerá el poder directo en la estructura del ALBA-TCP, los indicadores sociales y económicos disponibles indican que existen beneficios sociales reales para los habitantes comunes en lugar de las tradicionales elites económicas. Como sugiere el caso de Nicaragua, en el contexto de la crisis financiera y económica global, es dable esperar que se acreciente la importancia del ALBA-TCP para las economías pequeñas y subdesarrolladas.



## ACUERDOS COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

**KENNETH C. SHADLEN**

*Catedrático de Estudios del Desarrollo en la London School of Economics.*

Desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, Estados Unidos ha negociado y suscripto acuerdos comerciales regionales y bilaterales (en adelante, ACRB) con Chile, cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y la República Dominicana (CAFTA-DR), Panamá, Colombia y Perú.

Una característica importante de los ACRB es que tienen que ver sólo parcialmente con el comercio. Es

decir que además de crear nuevas disciplinas sobre instrumentos de políticas que afectan el acceso a los mercados, como los aranceles y las subvenciones, estos acuerdos contienen también capítulos acerca de una amplia variedad de aspectos de políticas “relacionados con el comercio”, entre los que se incluyen la reglamentación de las inversiones, servicios, propiedad intelectual y contratación pública. Por lo tanto, los ACRB no sólo tienen que ver con la coordinación de las políticas nacionales que impactan en el flujo transfronterizo de bienes, sino también con la coordinación de políticas regulatorias que constituyen el núcleo mismo de las economías nacionales (Haggard, 1995). La razón por la que esta distinción es importante radica en que la incorporación de obligaciones adicionales en aspectos relacionados con el comercio (el paso a la armonización regulatoria) significa que el costo del acceso a los mercados que se obtiene a través de los ACRB no es menor (Shadlen, 2005). Entonces, ¿cómo se explica la creación de ACRB en las Américas?

Abordo este interrogante colocando el foco en las preferencias de los países de ALC. Visto que Estados Unidos manifestaron su voluntad de negociar ACRB con cualquier país que estuviese dispuesto a emprender las amplias reformas económicas que conllevan esos acuerdos (Zoellick, 2002), la pregunta es por qué algunos países de ALC aprovechan la oportunidad y otros no lo hacen. Cualquier explicación del fenómeno de los ACRB debe satisfacer dos criterios. *Primero*, la explicación debe ser capaz de justificar no sólo la propagación de los ACRB sino también los límites a esta propagación. Después de todo, si bien la proliferación de estos acuerdos ha sido notable, no ha sido inexorable; varios países han demostrado poco o ningún interés. *Segundo*, la explicación debe ser dinámica, en el sentido de dar cuenta de los cambios en las preferencias de los países. Al fin y al cabo, algunos países que mostraron escaso interés por negociar ACRB con Estados Unidos se convirtieron más tarde en entusiastas defensores de dichos acuerdos.

Presento una explicación basada en dos factores: la estructura de las actuales relaciones comerciales y la dinámica de la competencia con los vecinos.

#### LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ACTUALES

Los países de ALC ya cuentan con acceso preferencial al mercado estadounidense a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y

programas relacionados con el SGP tales como la Iniciativa de Preferencias de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Preferences Act* - CBTPA) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (*Andean Trade Preferences Act* - ATPA). Sin embargo, la limitación de este acceso a los mercados es que carece de estabilidad. Estos esquemas preferenciales son concesiones unilaterales que Estados Unidos otorga. Se conceden -y se pueden suspender- a discreción del país que confiere las preferencias. Estos países no sólo exigen un sinnúmero de requisitos y condiciones a cumplir sino que además establecen procesos ambiguos y politizados para determinar si se reúnen los requisitos para el otorgamiento de las preferencias y si los países cumplen las condiciones.

Por el contrario, los ACRB no son concesiones sino acuerdos recíprocos. No pueden ser modificados arbitraria o caprichosamente por una de las partes. Es cierto que estos acuerdos pueden modificarse unilateralmente, pero la diferencia fundamental radica en que mientras modificar unilateralmente el contenido y la aplicación de los SGP es completamente legal y se ajusta a lo establecido en los programas, modificar unilateralmente el contenido o la aplicación de un ACRB constituye una violación del acuerdo. De este modo, los ACRB aseguran estabilidad, permiten que los países en desarrollo sustituyan el acceso a los mercados -que depende de la antojadiza política de Estados Unidos en materia de SGP- por un acceso a los mercados seguro y estable. Los ACRB no necesariamente mejoran el acceso a los mercados en el sentido de conceder a los países menores aranceles para más bienes pero sí consolidan y estabilizan el acceso preferencial a los mercados que los países ya poseen, y que de otro modo podrían perder.

Para determinar la vulnerabilidad de los países a la política de SGP y su posible voluntad de conseguir acceso preferencial a los mercados con un ACRB, examino la “dependencia comercial de la política”, que defino como una porción de las exportaciones mundiales totales de un país que está constituida por exportaciones que ingresan a Estados Unidos en virtud de programas preferenciales concesionales, discrecionales y susceptibles de ser suspendidos. La relación entre los niveles de dependencia comercial de la política y los niveles de entusiasmo por los ACRB es sugestiva: los países con mayor índice de dependencia comercial de la política parecen más ansiosos por establecer ACRB con Estados Unidos (Shadlen, 2008; Manger y Shadlen, 2011).



## COMPETENCIA

La decisión de suscribir un ACRB con Estados Unidos o no hacerlo no se toma de manera aislada. Por el contrario, los países deciden en el contexto de las decisiones de otros países. Puede ocurrir que los formuladores de políticas en el país X prefieran no suscribir un ACRB con Estados Unidos, pero que los vecinos de X -países con los que X compite por inversión extranjera y cuota de mercado- decidan celebrar esos acuerdos. Por lo tanto, la cuestión para los funcionarios de X no consiste simplemente en decidir si suscriben o no suscriben un ACRB con Estados Unidos sino, más bien, si (a) suscriben un acuerdo, o (b) no suscriben un acuerdo sabiendo que es factible que los vecinos lo hagan. La posibilidad cambia los incentivos porque los costos de no participar pueden resultar excesivos cuando los países vecinos están negociando acceso preferencial a los mercados. Los funcionarios saben que están optando entre celebrar un ACRB o mantener el *status quo*, pero que hay altas probabilidades de que los países vecinos suscriban ACRB con Estados Unidos y ellos queden afuera (Gruber, 2000).

Algunos acontecimientos ocurridos en la región ilustran la dinámica del “temor a la exclusión” que hace que los países modifiquen sus decisiones. Cuando Colombia convino negociar un ACRB con Estados Unidos, se terminó el *status quo* para Perú. El gobierno peruano había mostrado escaso interés en un ACRB con Estados Unidos pero, como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas estaba pronta a quedar sin efecto -lo que significaba que Perú perdería su acceso preferencial al mercado estadounidense, mientras que eso no le ocurriría a Colombia-, los costos de no acordar con Estados Unidos eran de repente más altos que antes del anuncio de Colombia. No es de sorprender que Perú haya cambiado su “opción” de política y que Perú, como Colombia, haya finalmente suscripto un ACRB con Estados Unidos. Del mismo modo, República Dominicana estaba poco interesada en un ACRB, pero se vio forzada a actuar debido al inicio de las negociaciones del CAFTA, ante la amenaza de que el acceso de la República Dominicana al mercado estadounidense pasara a depender de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y así ser vulnerable a las incertidumbres de la política de Estados Unidos. De pronto, adherir al CAFTA o negociar un acuerdo separado se volvió una cuestión de alta prioridad, cambio que se vio reflejado en la decisión de designar al jefe máximo de las negociaciones comerciales del país como Embajador ante Estados Unidos (Financial Times, 2006).

En conclusión, se analizaron dos factores que afectan las preferencias de los países de ALC en cuanto a negociar ACRB con Estados Unidos: la estructura de las relaciones comerciales existentes y la competencia de los países vecinos. Obviamente, no todos los cambios de decisiones que ocurren en la región pueden explicarse por la dependencia comercial de la política y la competencia. Chile decidió negociar un ACRB en la década de 1990 cuando su nivel de dependencia comercial de las políticas no era excepcional y ninguno de sus vecinos o sus competidores estaban negociando. Ecuador dio por acabadas las negociaciones a pesar de que sus vecinos estaban negociando. Uruguay coqueteó con un ACRB a pesar de su baja dependencia comercial de las políticas. Sin embargo, si bien hay excepciones, la dependencia comercial de las políticas y la competencia son instrumentos que sirven para entender la propagación -y la no propagación- de los ACRB en las Américas.



## CONCLUSIONES

**MAURICIO RODRÍGUEZ MÚNERA**  
*Embajador de Colombia ante el Reino Unido.*

El objeto de esta Sección Especial fue aportar temas de reflexión para los académicos y los formuladores de políticas que se ocupan de los temas relacionados con el comercio y los bloques comerciales en América Latina. Este análisis no tuvo por fin dar respuestas definitivas o recetas sino, más bien, plantear interrogantes y promover el debate acerca de tres cuestiones críticas para los grupos comerciales de América Latina, a saber: la diversidad de los objetivos y filosofías que constituyen su base de sustentación, la brecha entre la retórica y la práctica y el beneficio para aquéllos a quienes estos bloques representan. Un debate académico, que se valga de la evidencia y el análisis empírico, siempre es útil para la definición de las políticas más favorables en cualquier país. En estos comentarios de cierre intentaré vincular el debate teórico con sus implicaciones prácticas y tomaré a mi propio país, Colombia, como ejemplo que resuma las principales cuestiones en juego.

Los principales hallazgos de este análisis muestran que, efectivamente, la diversidad de opciones y bloques comerciales por los que pueden optar los países latinoamericanos a veces hace difícil su compatibilización y complica aún más la búsqueda de la unidad latinoamericana. No resulta evidente que los intereses comerciales y la integración regional, como se la entiende tradicionalmente, coincidan. La variedad de bloques comerciales tiende a reflejar una multiplicidad de criterios y posiciones nacionales con respecto a los temas del comercio, por una parte, y a los proyectos de integración, por la otra. Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Europa hacen aun más complejo el panorama. La distancia entre las intenciones y la realidad práctica es evidente en todos los bloques analizados, lo que constituye un buen indicador de un campo de posible acción para los responsables de formular políticas: la reducción de esa brecha. Los beneficios que los bloques comerciales vigentes han deparado a sus comunidades no deben subestimarse y van mucho más allá del comercio. Pero estos logros muchas veces se han visto minimizados ya sea por expectativas excesivas y la retórica en torno de las posibilidades y los beneficios del comercio y la integración o porque el comercio y la internación no parecieron abordar o mucho menos solucionar los viejos problemas de la marginalización, la pobreza o la desigualdad. Pero, ¿debería el comercio en sí ocuparse de eso? ¿O es el comercio más bien un instrumento que sirve para generar los recursos para encarar esas tareas?

Estoy convencido de los beneficios del comercio. Creo que el libre comercio es bueno para el desarrollo social y económico de cualquier país. Sé que éste es un punto controvertido y respeto absolutamente a los que sostienen otras opiniones. Sin embargo, pienso que el libre comercio tiene un impacto neto positivo en términos de crecimiento y distribución del ingreso, en la generación del empleo y en la mejora de la recaudación fiscal que permite invertir en las prioridades sociales. Es por eso que, por ejemplo, estamos conectando a Colombia con el resto del mundo, a veces a través de bloques, a veces a través de acuerdos individuales. Creo que lo estamos haciendo con buenos resultados. Sin embargo, esto confirma que los intereses comerciales de un país y la adhesión a uno o más bloques comerciales pueden coincidir o no. Aquí puede ser necesario que revisemos las categorías mentales que empleamos para reflexionar acerca del comercio, los bloques comerciales, el comercio y el desarrollo y la integración regional.

También creo que el comercio, ya sea que se realice a través de bloques o no, no debería estar ideologizado. Colombia no ha tenido en cuenta los aspectos ideológicos o políticos en relación con el comercio. Queremos ser pragmáticos. Queremos tener tantos socios comerciales como sea posible, con los máximos volúmenes de exportaciones e importaciones que sean posibles. Creemos que aprovechando nuestras ventajas competitivas, tanto las naturales como las creadas, nuestro país se beneficiará del comercio. Nuestro primer socio comercial es Estados Unidos y Venezuela es el segundo. Tienen modelos económicos y políticos completamente distintos. China crece muy rápidamente y en cinco años será nuestro segundo socio comercial. Como dijo hace poco nuestro ministro de economía Juan Carlos Echeverry (2011a): *“la monogamia es buena para el matrimonio pero no para el comercio”*. Celso Amorin (2011), ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, también afirmó que *“en el comercio internacional, la monogamia no es una virtud; tienes que tener todas las parejas que puedas, porque cuanto más diversificado, mejor”*. La evolución del comercio en Colombia durante los últimos veinte años es prueba de que este criterio pragmático y no ideológico funciona. Ésta es, creo yo, una enseñanza muy pertinente: el pragmatismo en el comercio -y más generalmente en la política internacional- es una virtud. El mundo académico y los profesionales del comercio están de acuerdo al respecto (Gardini y Lambert, 2011c).

El pragmatismo también aparece como indispensable para la concreción de la integración regional, con relación al comercio y a otros campos también. Colombia quiere fortalecer los vínculos con sus vecinos. Por momentos no ha sido fácil, pero marchamos en esa dirección. Mi idea es que un día América Latina funcione como un bloque único. Es un pensamiento idealista, pero tengo la esperanza de que nos volvamos más pragmáticos y dejemos de lado nuestras diferencias políticas e ideológicas. Son diferencias que respeto absolutamente e invito a los demás a respetar las decisiones de cualquier país y de mi propio país en relación a cómo tratar las variables políticas, económicas y sociales. Negociar como bloque es mucho mejor que negociar cada país por separado. La postura de América Latina sería mucho más fuerte, y nuestras posibilidades de obtener mejores resultados serían mayores. Creo que la UNASUR, que nació como una iniciativa esencialmente política, también se convertirá en el motor de la integración económica de América Latina

Si bien creo que el libre comercio es positivo, también debemos ser cautos en la manera en que negociamos los acuerdos y los bloques. Debemos asegurarnos de obtener un trato justo, de obtener un beneficio. Asimismo, los derechos de los habitantes de nuestros países deben estar protegidos y los gobiernos latinoamericanos, una vez que se entablan las negociaciones, deben cerciorarse de que todas las comunidades, empresas y sectores económicos en riesgo, los que podrían verse afectados por la apertura comercial, tengan una oportunidad para aumentar su competitividad o encarar otras actividades económicas.

No es cuestión de simplemente dejarlos librados a las fuerzas del mercado liberalizado. Los gobiernos tienen la obligación de prepararlos para que la plena vigencia de los acuerdos. Por eso, es necesario que tengamos cuidado con las asimetrías, los tiempos y muchas otras cuestiones. Como destacó el Ministro Echeverry, la doctrina de la “riqueza de las naciones” de Adam Smith estaba acompañada del imperativo filosófico de la “moralidad de las naciones” (Echeverry, 2011b). Debemos tener muy en cuenta esta conexión al momento de sopesar, adherir o implementar los acuerdos comerciales y los bloques comerciales. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, GINA; GERMÁN CALFAT Y RENATO FLÓRES. 2006. “Trade and Infrastructure in the Andean Community”, en: *CEPAL Review N° 90*. Diciembre.

ADKISSON, RICHARD V. 2003. “The Andean Group: Institutional Evolution, Intra-regional Trade and Economic Development”, en: *Journal of Economic Issues*, 37(2), Junio.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). 2010. *Complementaridade Produtiva entre Brasil e Argentina: oportunidades de negócios conjuntos para promover a integração*. Série Cadernos da Industria ABDI. Brasilia.

AL ATTAR, M. Y R. MILLER. 2010. “Towards an Emancipatory International Law: The Bolivarian Reconstruction”, en: *Third World Quarterly*, 31(3).

ALBA-TCP. 2009. *Estructura y funcionamiento ALBA-TCP*. La Habana. Diciembre, 14.

AMORIM, CELSO. 2011. Citado en “Brazil's Commitment to polygamy”, *The Globe and Mail*. 17 de mayo. Última visita: 17 de agosto de 2011.

APONTE-GARCÍA, M. 2011. “Intra-Regional Trade and Grandnational Enterprises in the Bolivarian Alliance”, en: *International Journal of Cuban Studies*, 3(2/3).

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (BCN). 2010. *Memoria Anual*. Managua: BCN.

----- 2011a. *Informe Anual 2010*. Managua: BCN.

----- 2011b. *Informe de Cooperación Oficial Externa 2010*. Managua: BCN.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2011. *Investing in Integration: The Returns from Software-Hardware Complementarities*. Sector de Integración y Comercio IDB-TN-265. Washington, DC: BID.

BANCO MUNDIAL. 2006. *CAFTA-DR: Challenges and Opportunities for Central America*. Washington, DC: Banco Mundial.

BHAGWATI, JAGDISH. 1995. *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements*. Departamento de Economía, Serie Discussion Papers N° 726. Columbia University.

BLYDE, J.; P. GIORDANO, Y E. FERNÁNDEZ-ARIAS. 2008. *Deepening Integration in MERCOSUR: Dealing with Disparities*, Washington, DC: BID.

CASAS GRAGEA, ANGEL MARÍA. 2001. "La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo", en: *Revista de Fomento Social* N° 56.

CASON, J. 2011. *The Political Economy of Integration: The experience of MERCOSUR*. Londres: Routledge.

CIENFUEGOS, MANUEL. 2006. "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in) viable?" *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

ECHEVERRY, JUAN CARLOS. 2011a. Citado en Nirad Tewarie, "A case for Polygamy", en: *The Trinidad Guardian*. 1 de mayo. Última visita: 17 de agosto de 2011.

----- . 2011b. Presentación en la III Conferencia de Asobolsa-Bolsa Valores de Colombia. Cartagena de Indias. 11 de agosto.

THE ECONOMIST. 2010. "So near and yet so far". Informe especial sobre América Latina. 9 de septiembre.

FINANCIAL TIMES. 2006. "DR-CAFTA: Negotiation Opens Opportunities". 10 de marzo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESAFÍO ECONÓMICO GLOBAL (FIDEG). 2010. *Encuesta de hogares para la medición de la pobreza en Nicaragua FIDEG 2009*.

GARDINI, GIAN LUCA. 2010. "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional", en: *Relaciones Internacionales* N° 15. Octubre.

----- . 2011a. "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", en: Gardini, Gian Luca y Peter W. Lambert (Eds), *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

----- . 2011b. "MERCOSUR: What you see is not (always) what you get", en: *European Law Journal*, 11(5).

----- y Peter W. Lambert (Eds). 2011c. *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

GRUBER, LLOYD. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

HAGGARD, STEPHAN. 1995. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, DC.: Brookings Institution.

INSTITUTO RIO BRANCO, IEPES, IPEA Y BID. 2000. "Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano". Brasilia: 31 de julio - 2 de agosto.

MALAMUD, A. 2005. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination", en: *Latin American Research Review*, 40(1).

MANGER, MARK S. Y KENNETH C. SHADLEN. 2011. "Political Trade Dependence and RTA Formation". Artículo elaborado para la 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association. Seattle, WA. 1-4 de septiembre.

MUHR, T. 2010. "Counter-Hegemonic Regionalism and Higher Education for All: Venezuela and the ALBA", en: *Globalisation, Societies and Education*, 8(1).

----- 2011. *Venezuela and the ALBA: Counter-Hegemony, Geographies of Integration and Development, and Higher Education for All*. Saarbrücken: VDM.

PERALES, JOSÉ RAÚL (Ed.). 2010. *A New Trade Policy for the United States: Lessons from Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

PETROCARIBE. 2010. *Petrocaribe Hoy* 1(4). Septiembre.

RAMÍREZ, R. 2009. *Ministro Rafael Ramírez VI Cumbre de PETROCARIBE Consejo Ministerial*.

SALGADO PEÑAHERRERA, GERMÁNICO. 1995. *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2007. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en: *Pensamiento Iberoamericano* N° 0. Febrero.

----- 2009. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N° 7.

SHADLEN, KENNETH C. 2005. "Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements", en: *Review of International Political Economy* 12(5).

----- 2008. "Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas", en: *Journal of Development Studies* 44(1).

SIA. 2009. *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and MERCOSUR: MERCOSUR Integration*. Última visita: 11 de agosto de 2011.

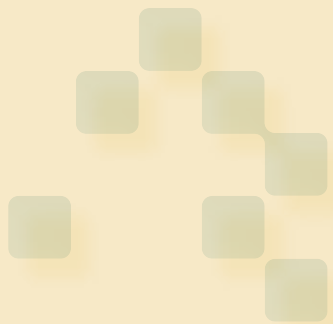
SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). 2011. *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: SICA.

VAILLANT, MARCEL. 2010. Entrevista a Gian Luca Gardini. Montevideo: 9 de julio.

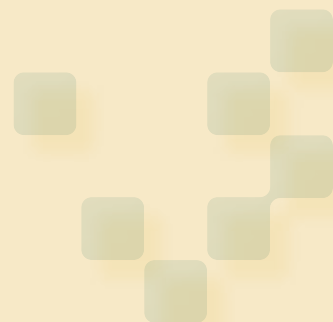
ZOELLICK, ROBERT. 2002. "Unleashing the Trade Winds", en: *The Economist*. 7 de diciembre.







# ENTREVISTAS





## PATRICK LOW\* (OMC)



*Economista Jefe en la Organización Mundial de Comercio. PhD en economía de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Ha trabajado dentro de la OMC desde su fundación en 1995. En 1997 fue nombrado Economista Jefe y se desempeñó como Jefe de Personal del Director General, Mike Moore durante 1999-2000, retornando posteriormente a su posición anterior. Ha trabajado en el equipo de investigación del Banco Mundial, en la división de Comercio Internacional, desde 1990 hasta 1994. Anteriormente impartió cátedra en el Colegio de México, en la ciudad de México, entre 1987 y 1990 y se desempeñó como consultor para un grupo de gobiernos e instituciones intergubernamentales. De 1980 a 1987 trabajó en la secretaría del GATT en Ginebra. Se desempeña también como Profesor Adjunto de Economía Internacional en el Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra.*

- **¿Cuán realistas son las aspiraciones para un proceso de integración profunda y los requisitos relacionados con los compromisos mutuos y las instituciones, teniendo en cuenta la fuerte preferencia que demuestran los países de estar presentes en varios acuerdos, entre los que no necesariamente existe una convergencia?**

Los acuerdos de comercio preferenciales (ACP) se han multiplicado exponencialmente en las dos últimas décadas y, hoy en día, hay unos 300 en funcionamiento. En promedio, cada uno de los 153 miembros de la OMC pertenece a 13 ACP. Es difícil imaginar que esto refleja una política coherente o que no se obtendrán beneficios al racionalizar esta estructura de cooperación comercial.

La verdadera incógnita que aún no hemos podido dilucidar con autoridad es si los muchos acuerdos superpuestos meramente incrementan el costo del comercio, o si establecen incompatibilidades normativas que se contraponen a una integración profunda y a la promoción de oportunidades comerciales en los diversos países y regiones.

Si se tratase principalmente de reducir los costos de hacer negocios a través de un proceso de racionalización, tenemos menos de qué preocuparnos que si las contradicciones de políticas se estuvieran infiltrando en la diversidad normativa. Aún en este último caso, debe distinguirse entre la divergencia intencional e incidental. Lo primero refleja una segmentación del mercado impulsada por la competencia e inhibiría con mucha mayor eficacia una integración

\* Las respuestas a las preguntas de esta entrevista reflejan las opiniones de Patrick Low y no necesariamente representan los puntos de vista de los Miembros de la OMC, o de la Secretaría de la OMC.

profunda que si la intención proteccionista no impulsara una divergencia normativa. En este caso, un “saneamiento” y una racionalización de las políticas en torno a las aspiraciones de una integración profunda sería más fácil de lograr. En última instancia, éstas siguen siendo preguntas significativas en el ámbito de la investigación.

- **El último Informe sobre el Comercio Mundial 2011 se concentra en los acuerdos de comercio preferenciales (ACP) de esta nueva era. A la luz de este informe ¿cómo caracterizaría usted este tipo de regionalismo que se ha desarrollado hasta el momento en América Latina y el Caribe? ¿Cómo lo compararía con la experiencia de regionalismo en otras partes del mundo?**

En términos generales, el Informe distingue entre los ACP que promueven una integración profunda y aquellos cuyo foco se encuentra en las preferencias comerciales. Según sostiene el Informe, los ACP que promueven una integración profunda reflejan la búsqueda de un entorno de políticas que se ocupen de la integración vertical, o de acuerdos internacionales de fabricación en cadenas de suministro. Los ACP buscan minimizar los costos del comercio al asegurar una suficiente convergencia entre las políticas, especialmente en el campo de las normativas.

El Informe tiende a asociar a muchos de los ACP más recientes -en especial en la región asiática- con el deseo de establecer marcos de políticas en apoyo de la integración vertical. En contraste con ello, los acuerdos en África a menudo se caracterizan por un enfoque más tradicional sobre los márgenes preferenciales y una integración menos profunda.

América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia. Parece surgir la tendencia de un enfoque creciente en la integración profunda, aunque la región todavía debe embarcarse en una integración vertical con el mismo nivel de intensidad que muchos países asiáticos. Existe la oportunidad para una integración que mejore aún más la eficiencia sobre la base de acuerdos para compartir la producción.

- **¿De qué manera evolucionará la red de acuerdos comerciales en el futuro? ¿Cuáles son las características a las que América Latina deberá prestar una especial atención?**

Conforme a la respuesta brindada a su última pregunta, esperaríamos ver en los próximos años una evolución en relación con acuerdos de integración más profunda entre América Latina y el Caribe. Si esto sucediese en un entorno donde los arreglos de integración más profundos fuesen mínimamente incompatibles a través de la región, las ganancias serían mayores en correspondencia con ello.

- **La proliferación de acuerdos comerciales ha sido objeto de preocupación frecuente en la agenda de la OMC. La política exterior de América Latina también se encuentra dentro de esta tendencia general y ha llevado a diversos acuerdos de geometría variable. ¿Sería factible una mayor convergencia entre los acuerdos vigentes en la actualidad y cuáles serían las ventajas de promoverla?**

Es cierto que la proliferación de ACP ha producido inquietud en la OMC. Pero poco se ha hecho históricamente para abordar este desafío, ya que a los gobiernos no les interesa regirse por esta agenda, en particular, en el nivel multilateral. Las reglas son incompletas y no se han desarrollado en forma acorde, desde su redacción hace más de medio siglo. Este es un

contraste muy fuerte comparado con el desarrollo de reglas más abarcadoras y completas en otras áreas de las políticas. Además, los intentos por acordar sobre la compatibilidad de los ACP con las reglas casi siempre han resultado inconclusos y la resolución de conflictos rara vez se ha ejercido en este ámbito de las políticas.

Esta situación ha comenzado a cambiar. Hasta el momento, el único resultado (provisional) de las negociaciones de la Ronda de Doha ha sido el establecimiento de un mecanismo de transparencia para analizar los ACP. La aspiración aquí es promover un mejor entendimiento en relación con la naturaleza y las motivaciones de este tipo de arreglos. Este alejamiento de una postura más litigiosa hacia la búsqueda de un entendimiento mutuo, conlleva la promesa de un enfoque más basado en la colaboración para gestionar los ACP potencialmente más conflictivos o incompatibles.

Con el tiempo puede construirse una mayor confianza, lo que quizás lleve a un acuerdo sobre las buenas prácticas o aún sobre reglas nuevas. Al mismo tiempo, según se argumenta en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011*, puede existir la posibilidad de “multilateralizar” el regionalismo. Esto sería un proceso gradual de fusión, construido posiblemente sobre una potencial fusión de acuerdos, o sobre la eliminación gradual de incompatibilidades de políticas y contradicciones entre los ACP.

Un enfoque de este tipo en el ámbito multilateral podría constituir una parte importante del futuro programa de trabajo de la OMC, sin importar el eventual resultado de la Ronda de Doha.

- **En un escenario que considere una temprana definición de la Ronda de Doha ¿esperaría usted una reducción del interés en lograr arreglos preferenciales o una expansión en las motivaciones para favorecer el Regionalismo?**

Esta es una pregunta muy interesante. Los ACP están aquí para quedarse. En realidad la cuestión es el objetivo que tienen. Si apuntan a sustituir un mal funcionamiento del sistema de comercio multilateral, existe un mayor riesgo de proliferación de los ACP en direcciones que quizás no sirvan a los mejores intereses del comercio mundial. Por otro lado, el compromiso con una visión multilateral no frenaría el desarrollo de los ACP, sino que incrementaría las posibilidades de evitar un conflicto de políticas que emane de los ACP que compitan entre sí en lugar de complementarse.







## ANABEL GONZÁLEZ (COMEX)

*Se graduó en leyes en la Universidad de Costa Rica y obtuvo su Maestría en leyes en la Universidad de Georgetown. Fue designada Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica desde el 8 de mayo de 2010 y se encuentra a cargo de la supervisión de la cartera de inversiones y comercio internacional del país. Anteriormente se desempeñó en el área de comercio e inversiones del mismo Ministerio; primero como Directora General (1990-1997) y luego como Viceministro de Comercio Exterior (1998-2001). Posteriormente fue Directora General de la Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica (2001-2002), antes de regresar al Ministerio de Comercio Exterior para conducir las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos en calidad de Negociador Jefe del CAFTA-DR (2002-2004). En el área internacional se desempeñó como Directora de la División de Agricultura en la Organización Mundial de comercio (2006-2009) y luego como Consultora Senior en temas de comercio e inversión para el Banco Interamericano de Desarrollo (2009-2010). En el curso de su carrera ha publicado y dictado conferencias sobre comercio y temas de inversión en más de 25 países.*



### ● ¿Cuáles son los principales desafíos de la integración regional centroamericana?

La integración centroamericana es un anhelo de larga data de los países de la región. A lo largo de los últimos cincuenta años, en los que se ha trabajado por construirla y profundizarla, se han obtenido logros muy importantes. En especial, la integración económica de Centroamérica es un caso de éxito, que ha resistido divergencias políticas, cambios de modelo económico y desastres naturales, y ha generado oportunidades de crecimiento para sus miembros, para las pequeñas y medianas empresas y para la consolidación de empresas regionales. En estas más de cinco décadas, el comercio ha crecido en términos relativos casi 174 veces, con un crecimiento promedio anual del 11%. Hoy el comercio intrarregional supera los US\$ 5900 millones, con un mercado de 38,4 millones de habitantes.

La continua construcción de este gran proyecto debe basarse en cimientos sólidos y estables, que permitan darle sostenibilidad en el tiempo. Esto pasa de manera primordial por contar con un marco compartido de reglas y principios que normen el actuar de los países en la región, así como por respetar y hacer respetar fielmente dicho marco.

Esta institucionalidad centroamericana -de por sí todavía muy débil- sufrió un duro golpe hace algunos meses cuando algunos países de la región se reunieron para forzar la salida de la persona que ocupaba el cargo de secretario de la Secretaría de Integración Económica

Centroamericana (SIECA) y nombrar, sin contar con el consenso de Costa Rica, ni seguir el procedimiento establecido al efecto en los instrumentos regionales, a un nuevo secretario.

Esto revela quizá uno de los más recientes y apremiantes desafíos a la región: la urgente necesidad de recobrar la institucionalidad y restablecer el orden institucional nombrando por consenso al titular de la SIECA.

Por otra parte, incrementar y fortalecer el comercio intrarregional mediante la implementación de medidas para la facilitación del comercio es otro de los retos más significativos que afronta la región, para así maximizar los beneficios de la integración regional y de la relación con otros socios comerciales. Ello supone el logro de mejoras importantes en la infraestructura y agilizar la tramitología en las aduanas para así reducir tiempos y costos en el transporte de mercancías.

Finalmente, otro desafío que nos aguarda es lograr la incorporación exitosa de Panamá al esquema de integración económica centroamericana, socio estratégico que sin duda contribuirá al crecimiento del comercio en la región.

- **¿Cuáles son las principales prioridades de la agenda interna y externa? ¿Cuál es la posición de Costa Rica frente al esquema de integración centroamericana?**

Costa Rica participa activamente en el proceso de profundización de la integración económica centroamericana con una actitud proactiva y mediante el planteamiento de propuestas concretas para avanzar con resultados tangibles. Con miras al logro de esta clase de resultados, meses atrás Costa Rica propuso a los Ministros de Comercio Exterior de Centroamérica adoptar una nueva metodología de trabajo a partir de la experiencia acumulada tras la negociación de varios tratados de libre comercio (TLCs) y elaborar planes de acción, con metas específicas, que permitieran seguir avanzando en el proceso de integración económica.

Guiados por esta visión, cada semestre desde hace ya más de un año, se han aprobado los respectivos planes de acción para cada período, los cuales han estado orientados a impulsar el intercambio comercial de la región centroamericana a través de la adopción de una serie de medidas concretas de facilitación de comercio que impacten positivamente en la competitividad de los sectores productivos; a desarrollar una metodología de programación, monitoreo y evaluación que permita conducir las negociaciones con un enfoque práctico, con el fin de alcanzar mayores resultados en el corto plazo; a establecer mecanismos que eviten la aplicación de medidas discrecionales y unilaterales que afectan de forma injustificada al comercio; y a mantener la congruencia con los derechos y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

- **¿Qué debería hacerse para promover el crecimiento del comercio entre Centroamérica y el resto de América Latina? ¿Cómo lograr una mayor integración a nivel regional? ¿Con el resto del mundo?**

El impulso al crecimiento del comercio intrarregional así como la mayor integración de Centroamérica con América Latina pasa por fortalecer, en primera instancia, el proceso de integración del istmo. Este ejercicio supone, como punto de partida, que se logre recobrar la institucionalidad y restablecer el orden institucional mediante la designación legítima de un Secretario General de la SIECA, así como obtener resultados tangibles para facilitar el comercio,

eliminar obstáculos no arancelarios, armonizar la reglamentación técnica y resolver problemas concretos en el comercio de la región. La exitosa incorporación de Panamá al subsistema económico es otro elemento fundamental en este proceso.

Adicionalmente, supone el fortalecimiento y aprovechamiento de la plataforma de comercio exterior que como región hemos logrado consolidar a través de los acuerdos de libre comercio suscritos y/o puestos en marcha con varios de nuestros más importantes socios comerciales, incluyendo Estados Unidos y la Unión Europea. Estos instrumentos han abierto nuevas oportunidades para diversificar los mercados y consolidar y fortalecer los intercambios comerciales sobre la base de reglas claras y seguras, encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y a mejorar el clima de negocios.

Para continuar promoviendo la inserción de la región centroamericana a la economía internacional es fundamental explorar opciones de acercamiento con algunos otros socios comerciales como podrían ser Corea y Colombia; mantener un enfoque pragmático y flexible en la negociación de TLCs, que permita considerar los intereses de cada país en su estrategia de inserción internacional; fortalecer, a lo interno de cada país, los mecanismos de aplicación de los TLCs que se han negociado y se encuentran vigentes, y asegurar que cada país de la región continúe participando de manera activa en la OMC.

#### ● ¿Qué evaluación se puede hacer del acuerdo comercial con Estados Unidos?

El acuerdo comercial con Estados Unidos (*Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement - CAFTA-DR*) ha sido positivo para Costa Rica en términos del crecimiento del comercio y del aumento de los flujos de inversión. Según estadísticas del *United States International Trade Commission* (USITC), con la entrada en vigencia del CAFTA-DR el 1° de enero de 2009, el comercio total de Costa Rica con Estados Unidos creció de US\$ 9.859 millones en 2008 (año inmediato anterior a la entrada en vigencia del tratado para Costa Rica) a US\$ 14.118 millones en 2010. Las exportaciones costarricenses al mercado estadounidense pasaron de US\$ 5.800 millones en 2009 a US\$ 8.933 millones en 2010, lo cual representó un crecimiento del 54%. En 2010, se mostró un incremento del 10% en el número de empresas exportadoras hacia Estados Unidos -el cual continúa siendo el principal socio comercial de Costa Rica- alcanzando un total de 854 empresas. De este total, el 23% incursionó por primera vez al mercado estadounidense.

Adicionalmente, el CAFTA-DR ha generado resultados favorables para los siete socios comerciales que lo integran, impulsando un aumento significativo en el comercio entre los países Parte. Según estadísticas del USITC, el comercio total entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana creció de US\$ 35 mil millones en 2005, previo a la implementación del tratado, a US\$ 48 mil millones en 2010. Asimismo, el comercio intrarregional entre los países centroamericanos y República Dominicana durante el mismo período se incrementó de US\$ 4,2 mil millones a más de US\$ 6,3 mil millones.

#### ● ¿Qué beneficios ha traído aparejado?

El CAFTA-DR ha sido una herramienta clave para el impulso y crecimiento del intercambio comercial entre Costa Rica y Estados Unidos, así como para profundizar la integración con los

países de la región. Las exportaciones de productos costarricenses a Estados Unidos alcanzaron un total de 1920 productos en 2010, de los cuales el 12,5% tuvo como único destino el mercado de Estados Unidos. Según estadísticas del USITC, los productos costarricenses que registran mayor crecimiento en su participación en ese mercado en el 2010, con respecto al 2009, fueron **aparatos de prótesis** con un crecimiento del 14,4%; **piña** con un crecimiento del 10%; **banano** con un crecimiento del 60,1%; **llantas** con un crecimiento del 18,5%; **atún** con un crecimiento del 24,5%; **jugo de naranja** con un crecimiento del 11,8%; entre otros.

Siendo un país con un mercado interno tan pequeño y sin una vocación para la explotación de los recursos naturales, la atracción de inversión foránea ha logrado fortalecerse con la posibilidad de ingresar desde Costa Rica, en condiciones preferenciales, al mercado de Estados Unidos. Esto ha impulsado a múltiples empresas extranjeras a establecerse en el país, desde donde pueden competir de manera más eficiente en ese mercado. Adicionalmente, el CAFTA-DR ofrece al inversionista un marco legal sólido, que le brinda seguridad jurídica en el largo plazo.

Como evidencia de ello, mientras en el período 2005-2010 la inversión de origen estadounidense registrada en el país presentó un crecimiento acumulado del 51%, en el 2010, la inversión proveniente de Estados Unidos fue de US\$ 801,1 millones, equivalente a un 54,7%, convirtiéndose con ello en nuestro principal socio en materia de inversión.

El CAFTA-DR ha sido también un importante motor para el desarrollo de los sectores de telecomunicaciones y seguros. Desde su entrada en vigor, se ha logrado la promulgación de un marco regulatorio sólido en materia de servicios de telecomunicaciones y seguros, y la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), respectivamente. Estos cambios en la estructura del mercado de seguros y telecomunicaciones han logrado dinamizar significativamente estos sectores al brindar mayores oportunidades en términos de inversión y opciones para el consumidor. A la fecha, SUTEL ha otorgado 106 autorizaciones para suministrar distintos servicios de telecomunicaciones. Además, durante 2010 se abrió la adjudicación de frecuencias para la prestación de telefonía móvil y a la fecha, dos empresas recibieron la adjudicación requerida y están finalizando los trámites para entrar en el mercado nacional.

Mientras en el año 2006, los ingresos del sector de las telecomunicaciones fueron de US\$ 732 millones, para el año 2010, tan sólo dos años después de la apertura efectiva del sector, los ingresos fueron de US\$ 1.028 millones. Ese crecimiento significó que, en términos de aporte de las telecomunicaciones al Producto Interno Bruto (PIB) del país, éste fuera del 8,9% en el año 2010, lo que contrasta con el del 2,9% que representaba en el año 1999.

El mercado de seguros también se ha dinamizado de manera significativa. La SUGESE ha autorizado a 11 compañías aseguradoras para operar en el país y la cantidad de intermediarios de seguros autorizados (sociedades agencias de seguros, agentes de seguros, sociedades corredoras de seguros y corredores de seguros) creció drásticamente en un 32% durante este año. A la fecha, están autorizados un total de 1.487 intermediarios.

- **¿Qué desafíos ha planteado?**

El CAFTA-DR ofrece amplias oportunidades que aun no se aprovechan en su máximo potencial, como son aquellas que se derivan de una mayor diversificación de las exportaciones, del acceso a nichos de mercados más exigentes y de lograr una participación mayor y más sofisticada en las cadenas globales de valor.

En las últimas dos décadas, el país logró diversificar sus exportaciones a más de cuatro mil productos que se exportaron, en el 2010, a 147 países. Sin embargo, con la entrada en vigencia del CAFTA-DR, es preciso continuar implementando esfuerzos para optimizar su aprovechamiento.

Resulta de la mayor importancia atender las necesidades de la región en materia de aduanas y facilitación del comercio; logística y cadenas de suministro y estándares técnicos, incluyendo asuntos relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias, para poder así potenciar el aprovechamiento de las oportunidades que se han creado. Para atender estos desafíos, Costa Rica promovió que los Ministros de los países del CAFTA-DR impulsáramos una iniciativa que busca formular y ejecutar proyectos específicos en cada una de estas áreas e incluirá un proceso de consultas con el sector privado.

### ● ¿Cuáles son las expectativas en relación al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea?

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) es de gran importancia para la región centroamericana. En él se regula no sólo el tema comercial, sino también el de cooperación y el de diálogo político, lo que lo convierte en un acuerdo comprensivo y ambicioso. Adicionalmente, representa un hito histórico, ya que se trata del primer acuerdo de asociación concluido entre dos bloques regionales.

Su negociación y el balance alcanzado -que consideramos muy positivo para los intereses regionales- nos llenan de satisfacción. En primer término, estamos convencidos que el acuerdo permitirá acercar nuevamente a la Unión Europea (UE) como socio en el desarrollo integral de la región.

Por otra parte, el AACUE fortalecerá el intercambio comercial de Centroamérica con uno de sus principales socios. En efecto, en 2010, la UE (como bloque) se ubicó en la segunda posición entre los principales países de destino de las exportaciones centroamericanas y en el cuarto puesto entre los principales países de origen de las importaciones de la región,<sup>1</sup> sólo superado por Estados Unidos en exportaciones y Estados Unidos, México y China en importaciones.

El establecimiento de reglas claras a través del acuerdo permitirá potenciar este intercambio. Es por ello que el AACUE se convierte en un importante instrumento para crear nuevas oportunidades, diversificar aún más nuestros mercados, aumentar la oferta exportable y promover los flujos de comercio de servicios.

Más allá de su relevancia comercial, el AACUE reviste gran importancia en el marco de la política de atracción de inversiones y por ende, en el incremento de la inversión europea en la región. En el caso de Costa Rica, el acuerdo se convierte en un complemento de otros atractivos que ofrece el país para el establecimiento de las inversiones: ubicación geográfica estratégica, red de tratados comerciales, puertos en ambos océanos, recurso humano calificado, estabilidad política y macroeconómica.

Por último, el AACUE ayudará a consolidar el proceso de integración económica centroamericana. Al respecto, es importante indicar que en el Acuerdo se incorporan una serie de normas tendientes a promover los procesos de integración económica de las Partes,

<sup>1</sup> Entre 2001 y 2010, el intercambio comercial (importaciones y exportaciones) entre Centroamérica y la UE pasó de US\$ 3.581 millones a US\$ 7.746 millones.

especialmente en materia de aduanas, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

Su enfoque es pragmático y efectivo, ya que las normas negociadas atienden las particularidades y necesidades del proceso de integración de la región centroamericana, y construyen sobre la base de lo que la propia región ha venido negociando.

En este tema uno de los resultados que debe resaltarse es la incorporación de Panamá a la negociación del Acuerdo, lo que implicó que ese país asumiera el compromiso de incorporarse al Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

Estamos realizando importantes esfuerzos para concretar su firma y aprobación legislativa con la mayor prontitud, de manera que se puedan materializar los beneficios que su puesta en vigor traerá para la región.

- **¿Qué aspectos de las articulaciones publico-privadas deberían promoverse para aumentar la competitividad de los países centroamericanos en el marco de los acuerdos de integración?**

La vinculación del sector privado en los procesos de integración, ya sean multilaterales o bilaterales, es fundamental para asegurar una adecuada divulgación de sus resultados, imprimirles dinamismo y garantizar la participación efectiva del sector privado en las oportunidades que emergen de ellos.

Otros aspectos importantes que conviene promover se relacionan con la atracción de inversión extranjera, el fomento de encadenamientos productivos con las industrias locales, la vinculación de las exportaciones costarricenses con cadenas globales de valor, etc. Además, es preciso abrir la participación de la inversión privada en algunas obras de infraestructura, mejorar la infraestructura vial y disminuir los costos de operación en las exportaciones mediante la simplificación de los trámites y el uso de la tecnología son factores que sin duda aumentarán la competitividad en la región.





## GANESHAN WIGNARAJA (ADB)

*Doctor en economía de la Universidad de Oxford. Economista Principal en el Banco de Desarrollo Asiático (Asian Development Bank – ADB), para la oficina de Integración Económica Regional. Representa al Banco dentro del Grupo Consejero del Director General de la OMC, en lo que refiere a los temas de Ayuda para el Comercio y también en las reuniones de los funcionarios seniors de la APEC y la ASEAN. Anteriormente se desempeñó como Gerente de una firma consultora líder en el Reino Unido y como Oficial Jefe de Programas en la Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth). También ha ejercido como investigador en la Universidad de Oxford, el Overseas Development Institute y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sus áreas principales de interés en investigación son el comercio y la competitividad; la integración regional y la tecnología. Ha publicado doce libros en las áreas mencionadas (incluyendo los Acuerdos de Libre Comercio de Asia y las Estrategias de Competitividad en los Países en Desarrollo) y es el Editor Ejecutivo del Journal of Asian Economics.*



- **¿Qué implicancias tiene para los países latinoamericanos el surgimiento económico de Asia?**

En las últimas dos décadas, el centro de gravedad de la economía mundial se ha desplazado cada vez más hacia el continente asiático, donde la República Popular China (RPC), Corea y Japón juegan un papel cada vez más importante. La desaceleración del crecimiento y la deuda pendiente de las principales economías industriales ha estimulado la cooperación Sur-Sur entre mercados emergentes de rápido crecimiento. El comercio entre Asia y América Latina se multiplicó por siete entre 1995 y 2008, hasta llegar al monto de US\$ 264 mil millones en 2008. Con posterioridad a la caída sufrida durante la crisis financiera mundial del 2008, el comercio se recuperó y totalizó US\$ 332 mil millones en 2010. A esto le siguió una mayor inversión de origen externo, especialmente desde Asia hacia América Latina. Alrededor del 9% de la inversión extranjera directa (IED) de Japón en el exterior está dirigida a una amplia gama de sectores en América Latina, lo que incluye los sectores manufacturero, financiero, de seguros y transporte. China también ha surgido como un inversor importante en productos primarios de América Latina como, por ejemplo, hierro y cobre.

El crecimiento impulsado por el comercio y la inversión trajo aparejado una creciente prosperidad y un mayor nivel de empleo en ambas regiones. El proceso liderado por el mercado se encuentra en una etapa incipiente. Hay aún mucho por hacer a fin de aprovechar todo el

potencial de los vínculos económicos entre Asia y América Latina. La agenda futura incluye la posibilidad de ampliar el número de economías participantes, diversificar la cobertura sectorial de las relaciones económicas, reforzar la cooperación transregional en el campo de las políticas, y acelerar las reformas estructurales.

- **¿En qué medida la relación económica entre Asia y América Latina se ve afectada por los acuerdos de comercio regionales existentes?**

La cooperación transregional en el ámbito de las políticas -especialmente a través de acuerdos de libre comercio (ALC)- se encuentra en una etapa relativamente incipiente. En la actualidad existen 17 ALC vigentes entre Asia y América Latina y otros 20 en proceso de negociación. Al eliminar los obstáculos al comercio de bienes y servicios, así como también al promover una integración más profunda, los ALC han facilitado los negocios entre Asia y América Latina. La mayoría de los ALC entre Asia y América Latina eliminan los aranceles en más del 90% del comercio bilateral en el plazo de 10 años, y liberan el comercio de servicios. Hay varios ALC que también apoyan una integración más profunda entre ambas regiones en áreas complejas como la inversión, las compras gubernamentales, la política sobre competencia y propiedad intelectual. El ALC de 2003 entre Corea y Chile se cita a menudo como ejemplo de un ALC abarcador, que elimina el 96,3% de los aranceles coreanos dentro de los 10 años -equivalente al 99% de las importaciones de Chile en 2003. Como resultado de ello, en el período 2004-2009, el comercio entre Corea y Chile se incrementó en un 22,5% anual, en promedio, comparado con un 10,7% de crecimiento anual en el comercio con otros países.

- **¿De qué manera una plataforma regional más integrada beneficiaría las oportunidades de inversión y comercio entre ambas regiones?**

El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica o Alianza Transpacífica (*Transpacific Partnership* - TPP) es hoy en día la propuesta más ambiciosa para formalizar la integración entre Asia y América Latina. El TPP se negocia entre Estados Unidos y ocho países de Asia y América Latina (Australia, Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) y es uno de los primeros pasos hacia un acuerdo de comercio que abarque más países de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El objetivo de las partes es acordar sobre varios temas de integración profunda en los próximos años. Sigue siendo crítico el hecho de poder reunir una mayor voluntad política en el ámbito nacional para completar las negociaciones y la inclusión de consideraciones geopolíticas.

Una integración más estrecha entre Asia y América Latina amplía el acceso a mercados para bienes, servicios, capacidades y tecnología. También aumenta el tamaño del mercado, permite la especialización y la implementación de economías de escala. En el caso de Asia, significa nuevos mercados y fuentes de materia prima para las manufacturas. Para América Latina, resulta en una mayor entrada de inversiones e importación de manufacturas a mejor precio. Ambas regiones se beneficiarían además de la expansión de las redes de producción y cadenas de suministro globales, lo que lleva a una industria manufacturera competitiva en el ámbito internacional. Finalmente, la integración también ofrece una especie de seguro contra crecientes sentimientos proteccionistas, en medio de un elevado nivel de desempleo y un lento crecimiento mundial.

● **¿Cuáles son las áreas de mayor cooperación entre Asia y América Latina y qué áreas han quedado relegadas?**

El comercio y la inversión seguirán siendo los motores principales de la cooperación entre ambas regiones durante la próxima década. Se ha progresado en la integración impulsada por el mercado y en la cooperación en el ámbito de las políticas, promovida a través de los ALC. Unas pocas economías de ambas regiones han sido pioneras en el crecimiento rápido de los vínculos económicos entre Asia y América Latina. Aún no se ha incluido en dichos vínculos el potencial que representa el comercio entre India y América Latina y entre Asia Central y América Latina; el comercio de servicios e inversiones entre ambas regiones; la IED y la cartera de inversiones de América Latina hacia Asia; la cooperación en proyectos del rubro energético y de infraestructura; y la exportación de partes y componentes de América Latina a Asia.

Con el tiempo, la cooperación entre Asia y América Latina aprovechará los recursos y capacidades subutilizados y, además, se extenderá a otros países y sectores. Se requiere prestar una mayor atención a las políticas y los negocios en las siguientes áreas: *(i)* fortalecimiento de los vínculos entre las cámaras de comercio y promoción de los idiomas; *(ii)* mejora de las conexiones por vía marítima y aérea, la logística y las comunicaciones; *(iii)* mayor liberalización de las barreras no arancelarias y reglamentación de inversiones y firma del TPP; *(iv)* fomento de la competitividad en los negocios a través de mejoras en la tecnología y capacitación; y *(v)* promoción de los intercambios culturales (películas, alimentos, moda, turismo, etc.).

● **¿Cuáles son las experiencias exitosas de integración comercial en Asia (ALC en particular, o acuerdos subregionales) que podrían aplicarse en América Latina?**

América Latina fue pionera en la integración regional del comercio en el mundo en desarrollo y aporta mucho material para la reflexión. Durante las últimas décadas han prosperado en América Latina marcos tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Grupo de los Tres (TLC México-Colombia-Venezuela) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Asia es de alguna manera un actor nuevo en este rubro aunque el regionalismo ha progresado rápidamente en paralelo con el multilateralismo. El proceso de regionalismo asiático le ofrece tres lecciones interesantes a América Latina y a otras regiones en desarrollo, a saber:

*En primer lugar*, el hecho de alentar las redes de producción y las cadenas de suministro como artífices de las fábricas globales en toda la región. Con un creciente costo de los factores, la producción que se encontraba centralizada puede desglosarse en tareas discretas y ubicarse en el emplazamiento que implique el menor costo, con logística moderna. Este proceso reduce los costos principales de fabricación y promueve la innovación pero, a su vez, exige un elevado nivel de capacidad manufacturera, coordinación y gestión de la calidad. Las estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior, las reglamentaciones que favorecen los negocios, la inversión en infraestructura moderna y la mejora de las habilidades son todos elementos que apoyan la integración liderada por el mercado.

*En segundo lugar*, la inversión en corredores económicos -centrado en la infraestructura transfronteriza y la facilitación del comercio- a fin de proporcionar el hardware y software subyacente para la integración impulsada por el mercado. Una mejor conectividad vincula

los mercados de bienes y servicios y proporciona los cimientos para la implementación de economías de escala. Las asociaciones entre el sector público y privado resultan vitales para financiar el desarrollo de los corredores económicos. El Programa para la Subregión del Gran Mekong (*Greater Mekong - GMS*) y el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (*Central Asia Regional Economic Cooperation Program - CAREC*) se consideran como ejemplos del desarrollo de corredores.

*En tercer lugar*, el apoyo a la consolidación de los Acuerdos de Libre Comercio para llegar a tener grandes ALC que abarquen toda una región. La armonización de aranceles, normas y regímenes normativos en el marco de los ALC regionales aumentan el tamaño del mercado, la coherencia normativa y la atracción de IED. Es necesario asegurar que las reglas y reglamentaciones de los ALC incorporen las buenas prácticas regionales, además de las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) plus. Y también se requiere una asistencia de ajuste para compensar a los posibles perdedores en el proceso de liberalización en el marco de los ALC. Existen dos procesos paralelos de consolidación de este tipo de Acuerdos en Asia: uno relacionado con el TPP y otro con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (*Association of South East Asian Nations - ASEAN*) y los países vecinos. A través del tiempo, se espera que puedan converger los dos procesos de consolidación de los ALC que abarcan a los países asiáticos.

- **En su opinión ¿cómo evolucionarán las relaciones económicas y comerciales entre Asia y América Latina? ¿De qué manera pueden verse afectadas estas relaciones por la crisis financiera?**

Los mercados emergentes, incluidos Asia y América Latina, han resultado relativamente resistentes durante la crisis financiera mundial, y es probable que experimenten un mayor crecimiento que las principales economías industriales en un futuro previsible. Asia ya representa más del 20% del comercio latinoamericano y se espera un incremento en este porcentaje. De a poco el comercio habrá de alentar un mayor flujo de inversión bilateral, así como el comercio de servicios, y otras áreas de las relaciones económicas. También se intensificará la cooperación en el ámbito de las políticas a través del TPP y de los ALC bilaterales. Existe un futuro promisorio para las relaciones económicas entre Asia y América Latina si las empresas y los gobiernos hacen las cosas bien en la actualidad. Esto significa buscar oportunidades diversas, forjar asociaciones nuevas entre las partes, construir infraestructura, asegurar la coherencia normativa y promover otras formas de cooperación en el ámbito de las políticas.



## ALEJANDRO KRELL (McKINSEY)



*Socio de McKinsey y Office Manager de la oficina de Santiago, donde trabaja desde 1998. Es Ingeniero Comercial con Magister en Economía Financiera de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde obtuvo el premio Miguel Kast al mejor alumno de su promoción y posteriormente obtuvo su MBA en Harvard Business School. En McKinsey es miembro de la Práctica de Estrategia en Latinoamérica, donde ha realizado la mayoría de su trabajo ayudando a clientes de diversas industrias.*

- **McKinsey es una de las empresas líderes en consultoría de gestión a nivel mundial, que asesora a las principales empresas e instituciones a lograr mejoras sustanciales y sostenidas en su desempeño. En particular ¿Cuál ha sido su experiencia en el apoyo a la internacionalización de las empresas latinoamericanas?**

Personalmente me ha tocado trabajar bastante con empresas que han seguido estrategias de internacionalización, sobre todo dentro de América Latina pues éste ha sido el camino tradicional de expansión de empresas chilenas en varios sectores. He trabajado menos en los procesos de internacionalización de empresas que van más allá de ese ámbito geográfico, pues pocas empresas chilenas han dado ese salto. Pero, como también he asesorado a empresas multinacionales que han buscado ingresar a mercados latinoamericanos, complemento aquella experiencia con miradas desde el lado opuesto, es decir, desde afuera hacia adentro de la región.

- **De acuerdo con la experiencia recogida de sus clientes corporativos: ¿Cuáles son los principales desafíos para la internacionalización de las empresas latinoamericanas? ¿Existen diferencias según los principales sectores de la actividad económica: primario, secundario y de servicios? ¿Esos factores son similares para una internacionalización corta (Suramérica o América Latina) y una internacionalización larga (mercado global)?**

Todo proceso de internacionalización enfrenta múltiples desafíos, pero de acuerdo con mi experiencia los principales me parecen dos. *El primero* tiene que ver con las diferencias que pueden existir entre lo que la empresa sabe hacer en su país de origen y lo que necesita hacer en los países hacia los que se quiere expandir. En otras palabras, el primer desafío es poder adaptar sus productos, sus servicios, su propuesta de valor o, en definitiva, su oferta a los clientes de los nuevos mercados. Dependiendo del tipo de negocio que encara la empresa, esa oferta puede ser más o menos adaptable debido a cómo cambian de un país a otro las preferencias de los consumidores. Estas preferencias están impulsadas por una serie de factores, algunos económicos (por ejemplo, las diferencias de ingreso por habitante) y otros de naturaleza idiosincrática como gustos y costumbres. En ciertos sectores (por ejemplo, vestuario) pueden incidir factores de temporada como es el caso de países del hemisferio norte respecto de los del sur (mientras unos están en verano, los otros están en invierno y *viceversa*). Este tipo de necesidades de adaptación pueden ser fáciles de identificar, pero no siempre fáciles de resolver.

En este punto es donde efectivamente se producen diferencias por sector. En general, algunos tipos de negocio “viajan bien” de un país a otro porque la forma de consumirlos es muy parecida, pero en otros es distinta. Por ejemplo, el negocio de los supermercados viaja bien, pues a pesar de que existen gustos locales, hay muchos elementos comunes. En cambio, los negocios vinculados con la moda varían mucho pues las preferencias son esencialmente locales, a menos que se trate de la difusión de marcas específicas. Esto contribuye a explicar que los principales “retailers” internacionales sean supermercados (Wal Mart y Carrefour, entre otros). En contrapartida, hay varios casos de “retailers” de otros rubros que no han logrado instalarse y prosperar (en el caso de Chile se pueden mencionar Home Depot, JCPenney’s y otros). Los servicios bancarios también viajan relativamente bien pues varios productos y servicios son muy similares, salvo las diferencias en materia regulatoria y las formas de relacionarse con los clientes. Lo que el consumidor requiere es similar, aunque en diferentes países puede variar la forma de proveer los servicios.

La compra de empresas locales como estrategia para adaptarse más rápidamente a un nuevo mercado implica un cierto arbitraje (“trade off”) entre beneficios y costos. Los principales beneficios son que dicha estrategia puede facilitar la adaptación al consumidor local por el conocimiento del mercado que posee y, complementariamente, porque puede brindar desde el inicio una escala crítica para operar con eficiencia. En contrapartida, puede resultar más caro porque generalmente se deberá pagar un premio que busca captar rentas futuras. Otro costo importante puede originarse en las eventuales dificultades para integrar la empresa adquirida a la cultura que es propia de la empresa matriz. En cierto sentido, se trata de un problema inverso al anterior: para facilitar la adaptación entre mercados debo lograr superar las diferencias de cultura empresarial.

*El segundo gran desafío* es cómo armar equipos nacionales potentes. En el caso del mercado propio es habitual tener redes de acceso a diferentes mercados, entre otros al mercado del talento (por ejemplo, a través de los “head hunters” locales). Cuando la empresa se expande a otro país, ese tema se vuelve difícil. Así, es necesario buscar colaboradores que, por una parte, conozcan el mercado local que es la principal carencia de la empresa que intenta ingresar y, por otra parte, que entiendan el negocio de la empresa adquirente y se puedan adaptar a su cultura y escala de valores. Lograr ambos objetivos a la vez no es sencillo, pero es clave para asegurar el éxito del movimiento hacia el nuevo mercado.

Otro tema vinculado con el talento es la necesidad de configurar equipos de dirección multinacionales. Si bien muchas empresas de Chile han podido configurar equipos locales exitosos en otros países latinoamericanos, no necesariamente han pasado a formar parte de sus equipos directivos centrales en Chile. Esto es particularmente importante cuando una proporción muy significativa de las oportunidades de crecimiento de la empresa se encuentran fuera del país de origen. En estos casos, no solo se requiere conocedores del medio local para facilitar la implantación de la empresa, sino directivos que puedan ayudar a delinear estrategias para crecer en dichos nuevos e importantes mercados.

*Un tercer desafío*, pero de menor ponderación en mi opinión, es la capacidad de adaptarse al ambiente regulatorio y político local. Esto va desde algo relativamente fácil hasta casos muy complejos. Aparte de la inestabilidad que en esta materia se verifica en varios países, el nivel de informalidad es determinante. Este tema es particularmente crítico en los sectores de servicios que deben obtener licencias de operación (telecomunicaciones), moverse en el ámbito de tarifas reguladas (agua, gas y electricidad) y, a veces, tener al propio estado como un cliente significativo. En todos estos casos, la capacidad de hacer una buena gestión regulatoria pasa a ser una competencia crítica.



Respecto a una estrategia de internacionalización corta vs. larga, efectivamente se producen diferencias importantes. En principio, la empresa podría expandirse hacia los países vecinos, pues pueden ser similares en más de un sentido. Ahora, si la empresa tiene una fuerte vocación (o necesidad) de expansión, deberá penetrar otros mercados más lejanos, más disímiles y, por ende, más difíciles. En estos casos, el tema de las fusiones y adquisiciones se torna importante. Un caso interesante es LAN: en una primera etapa se expandió a varios países vecinos con adquisiciones relativamente pequeñas, pero suficientes para obtener el control; después para ingresar como operador en el mercado brasileño ha debido asociarse con TAM y, también, permitir su ingreso a la propiedad de LAN; la futura asociación podría ser la base, incluso, de una estrategia para adquirir un mayor protagonismo global. No obstante, esta estrategia de convertirse en el campeón de un determinado rubro de negocios siempre debe contrastarse con la estrategia de diversificación horizontal en el propio país y, a veces, en países vecinos. En el caso de Chile esta segunda estrategia tiende a preponderar en varios grupos empresariales (por ejemplo, el Grupo Luksic recientemente se ha expandido hacia otras actividades como televisión, combustibles y transporte marítimo).

Aparte de estas estrategias alternativas, hay algunas barreras que han probado ser difíciles de superar para recorrer las etapas anteriores. Una de ellas es, sin duda, el idioma. Por ejemplo, si una empresa chilena se expande a Argentina, Bolivia, Colombia o Perú, no sólo encontrará mercados más parecidos al propio sino que también conducirá sus negocios en el mismo idioma. Si después se expande a Brasil o a comunidades latinas en Estados Unidos, encontrará más dificultades, pero debieran ser superables. Las dificultades se acrecentarán, sin embargo, si intentan expandirse hacia el resto del mundo pues deberán enfrentar mayores cambios en las preferencias de los consumidores, encarar producciones de mayor escala y calidad y conducir los negocios en diferentes idiomas. Por cierto, esto es más propio de las actividades orientadas al consumidor final. En el caso de las empresas productivas varios de estos problemas se pueden resolver con mayor facilidad.

- **Desde el punto de vista de las políticas comerciales y de integración: ¿Cuáles son los principales elementos que inciden sobre la competitividad de las empresas latinoamericanas? ¿En qué medida los arreglos comerciales y de inversión presentan un panorama apto para la realización de negocios presentes y futuros en la región? ¿Este tipo de arreglos son meros facilitadores o actúan como catalizadores de las oportunidades de negocios en la región?**

Las políticas comerciales y de integración sin duda importan, pero su incidencia depende crucialmente del sector de actuación y, en particular, si se trata de sectores que producen en el país para exportar a otros, o si se trata del movimiento de inversiones para producir en otros mercados. En el caso de la producción local para vender en el exterior, el tema del acceso a mercado es crítico no solo para enfrentar menores aranceles, sino también para asegurar una mayor estabilidad en las reglas del juego. En estos casos, las políticas comerciales y de integración juegan un papel crucial y diferenciador. Esta ha sido la experiencia de Chile por su participación temprana en múltiples Tratados de Libre Comercio.

Distinto es el caso de inversión directa en el país destino que apunta a ir a atender al cliente localmente. A pesar de que la mayoría de los acuerdos comerciales y de integración incluyen capítulos que también pueden ser muy relevantes para estos sectores (en temas tributarios, de radicación de inversiones y otros), la estabilidad política y económica es aquí el factor fundamental. Si se configura un escenario en el que las autoridades locales ofrecen por su trayectoria garantías mínimas de un trato justo a los inversionistas extranjeros, de asegurar la libre competencia y de evitar los controles excesivos al juego de las fuerzas del mercado,

es muy posible que el país logre atraer inversiones externas. Si el escenario prevaleciente implica lo contrario, actuará como un severo disuasivo aún cuando existan elaborados tratados comerciales y de integración. Así, la estabilidad política y económica pasa a ser una consideración decisiva para definir hacia dónde expandirse en este tipo de sectores.

Para finalizar, quisiera destacar un tema distinto. Se trata del papel muy relevante que pueden jugar las autoridades públicas de un país para promover y facilitar la internacionalización de las empresas hacia los mercados más lejanos. Todos sabemos que buena parte del crecimiento mundial y el peso relativo de los mercados se han venido desplazando desde Estados Unidos y Europa hacia varias naciones emergentes, en particular Asia. Sin embargo, es muy simplista decir que el 50% del crecimiento en cierta industria se generará en India y China, por ejemplo, y que por ende se debe apuntar a esa tremenda oportunidad. ¿Pero acaso sabemos cuáles son las características de esa demanda, de manera de adecuar nuestros productos a ellas? O ¿Cuál es la propuesta comercial y el modelo de negocio más apropiados para satisfacerlas?

Las diferencias pueden ser abismales tomando en consideración los factores antes señalados, porque esa demanda global corresponde a muchos consumidores, pero con un nivel de ingreso por habitante considerablemente menor a la media de mercados desarrollados donde tradicionalmente exportábamos. Algunos ejemplos para ilustrar el problema son los refrigeradores portátiles a batería por su menor costo, su movilidad y su capacidad de funcionar ante frecuentes cortes de energía y el caso de los aparatos médicos para electrocardiogramas simples, pero con un costo equivalente a un 10% de los utilizados en el mundo desarrollado. En ambos casos se logró identificar con precisión las características del producto capaz de satisfacer esas demandas locales.

Pero esa tarea de identificación estará habitualmente fuera del alcance de las empresas latinoamericanas, sobre todo de aquellas medianas y pequeñas. Por ello adquiere gran relevancia el papel de las autoridades públicas para establecer acuerdos comerciales que permitan ingresar a esos mercados, pero también para organizar oficinas de representación comercial con la función de identificar y definir mercados potenciales y promover diversas formas de interacción que faciliten el mayor y mejor conocimiento de las demandas locales. Esta es, sin duda, una importante función pública que puede movilizar los intereses privados en pos de un beneficio general.



÷	6	6	β	0	∞	9	>	6	2	9
6	0	0	3	6	7	4	1	5	\$	6
4	5	1	4	%	3	β	5	1	7	>
8	∞	6	0	6	0	0	6	9	7	1
0	6	0	5	1	α	2	<	±	5	5

# E S T A D Í S T I C A S

>	3	×	+	8	6	9	9	9	1	6
9	1	2	9	2	4	6	1	1	>	<
1	9	0	7	±	9	0	6	7	0	9
9	£	0	0	4	4	∑	∞	8	9	1
0	6	8	3	=	9	8	6	0	6	6
1	7	6	0	1	0	9	5	∑	÷	∞
∑	0	3	<	\$	6	×	2	4	0	6
4	\$	2	7	5	3	1	3	1	1	5



# INDICADORES SELECCIONADOS DEL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

De manera regular, esta sección de la Revista presenta datos que ilustran dimensiones del comercio y la integración en la región. El propósito es ofrecer un panorama sintético de periodicidad semestral.

## DATOS RECIENTES

### Cuadro 1

**EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2010**  
(Estimaciones preliminares, variaciones en % desde 2009 a 2010)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI <sup>1</sup>	MCCA	América Latina <sup>2</sup>	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	35	33	31	31	7	31	26	29	30
Comunidad Andina	54	45	34	15	9	15	31	23	26
ALADI <sup>1</sup>	39	37	27	28	14	28	27	27	28
MCCA	34	21	65	28	16	16	17	17	15
América Latina <sup>2</sup>	39	37	28	28	15	27	27	26	28
TLCAN	39	35	34	29	21	28	25	25	23
Total hemisferio	38	35	29	28	18	27	24	25	24

 Cuadro 1

### EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2010 (Datos preliminares, en millones de US\$)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI <sup>1</sup>	MCCA	América Latina <sup>2</sup>	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	44.188	55.409	10.216	74.519	1.158	76.684	32.291	107.815	281.682
Comunidad Andina	5.521	9.232	7.874	20.916	1.417	23.657	34.661	60.460	99.335
ALADI <sup>1</sup>	62.810	80.451	28.060	125.145	7.382	137.488	360.298	498.206	812.701
MCCA	76	221	294	1.722	6.397	9.369	12.035	20.940	26.937
América Latina <sup>2</sup>	62.888	80.682	28.370	126.897	13.875	146.993	372.630	519.584	840.362
TLCAN	54.348	68.340	31.666	280.447	21.650	316.724	957.522	1.117.277	1.964.587
Total hemisferio	111.388	141.213	54.510	392.543	31.861	443.587	1.080.468	1.366.703	2.506.476

### ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2010 (Datos preliminares, distribución en %)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI <sup>1</sup>	MCCA	América Latina <sup>2</sup>	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	16	20	4	26	0	27	11	38	100
Comunidad Andina	6	9	8	21	1	24	35	61	100
ALADI <sup>1</sup>	8	10	3	15	1	17	44	61	100
MCCA	0	1	1	6	24	35	45	78	100
América Latina <sup>2</sup>	7	10	3	15	2	17	44	62	100
TLCAN	3	3	2	14	1	16	49	57	100
Total hemisferio	4	6	2	16	1	18	43	55	100

Notas: Se utilizan datos de importación de países asociados para expresar las estimaciones de las exportaciones de Venezuela.

<sup>1</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cuba no está incluida.

<sup>2</sup> Incluye Panamá y los países de ALADI y de MCCA.

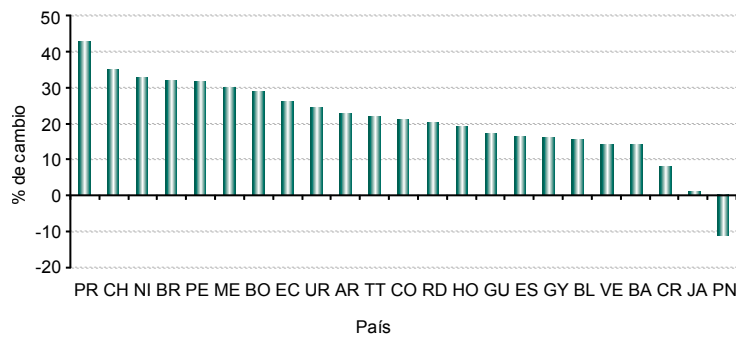
Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en INTradeBID, ALADI, SIECA y datos oficiales de países.



## TENDENCIAS REGIONALES

Gráfico 1

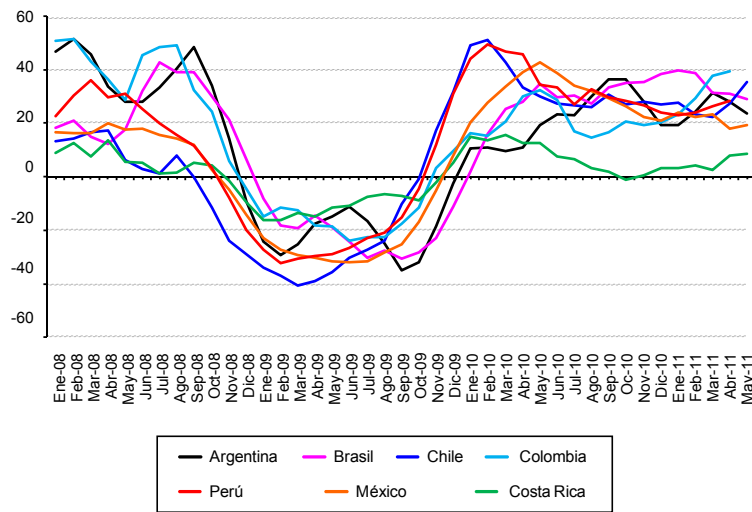
VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 2009-2010  
(Datos preliminares)



Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en INTradeBID, ALADI, SIECA y datos oficiales de países.

Gráfico 2

BIENES DE EXPORTACIÓN: PROMEDIO MÓVIL DE TRES MESES DE LA TASA DE CRECIMIENTO  
EN RELACIÓN AL MISMO MES DE AÑO ANTERIOR



Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en datos de INTradeBID y datos oficiales de países.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.



**BID** Banco Interamericano de Desarrollo

English

FOMIN | CII

Acerca del BID | Noticias | Temas | Proyectos | Investigación & Datos | Publicaciones | Países | Eventos

## Instrumentos Jurídicos de Integración

### INTAL

**Instrumentos Jurídicos de Integración**

**Instrumentos Jurídicos de Integración** es una compilación de textos normativos, comentarios y seguimiento de los compromisos jurídicos básicos de los distintos procesos de integración de América Latina y el Caribe.

Se ha organizado el acceso a esta información a través de distintas opciones ofrecidas por el **Menú** presentado en la parte superior derecha de la pantalla.

Se ofrecen además dos buscadores:

- a) Por **palabras clave**: permite localizar distintas voces temáticas en los respectivos textos normativos.
- b) A través de un **buscador genérico**: es posible localizar palabras utilizadas en las Novedades y la Cronología de los distintos esquemas y acuerdos.

Normalmente, **Instrumentos Jurídicos de Integración** se actualiza en paquetes trimestrales que incorporan la información de los respectivos periodos terminados en los meses de enero, abril, julio y octubre.

El INTAL procura satisfacer así una amplia gama de intereses, expresados por la sociedad civil en los países latinoamericanos y del Caribe, tendientes a promover una mayor participación y conocimiento de los procesos existentes y en la generación de nuevos vínculos de integración. Por ello, desde 1992, el Instituto ha facilitado el acceso a la información referida a los aspectos jurídicos de estos procesos. Ese año, publicó un libro que incluía el ordenamiento de los textos jurídicos básicos de la integración económica regional en América Latina. En 1998 comenzaron a proporcionarse actualizaciones de esos mismos materiales desde la página electrónica del Instituto, con sucesivas ampliaciones del material informativo.

La compilación y selección de textos así como la preparación del glosario ha estado a cargo de Marcelo Halperin, consultor del Instituto.

La renovación del formato de presentación de **Instrumentos Jurídicos de Integración**, efectuada a mediados de 2011, mejora su navegabilidad y por lo tanto las posibilidades de acceso a la información. Confiamos en que esta contribución resulte de utilidad para todos los que se interesan en el seguimiento de los procesos, acuerdos e iniciativas de la integración en América Latina y el Caribe.

Quedamos abiertos a las sugerencias de los lectores que pueden enviarlas a [pubintal@iadb.org](mailto:pubintal@iadb.org).

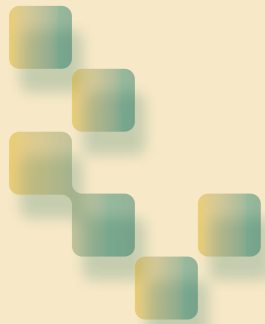
Ricardo Carciofi  
Director

© 2011 Banco Interamericano de Desarrollo | Contáctenos | E-Alerts | Índice del sitio | Carreras@BID | Extranet | Términos y condiciones | Aviso al personal | Móvil

**Instrumentos Jurídicos de Integración**  
[www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)

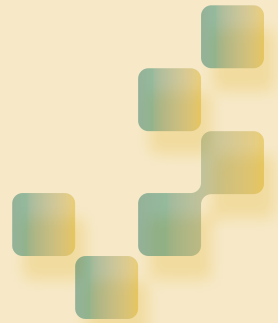
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.





# Reseñas

de libros y artículos







# Puentes y vacíos en la asociación MERCOSUR-México

Publicación sólo en español

**ROSARIO CAMPOS**

*Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Magíster en Economía de la Universidad de San Andrés. Se ha desempeñado como economista en el sector privado y ha trabajado en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) y en el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Actualmente es consultora para el BID-INTAL.*

**MORALES FAJARDO, MARÍA ESTHER. 2011. *Puentes y vacíos en la asociación MERCOSUR-México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. 445 p.**

La publicación hace un análisis histórico de la relación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y México, señalando cuáles han sido los argumentos de fondo y los elementos que han guiado las negociaciones. Se destacan los logros y los temas pendientes en las agendas exteriores de los países para lograr una mejor vinculación entre las partes. El trabajo señala que la profundización del comercio y la inversión podría mejorar la vinculación, a través de la formación de cadenas productivas, la creación de fuentes de empleo y el mejoramiento de la relación bilateral.

En el primer Capítulo se enumeran tres enfoques teóricos sobre la globalización y la regionalización, por considerar que estos procesos influyen en la construcción de la toma de decisiones en materia de política exterior. El enfoque *escéptico* considera al Estado-Nación como único actor del sistema mundial, caracterizado por una integración selectiva, no homogénea mientras que la visión *globalista neoliberal* reduce el papel del Estado-Nación y resalta el rol de las multinacionales y las regiones económicas, delimitadas a partir de la operación productiva. De acuerdo a la autora, ambas visiones acotan la globalización al plano económico, mientras que la investigación que presenta adhiere al enfoque *transformacionalista*,

que sostiene que el Estado participa junto a otros actores colectivos (regiones, empresas, sociedades) en el escenario mundial, caracterizado por tensiones y conflictos provocado por las turbulencias del sistema. En este contexto, la reorganización del trabajo permite a las empresas situar sus eslabones de producción en diferentes partes del mundo. Estas fuerzas obligan a la modernización de las economías y a sus gobiernos a adoptar estrategias que los incorporen al proceso económico mundial.

Luego se describe al regionalismo, entendido como una herramienta política que permite la inserción de los países en la economía mundial. De acuerdo a la investigación, el regionalismo forma parte del proceso para reforzar la liberalización unilateral y multilateral, que surge de la creciente interdependencia regional y se traduce en los denominados Acuerdos de Integración Regional (AIR).

El segundo Capítulo hace una revisión histórica de los diferentes esquemas de integración de América Latina, identificando dos etapas. La primera, denominada *regionalismo protector* -desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970- se desarrolló bajo el modelo de Industrialización por

Sustitución de Importaciones (ISI). El trabajo describe los límites de dicha estrategia, cerrada y contraria a la liberalización comercial que se estaba fundando en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT). Se analiza la evolución de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino, destacando sus logros, como la institucionalidad con la que se creó el mercado centroamericano y la diversidad de instituciones creadas por los países andinos.

La segunda etapa del regionalismo abierto comprende la década de 1980, llamada la "década perdida", y las medidas de apertura económica para salir de la crisis durante las últimas dos décadas del siglo XX. En este período resurgieron algunos mecanismos de integración como el MCCA y surgieron algunos otros como el Grupo de los Tres (México, Colombia, Venezuela) -debilitado luego por las diferencias a nivel de jefes de Estado-, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR. El trabajo sugiere que el regionalismo de los años 1990 tuvo como principal soporte la reinsertión de las naciones en la economía global, acompañado de las nuevas tendencias comerciales determinadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero no ha alcanzado la consolidación de las uniones aduaneras. Se resalta el rol de la ALADI como facilitador del comercio intra-regional a través de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y la Preferencia Arancelaria Regional.

El tercer Capítulo describe la estructura institucional del MERCOSUR y aborda el desempeño de los flujos comerciales y de inversión como determinantes del funcionamiento de dicha estructura. Recopila la opinión de algunos especialistas sobre la evolución institucional del bloque desde sus orígenes, en el marco de las dificultades y retrocesos producidos por la situación macroeconómica de los países: primero la devaluación del real brasileño en 1998 y luego la crisis 2001-2002 en Argentina y Uruguay. Se analiza la evolución macroeconómica posterior de los socios, señalando algunos avances en los perfiles de desendeudamiento público y el crecimiento de las reservas internacionales en el período 2003-2008.

La investigación destaca la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) como un paso para avanzar más allá de la dinámica comercial. No obstante, se muestran elementos que obstruyen la superación de asimetrías y la dificultad

para construir entidades supranacionales. La autora concluye que el bloque aún no termina de consolidar su proyecto económico-comercial de unión aduanera y resalta que las desventajas para sus socios menores continúan siendo visibles.

El capítulo prosigue con la evolución de las relaciones externas del MERCOSUR, con Estados Unidos, la Unión Europea y con América Latina: Chile, Bolivia, la CAN y Venezuela, cuyo proceso de adhesión se describe detalladamente. Desde el punto de vista de la autora, el hecho de que el MERCOSUR no mantenga una relación comercial de exclusividad con otro país o bloque le otorga la posibilidad de establecer contactos con otros socios, pero también dificulta el proceso negociador porque las contrapartes no encuentran suficientes incentivos para entablar el proceso de relaciones. En la visión de la autora, el MERCOSUR como bloque económico no tiene una política exterior común, sino que mantiene un liderazgo de Argentina y Brasil, cuya falta de coordinación refleja el debilitamiento institucional del bloque.

En el Capítulo cuarto, el trabajo profundiza en la Asociación MERCOSUR-México. La opinión de la autora es que desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994, el vínculo entre México y Estados Unidos se volvió el más importante de este país con el exterior, desaprovechando la relación con Canadá, como también dejando de lado la diversificación de las relaciones exteriores con otras regiones del mundo. Por su parte, el marco normativo de la relación comercial entre México y el MERCOSUR está circunscrito a la ALADI. El país no puede ser Estado parte del mecanismo de integración subregional MERCOSUR por el Artículo 1 del Tratado de Asunción, que señala el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común en relación a terceros. México, al ser parte del TLCAN, sólo puede aspirar a ser Miembro Observador o Estado Asociado del MERCOSUR, debido a su lógica económico-comercial incompatible con el diseño del bloque.

La investigación propone cuatro fases históricas de la asociación MERCOSUR-México con diferentes resultados de las negociaciones: 1991-1997; 1997-2002; 2002-2006; 2006-2009.

En la primera etapa, a raíz de la constitución del TLCAN, México enfrentó conflictos con sus pares latinoamericanos por haber suscrito un acuerdo con

países no miembros de la ALADI. Para el MERCOSUR, existían tres factores que dificultaban el proceso de negociación con México: el bajo nivel de volumen comercial entre ambas partes, el diferente nivel de preferencias otorgadas por México a los socios del bloque, y la competencia existente de los productos mexicanos exportados a Estados Unidos contra los productos exportados a ese destino por los integrantes del MERCOSUR.

En el segundo período hubo una paralización de las negociaciones, determinada por la parálisis institucional derivada de las crisis financieras de Argentina y Uruguay, como de la proyección de Brasil en las negociaciones multilaterales desatendiendo sus intereses regionales.

El tercer período fue de una estabilidad económico-financiera mayor de México respecto de los países del bloque. En esta etapa entró en vigor el ACE N°53 entre México y Brasil, que fomentaba el intercambio comercial y los flujos de inversión entre ambos países. Por otra parte, se negociaron dos acuerdos entre el MERCOSUR y México: el ACE N°54 que contemplaba la creación de un área de libre comercio mediante desgravaciones arancelarias y el ACE N°55 enfocado en el libre comercio del sector automotor. También se firmó un tratado de libre comercio (TLC) entre México y Uruguay pero no se logró este tipo de acuerdo entre Argentina y México, a pesar de los esfuerzos de éste último. En 2004, la imposibilidad de llegar a un borrador del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) determinó un fracaso para México, que mantenía una doble estrategia de fortalecimiento bilateral y la incorporación económico-política al mecanismo regional.

En el cuarto período, México tuvo una estrategia de política exterior distinta, a partir de la cual se evaluaron las condiciones y el tipo de participación que se tendría como Estado Asociado, privilegiando el fortalecimiento bilateral para el camino de negociación con el MERCOSUR.

Luego del análisis de las cuatro fases de la vinculación México-MERCOSUR, la publicación analiza los flujos de comercio e inversión entre las partes, destacando que las relaciones comerciales se concentran en los socios mayores del bloque y con productos de alto valor agregado, mientras que las economías menores aportan principalmente productos primarios. De acuerdo a la autora, las economías sudamericanas han diversificado de mejor forma sus mercados de exportación y los empresarios buscan optimizar sus beneficios a

través de los diferentes instrumentos suscritos a nivel bilateral. En contraste, el mercado mexicano no se ha diversificado hacia las economías sudamericanas y los empresarios de este país no encuentran atractivos estos mercados. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) constituyen un elemento de trascendencia entre el bloque y México, y se enmarcan en el fenómeno de *translatinización* de empresas, basado en la búsqueda y ampliación de mercados regionales.

El Capítulo quinto realiza un análisis bilateral de la política exterior de los países sudamericanos para entender las estrategias que los han llevado a tener un acercamiento o distanciamiento con México. En particular, se describe la visión pragmática de los distintos gobiernos de los países socios, considerando si su política exterior privilegió o relegó las relaciones con México.

El aporte de la obra reside no tanto en el análisis de los flujos de comercio e inversión del MERCOSUR y México, que de todos modos constituye una valiosa recopilación; sino en el análisis histórico y detallado de los acercamientos y distanciamientos en la asociación entre las partes, notando la importancia de los intereses de los distintos gobiernos en profundizar o no las relaciones. La autora es concluyente al afirmar que al ser el Poder Ejecutivo la institución encargada de la política exterior, la relación bilateral ha sido muy dependiente de los gobiernos de turno. Realiza un diagnóstico acerca del pragmatismo de los hombres de negocios de las dos economías mayores de América Latina -Argentina y Brasil-, señalando que éstos han superado en algunos casos las capacidades negociadoras gubernamentales. Para la autora, el hecho de que los intereses económico-comerciales de México estén situados en América del Norte, y que los países del MERCOSUR tengan una diversificación mayor de sus destinos de exportación ha dificultado los esfuerzos de vinculación.

De todos modos, la crisis financiera de Estados Unidos iniciada en 2008, y su impacto en las economías con mayores canales de vinculación, han generado un panorama diferente en la economía mundial. En este contexto, la crítica de la autora acerca de la falta de diversificación de las relaciones de México con el exterior, realizada para el momento de la firma del TLCAN en 1994, se torna muy relevante para el contexto actual. El mayor crecimiento económico de las economías emergentes y el debilitamiento de algunos países centrales tal vez sea propicio para impulsar mayores vinculaciones entre las primeras. ♦



# Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades

Publicación sólo en español

**KATHIA MICHALCZEWSKY**

*Licenciada en Economía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina; cursado finalizado de la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO/UdeSA, Argentina. Actualmente trabajando en la tesis sobre el desempeño de zonas francas. Miembro del equipo de la Carta Mensual del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).*

UNCTAD VIRTUAL INSTITUTE. 2010. *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD. 153 p.

El libro, resultado de un proyecto del Instituto Virtual (Vi) de la UNCTAD, está compuesto por seis artículos realizados por investigadores especializados en integración latinoamericana.<sup>1</sup> Por un lado, los autores caracterizan las consecuencias de los cambios en el contexto internacional sobre los procesos de integración en la región sudamericana: el nuevo rol de China, la crisis internacional y los desbalances globales, entre otros factores, generan desafíos y oportunidades que son analizados haciendo hincapié en los aspectos históricos, políticos y económicos. Por otro lado, dan cuenta de las características y dificultades de la dinámica interna de estos procesos durante los últimos años.

Después de más de dos décadas desde el relanzamiento del regionalismo, ciertos signos de estancamiento de los procesos de integración iniciados

en aquella época hacen necesaria su revisión, ya que tanto la coyuntura internacional como regional difiere ampliamente de aquella de principios de 1990. El claro mejoramiento de la situación macroeconómica de los países bajo circunstancias más favorables y con políticas económicas -en general- más sólidas de los últimos años, se ha reflejado en un crecimiento del intercambio intrarregional. Al mismo tiempo se han profundizado los vínculos externos de las economías y se ha dado lugar a la expansión de la cooperación más allá del ámbito puramente comercial, en espacios como el social y el político.

El análisis de las distintas iniciativas de integración con cierto horizonte histórico y teniendo en cuenta el nuevo contexto político y económico, permite a los autores presentar algunas discusiones -sobre temas específicos como más generales- de los procesos que están en marcha en la región, proponiendo vías de salida para su superación y colaborando con su readaptación.

En el primer artículo, *La agenda de integración regional de la Argentina post-2001*, Delich y Peixoto analizan los vínculos entre algunos de los esquemas de integración más relevantes de la región desde

<sup>1</sup> El trabajo fue supervisado por Vlasta Macku y Piergiuseppe Fortunato del Virtual Institute, con aportes de Alejandro Ramos Martínez. Los autores, por orden de aparición de los artículos son: Valentina Delich, Juliana Peixoto, Alan Fairlie Reinoso, Pedro Moncarz, Marcelo Olarreaga, Marcel Vaillant, Carlos Aguiar de Medeiros, Ramón Torrent, Federico Lavopa y André Martin Biancareli.

una perspectiva histórica. En este marco, observan la evolución del papel que ha tenido la Argentina en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) considerando las circunstancias internas que afectaron el dinamismo del bloque y *viceversa*. En el estudio se tienen en cuenta los cambios positivos en el contexto macroeconómico, el acercamiento entre las tendencias políticas de los socios y demás factores que moldearon esa agenda entre 2003 y 2008. Este análisis se realiza desde la óptica comercial, institucional, política y social, argumentando que, a pesar de no identificar retrocesos, los avances en la integración no han sido relevantes.

El segundo artículo, *Integración regional y acuerdos Norte-Sur en los países andinos*, examina los efectos sobre la integración regional de los acuerdos que los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han firmado con Estados Unidos y, que en el momento de escribirse el trabajo, buscaban concretar con la Unión Europea. Los países de este bloque han mostrado diferencias importantes en las estrategias de inserción internacional, con algunos países enfocándose primordialmente en los mercados externos a la región. En este escenario, Fairlie Reinoso analiza cuáles son los desafíos adicionales que enfrenta la integración regional andina, las diferencias entre los acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur y revisa las consecuencias que el acuerdo firmado entre Perú y Estados Unidos ha tenido sobre el desempeño de la CAN. Una de las conclusiones más relevantes es quizás que, a pesar de que el bloque muestra signos de fragmentación, la composición del comercio intrazona -mayormente bienes industriales y servicios- sigue justificando el esfuerzo hacia la integración regional como política de desarrollo.

En *Regionalismo y política industrial en los países en desarrollo: el caso del MERCOSUR*, Moncarz, Olarreaga y Vaillant estudian los efectos de las preferencias comerciales sobre la estructura de exportaciones y, en consecuencia, sobre la industrialización de los países. El trabajo adscribe a la hipótesis general de que los esquemas de integración regional entre países en desarrollo pueden utilizarse en función de objetivos de industrialización. Pero su objetivo específico es argumentar que los beneficios de esa estrategia están desigualmente distribuidos a favor de los países de mayor tamaño dentro del bloque; apunta, pues, a los problemas de asimetrías dentro del MERCOSUR. Los resultados del estudio muestran que los países más grandes, en este caso Brasil, y en menor medida Argentina, tienden a beneficiarse mayormente en sus objetivos de industrialización de

los efectos estimulantes generados por la existencia de preferencias arancelarias.

En el cuarto estudio, *Modelos alternativos para la integración sudamericana*, Aguiar de Medeiros recurre a una visión histórica y comparativa para perfilar dos formas estilizadas de integración: la primera concentrada exclusivamente en el libre comercio y la segunda de componentes más complejos, como los económicos y sociales. El artículo es sugerente en términos de avanzar en una discusión de orden más conceptual en un momento en que los esquemas de integración en América Latina deben enfrentar una necesaria renovación de sus premisas ante la mutación del escenario internacional. El autor encuentra ciertos rasgos innovadores en las iniciativas que han surgido en Sudamérica en los tiempos más recientes, a pesar de la persistente preeminencia de los objetivos individuales de los países.

*La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del MERCOSUR* reproducido en *la Unión de Naciones Sudamericanas* es un texto de técnica jurídica en el que Torrent y Lavopa buscan establecer -en una rica comparación con la tradición jurídica de la integración europea- las dificultades inherentes al mecanismo de generación de normas en el MERCOSUR. Adicionalmente, muestran como ese problema está también presente en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Según los autores, la debilidad de raíz que aqueja la forma de creación de derecho regional, específicamente la inexistencia de un mecanismo autónomo de producción de normas, está en general ausente en la lista de dificultades discutida en la literatura.

En el último artículo, *La dimensión financiera de la integración en América del Sur*, Martin Biancarelli revisa aspectos conceptuales de esta temática y avanza en una tentativa de cuantificación del grado de cooperación financiera en la integración de América del Sur. El artículo aporta al conocimiento sobre un tópico raramente visitado pero de gran relevancia para la consecución de objetivos sociales y productivos así como para la protección de la región ante situaciones de crisis y contagios financieros. Los sistemas de cooperación regionales en este ámbito han cobrado cierto protagonismo en la agenda de algunos gobiernos y autoridades monetarias aunque es un tema que está lejos de agotar su potencial. El estallido de la última crisis global, sin duda, ha afirmado la importancia de contar con un diagnóstico preciso del nivel de integración



financiera y de las posibles vías de profundización de estos vínculos. Esquemas regionales -monetarios, fiscales, comerciales, etc.- surgen como instrumentos alternativos para hacer frente a las turbulencias de la economía global.

La revisión de las experiencias del MERCOSUR, la CAN y la UNASUR, da lugar a un aprendizaje que resulta en la identificación de fallas de los procesos, y por tanto en la propuesta de correcciones específicas por parte de los investigadores. Tanto los autores como los editores concluyen que el desarrollo institucional y conceptual de los esquemas de integración no parece acompañar con rapidez el mejor desempeño macroeconómico

de los países de la región, aun cuando se detectan elementos de convergencia política en varios países.

Lo editores diagnostican, de manera muy general, la existencia de algunos obstáculos y cierta lentitud en la formación y desarrollo de los bloques en Latinoamérica; aunque, en rigor, los estudios se enfocan en los procesos en marcha en América del Sur.

El libro preparado por el Virtual Institute es un excelente aporte, documentado, actualizado y provocativo, que cubre una amplia gama de temáticas de interés para todos aquellos interesados por razones prácticas y de investigación en los procesos de integración regional. ♦



# La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor

Publicación sólo en español

**GALA GÓMEZ MINUJÍN**

*Master en Administración Pública de la Universidad de Pittsburgh, EE.UU. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Actualmente trabaja como consultora en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).*

**PROCHNIK, VICTOR. 2010. *La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor. Serie Red MERCOSUR 19.* Montevideo: Red MERCOSUR. Septiembre. 275 p.**

El proceso de globalización económica que se viene desarrollado con intensidad durante las últimas décadas ha impuesto nuevos desafíos y oportunidades para los países en desarrollo. El incremento del comercio internacional y la liberalización de los movimientos de capitales y servicios tienen un impacto significativo sobre el desarrollo económico de los países y el modo en que las empresas actúan dentro de ellos. La búsqueda por una mayor flexibilidad operacional y diferenciación de productos, y la mayor atención a los flujos de conocimiento e innovación han cambiado los patrones de organización empresarial e incentivado a las firmas a insertarse dentro de cadenas globales de valor (CGV).

En este contexto, el libro compilado por Victor Prochnik adquiere gran relevancia al analizar las características e impactos de este nuevo fenómeno en América Latina. El estudio de cómo la región se inserta en dichas cadenas resulta de gran importancia ya que éstas pueden impactar positivamente en las economías nacionales, estimulando el crecimiento económico y el perfeccionamiento de la tecnología. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta sus potenciales efectos negativos ya que muchas veces las firmas líderes pueden impedir el mejoramiento tecnológico de

empresas que se encuentran subordinadas a ellas en la cadena de valor, obstaculizando así al crecimiento de la economía en su conjunto. La comprensión de este fenómeno es significativa no sólo para el análisis del impacto de las CGV en la región sino también para la puesta en práctica de políticas e incentivos en el área. Estas cadenas pueden definirse como “sistemas internacionales organizados para optimizar la producción, *marketing* e innovación mediante la localización de productos, procesos y funciones en varios países con el fin de beneficiarse de las diferencias en costos, tecnología, *marketing*, logística y otras” (Prochnik, 2010, p. 14).

El objetivo central del trabajo es examinar la integración de las empresas latinoamericanas en el modelo de cadenas globales de valor, analizando el rol de las firmas de los países de América Latina y evaluando su impacto sobre el comercio, la inversión y la estructura industrial. Tanto los capítulos teóricos como los estudios de casos presentados buscan comprender el rol que juegan las CGV en el desarrollo económico latinoamericano. El libro, que presenta trabajos de diversos autores, se estructura de la siguiente manera. Un primer capítulo realiza un repaso de la literatura sobre cadenas de valor. Los siguientes dos capítulos analizan de manera general

la inserción en encadenamientos productivos globales de diferentes sub-regiones: México, América Central y el Caribe por un lado, y América del Sur por otro. Luego, los dos capítulos siguientes presentan trabajos específicos sobre la industria automovilística y la industria electrónica brasileña. En este punto se aclara al lector las dificultades intrínsecas de los estudios de casos frente a las dificultades para el relevamiento de datos y formas de medir a las cadenas. Se utilizan en estos trabajos métodos indirectos como cifras de comercio exterior, matrices de insumo-producto y datos microeconómicos aportados por las empresas involucradas.

El capítulo inicial introduce al lector en el concepto de CGV y su importancia para los países de la región. Los trabajos al respecto muestran que las inter-relaciones sociales y económicas entre los participantes de las cadenas dan forma a los procesos de producción, distribución y consumo. En general, estas cadenas responden a una gobernanza asimétrica por la cual una firma líder, generalmente proveniente de un país desarrollado, organiza la cadena y tiene una influencia preponderante en la forma de producción y grado de mejoramiento tecnológico e innovación de las empresas subordinadas a ella, localizadas en países en desarrollo. Las firmas de países desarrollados mantienen la coordinación y el gobierno de la cadena a través de su poder de compra y dominio de actividades estratégicas como investigación y desarrollo, diseño, logística y marketing. Las posibilidades de *upgrading* o mejoramiento productivo de las empresas de países en desarrollo están en gran medida determinadas por el mayor o menor interés de las firmas líderes en transferir conocimiento y tecnología.

El caso de América Central y México se examina en el segundo capítulo a cargo de Celso Garrido. El autor describe cómo las industrias textiles, automotriz y electrónica se insertaron en las CGV a partir de una llegada masiva de inversión extranjera directa durante la década de 1990 favorecida, a su vez, por diversos tipos de políticas públicas e incentivos fiscales. Esto ha tenido efectos contrapuestos ya que si bien, por un lado, ayudó a complementar la inversión general y generar empleo, por otro lado no incentivó el *upgrading* ni aportó mejoras significativas a la productividad de las empresas.

Respecto a América del Sur, Leonardo Stanley analiza, en el tercer capítulo, las cadenas de alimentos, textil y calzados y revela la importancia del trabajo conjunto

de empresarios y gobiernos para avanzar en la cadena de valor y agregar conocimiento a la producción. En el caso de la cadena alimentaria, se señalan las nuevas oportunidades y desafíos que trajo aparejada la creciente importancia de los supermercados en la configuración de la cadena de alimentos. Por otra parte, el aumento de la competencia global muestra la importancia de avanzar en la cadena de valor de la industria textil para lo cual no existe una receta única. De manera similar, la industria de cueros y calzados, afectada fuertemente por la competencia de China e India, tiene la necesidad de diversificar los riesgos mediante la inserción en cadenas que respondan a diferentes mercados.

El trabajo de João Alberto de Negri, en el cuarto capítulo destaca los impactos de las CGV sobre la cadena automotriz de Brasil. Al respecto, el proceso de globalización más las reformas económicas llevadas a cabo durante la década de 1990 impulsaron a las empresas a adaptarse a nuevos contextos y circunstancias económicas e institucionales. La apertura comercial estimuló el mercado interno y aumentó la competitividad de la industria nacional debido a las ganancias de escala y el incremento en la productividad.

En cuanto a la inserción de la industria electrónica brasileña en las cadenas globales, el quinto capítulo desarrollado por Prochnik, señala que si bien las ventajas para el mercado externo y las exportaciones han crecido de manera importante, ciertos problemas estructurales atentan contra su competitividad a mediano plazo. Durante los últimos años la participación de las importaciones ha crecido más que las exportaciones en los diferentes sectores de la cadena de valor electrónica. Además, si bien se han puesto en marcha políticas para estimular la demanda no ha pasado lo mismo con la oferta.

En su conjunto la obra realiza un importante aporte a la literatura sobre desarrollo económico y organización de la producción al capturar la complejidad y relevancia de las CGV en América Latina y de cómo estas fueron estructuradas a partir del proceso de globalización y las reformas económicas de los años 1990. Su lectura plantea al lector interrogantes sobre cuál es la mejor estrategia a seguir para las empresas de países en desarrollo que buscan insertarse en la economía internacional, sus posibles impactos y las políticas más apropiadas para corregir los problemas presentados. ◆



## LA CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA NUEVA ETAPA DE LA REVISTA

**I**ntegración & Comercio se propone establecer mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la Revista desarrollará cuatro modalidades de aplicación progresiva.



La primera, a través de la convocatoria de artículos (*Call for Papers*), es similar a la dinámica aplicada en el pasado, pero ahora restringida a determinados temas, que serán luego los tópicos bajo los cuales se organizarán los respectivos números. Para ello, oportunamente se harán los anuncios y la invitación a la presentación de artículos. Los artículos recibidos serán evaluados y, aquellos que resulten seleccionados serán publicados.



La segunda modalidad apunta a recibir retroalimentación de los lectores respecto de temas y asuntos que han sido presentados en números previos de la Revista. Esta será una Sección de Comentarios y se recogerán allí las opiniones a propósito de artículos, paneles o entrevistas ya publicadas.



En tercer lugar, se promoverán modalidades de interacción más abiertas. Por un lado, se invitará a presentar reseñas de libros y publicaciones vinculadas a las disciplinas y foco de interés de la Revista y de su público.



Por otro lado, y como cuarta modalidad, se establecerá una sección de cartas de los lectores respecto de información o elementos de juicio atinentes a los temas principales de la Revista.

En todos los casos y para las cuatro modalidades señaladas, se darán a conocer normas y pautas para la presentación de trabajos en cuanto a foco, extensión y formato. ◆





**Luis Alberto Moreno**

*Presidente*

**Julie T. Katzman**

*Vicepresidente Ejecutivo*

**Roberto Vellutini**

*Vicepresidente  
Vicepresidencia de Países*

**Santiago Levy Algazi**

*Vicepresidente  
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento*

**Antoni Estevadeordal**

*Gerente  
Sector de Integración y Comercio*

**Ricardo Carciofi**

*Director  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*



**Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Integración y Comercio**

1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577, USA  
Teléfono: (202) 623-1000  
<http://www.iadb.org/int>

**Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe**

Esmeralda 130 Piso 16  
C1035ABD Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: (54 11) 4323-2350  
<http://www.iadb.org/intal>



# *Integración & Comercio*