



Documento de trabajo

N° 1-2010

Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina¹

Versión preliminar (no citar) Noviembre 2009

Roberto Bouzas, UDESA-Argentina

¹ Este trabajo se realizó especialmente para el Seminario “Regional Integration in the Americas: the impact of the global economic crisis”, realizado el 23 de noviembre de 2009 en Washington DC, EUA, co-organizado con el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWC) con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC).

Antecedentes

La historia del proceso de integración regional durante el último medio siglo es inseparable de los debates sobre el desarrollo y la inserción de los países de América Latina (AL) en la economía global. Esta historia se ha resumido en la dicotomía entre el llamado “viejo” y el “nuevo” regionalismo (BID, 2002). Si bien esta distinción es conceptualmente ilustrativa, no capta plenamente la trayectoria histórica del proceso y, especialmente, el largo período de transición que separó ambos modelos estilizados. Dicha trayectoria puede resumirse en tres grandes fases, distinguiendo el papel que le cupo a la integración regional como: a) instrumento de la política de desarrollo (el “viejo regionalismo”), b) respuesta defensiva frente a la crisis, o c) componente integral de las políticas de reforma (o “regionalismo abierto” propiamente dicho).

El primer ciclo corresponde a lo que puede llamarse la etapa del “**gran diseño**”. Durante este período la integración regional fue concebida como un componente clave de la estrategia de desarrollo (la industrialización por sustitución de importaciones) y del nuevo paradigma de inserción en la economía internacional. Su función fue ampliar el mercado para permitir un proceso de industrialización más eficiente en el marco de economías relativamente cerradas. Si la industrialización era deseable y su estímulo requería la protección de las “industrias nacientes”, la pequeña dimensión de la mayoría de los mercados nacionales limitaba la posibilidad de alcanzar economías de escala e imponía altos costos de eficiencia. El propósito de la integración regional era, precisamente, reducirlos.² Este ciclo tuvo su período de oro en la primera mitad de los sesenta, cuando se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960), y fue fértil en iniciativas pero pobre en resultados prácticos.³ Rápidamente la ALALC enfrentó obstáculos para liberalizar el comercio, arbitrar las diferencias de intereses nacionales y administrar las asimetrías en la distribución de costos y beneficios. En un principio el MCCA registró avances más sustanciales, pero hacia fines de los sesenta también era dominado por la insatisfacción con la distribución de beneficios y su baja eficacia para alentar la industrialización. El

² El documento básico que planteaba esta estrategia fue preparado por Raúl Prebisch y publicado por la ONU en 1950 bajo el título “*The Economic Development of Latin America and Its Problems*”. Este manifiesto original fue seguido de varios estudios publicados en la década del cincuenta con la misma orientación de política, por ejemplo Prebisch (1959).

³ En 1968 también se puso en marcha la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, por sus siglas en inglés).

CARIFTA también tuvo resultados modestos y fue reemplazado en 1973 por la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés).

La reacción a las tempranas dificultades de la ALALC no se hizo esperar. En 1965 el presidente de Chile, Eduardo Frei, solicitó a cuatro economistas latinoamericanos la elaboración de un documento con opiniones y recomendaciones para acelerar el proceso de integración.⁴ El resultado fue el “Documento de los Cuatro” publicado ese mismo año en el que se propuso un “salto hacia adelante” a través de la creación de un mercado común latinoamericano (fundiendo las experiencias de la ALALC y el MCCA), la adopción de nuevos instrumentos (como un mecanismo automático de desgravación y programas regionales de inversión) y el fortalecimiento de las instituciones de integración. Frente a la parálisis de la ALALC, una de las respuestas al “Documento de los Cuatro” fue la creación del Grupo Andino en 1969 con una agenda de integración más ambiciosa.

Después de este ciclo inicial de activismo y desencanto los países de ALC ingresaron a una **etapa de transición** marcada por la crisis internacional y dificultades económicas internas. Durante la década del setenta la ALALC entró en un letargo que condujo a la renegociación del Tratado de Montevideo en 1980 y a la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La ALADI simbolizó el reconocimiento formal del fracaso del proyecto original y la decisión de adoptar un enfoque flexible basado en el bilateralismo y la ausencia de metas concretas. El Grupo Andino también experimentó dificultades crecientes a poco de andar. Luego de una primera etapa de rápida expansión del comercio intra-regional, comenzó a sufrir los efectos de las divergencias políticas (reflejadas en la salida de Chile en 1973) y la acumulación de incumplimientos y obstáculos para implementar las políticas comunes. Al igual que los miembros de la ALALC lo hicieron en 1980, en 1987 los países andinos suscribieron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena flexibilizando sus compromisos, abriendo la puerta al bilateralismo y poniendo fin a la política común para el capital extranjero (uno de los rasgos más novedosos de la experiencia de integración andina).

En el caso del MCCA los conflictos políticos y militares abiertos fueron aún más visibles. Si bien en poco tiempo se había alcanzado una zona de libre comercio para bienes industriales, se había uniformado la nomenclatura comercial y se había promovido la inversión en infraestructura regional tanto física como institucional, hacia 1969 el MCCA se debatía en una profunda crisis que incluyó una guerra entre dos de sus miembros (El

⁴ Los autores fueron Felipe Herrera (presidente del BID), José Antonio Mayobre (Secretario General de la CEPAL), Raúl Prebisch (Director del ILPES) y Carlos Sanz de Santamaría (Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, CIAP).

Salvador y Honduras).⁵ Después de una década de estancamiento, los conflictos políticos y militares se agravaron durante los ochenta minando aún más el proceso de integración regional. El CARICOM también enfrentó serios obstáculos a poco de andar. Como lo señaló su secretario general en 1979, “aún no se había secado la tinta con que se firmó el Tratado (de Chaguaramas) cuando la fuerza plena de la crisis económica internacional destruyó el fundamento de todo aquello que nosotros esperábamos lograr”⁶.

Más allá de las dificultades endógenas, la crisis internacional de mediados de los setenta, el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y el *shock* de la crisis de la deuda a principios de los ochenta dieron el golpe de gracia a los proyectos originales y a sus ajustes posteriores. En particular, la crisis de la deuda produjo un incremento generalizado de la protección y redujo los flujos de comercio intra-regionales. Enseguida, las políticas de reforma que surgieron como respuesta abrieron la puerta a un enfoque incompatible con los supuestos básicos del “gran diseño”. En síntesis, durante esta fase de transición las iniciativas de integración en América Latina tuvieron como principal objetivo adecuar los instrumentos heredados a las restricciones planteadas por el contexto externo y las limitaciones domésticas. Esto incluyó una flexibilización de los compromisos e iniciativas puntuales de respuesta defensiva frente a la crisis internacional y a las dificultades de inserción externa de las economías de la región.⁷ Ejemplos paradigmáticos de lo primero fueron la ALADI y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena. El Programa de Intercambio y Cooperación Económica Argentina-Brasil, puesto en marcha en 1986 bajo el paraguas de la ALADI, ilustra el segundo tipo de respuesta.

El tercer ciclo se inicia a fines de los ochenta y coincide con la fase del “nuevo” regionalismo.⁸ Su rasgo principal fue la conversión de los programas de integración regional en vehículos de **reforma estructural**, en línea con un nuevo paradigma de política bautizado como “Consenso de Washington”. Éste incluía la apertura comercial y la integración más plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial. Su progresiva adopción en toda la región hizo que lo que restaba de los procesos e

⁵ Dos años más tarde Honduras abandonó el régimen de libre comercio intra-regional.

⁶ Kurleigh King, “Statement by the Secretary General of the Caribbean Community”, citado por Payne (1981).

⁷ La experiencia del CARICOM muestra un cierto desfasaje temporal, por cuanto ésta se constituye precisamente cuando los otros esquemas de integración regional estaban dando muestra de crecientes dificultades.

⁸ Un análisis temprano del “nuevo regionalismo” puede encontrarse en Bouzas y Ros (1994). Un par de años antes Bhagwati (1992) había bautizado esta segunda oleada de discriminación como “segundo regionalismo”, en tanto la CEPAL se refería al “regionalismo abierto”.

instituciones de integración originales de la fase del “gran diseño” pasaran a desenvolverse en un marco de políticas radicalmente diferente. En efecto, las nuevas iniciativas de integración, como la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, se encuadraron en ambiciosos programas de reforma estructural. El papel del Acta de Buenos Aires y del Tratado de Asunción como instrumentos de liberalización fue particularmente evidente en el caso de Brasil, cuyo régimen de política fue uno de los últimos en adoptar, de manera reticente, la agenda de la liberalización. El rol funcional a las políticas de reforma fue aún más visible en el caso de los acuerdos entre países latinoamericanos y desarrollados. Esta modalidad de integración se inauguró con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, y fue seguido por otros tratados de libre comercio (TLCs) de México con la Unión Europea, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y Japón. Asimismo, tan pronto como el gobierno norteamericano obtuvo del Congreso una renovación de la autoridad para negociar bajo el mecanismo de la “vía rápida”, el Ejecutivo firmó nuevos TLCs con Chile, los países de América Central y la República Dominicana y Perú.⁹

Esta nueva generación de acuerdos preferenciales liberalizó el comercio prácticamente sin exclusiones (algo que los gobiernos latinoamericanos en general habían resistido en los acuerdos Sur-Sur) e incorporó disciplinas *OMC-plus* en áreas de interés ofensivo para Estados Unidos como el “comercio” de servicios, el trato a la inversión, la protección de la propiedad intelectual y los regímenes de compras de gobierno, entre otras. El contenido de muchas de las disciplinas negociadas convirtió a estos nuevos acuerdos en poderosos vehículos de reforma regulatoria.¹⁰ Mientras que en algunos casos (como el Mercado Común Centroamericano) la firma del TLC con Estados Unidos sirvió para ampliar la agenda subregional, en otros (como la Comunidad Andina) fue un factor de disgregación.

El estado de la integración regional

A pesar de la fragmentación institucional que caracteriza a los procesos de integración en América Latina, después de cuatro décadas los resultados no son enteramente negativos.

⁹ Esta red de acuerdos bilaterales, bautizada por el Representante Comercial de Estados Unidos como estrategia de “liberalización competitiva” (USTR, 2005), acompañó el fracaso de la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Bouzas 2007). Estados Unidos también negoció acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá, pero ambos se encuentran pendientes de ratificación parlamentaria.

¹⁰ El *template* de los TLCs Norte-Sur rápidamente se extendió a través de nuevos acuerdos que asociaron otros países latinoamericanos con los precursores (principalmente México y Chile).

En efecto, como lo muestra la Tabla 1, entre 1965 y 2005 la gran mayoría (83%) de las relaciones bilaterales entre nueve países de la región muestra un aumento en los índices de intensidad del comercio.¹¹ Este incremento caracteriza la relación con todos los otros socios en el caso de la Argentina, Brasil, Chile y Perú. Sólo en los casos de México y Venezuela existe un número importante (tres) de socios con los que la intensidad del comercio se contrajo. Si bien estos datos no son suficientes para afirmar que el aumento en la intensidad del comercio haya sido el resultado de los procesos de integración regional, las características particulares de la estructura del comercio (tanto regional como por tipo de bienes) de México y Venezuela sugiere que aquéllos jugaron algún papel.

Tabla 1
América Latina: cambio en los índices bilaterales de intensidad del comercio, 1965-2005

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Venezuela
Argentina	-	11,63	29,70	2,72	6,87	0,89	14,08	6,70	5,53
Brasil	7,07	-	7,42	5,26	5,89	1,01	18,70	4,92	8,83
Chile	0,53	3,30	-	3,49	7,73	1,52	2,70	14,38	4,12
Colombia	-0,59	0,88	4,70	-	63,21	1,31	-0,84	26,86	48,71
Ecuador	-1,39	1,29	7,09	5,61	-	0,14	-0,46	70,97	5,93
México	0,09	-0,29	-2,33	1,47	0,23	-	-0,06	0,51	1,99
Paraguay	-13,40	27,34	12,33	0,60	3,17	0,09	-	10,75	nd
Perú	-2,79	3,42	21,10	9,87	21,15	0,43	0,01	-	9,05
Venezuela	-1,07	-1,68	2,83	9,27	3,29	0,41	-0,02	1,93	-

nd: no disponible

Fuente: Cálculos propios en base a Comtrade.

En efecto, según ALADI-CAN-MERCOSUR (2006) para la mayoría de los pares de países computados el porcentaje de posiciones arancelarias y del comercio que goza de un 100% de preferencias es bastante alto. Según las estimaciones correspondientes al año 2010, este es particularmente el caso para el comercio recíproco entre los miembros del Mercosur y la CAN. Debido a los compromisos vigentes, los porcentajes también aumentarán significativamente para las relaciones comerciales entre miembros de ambos

¹¹ Los índices se calcularon en base a la expresión $I_{ij} = (X_{ij}/X_i)/(M_j/M_w - M_i)$, donde "I" es el índice, "i" y "j" son países, "w" es el mundo, "X" es exportaciones y "M" es importaciones. El cuadro muestra los cambios absolutos en el valor del índice entre 1965 y 2005. Un cambio positivo indica que el comercio entre los socios creció más rápido que lo que cabría esperar en base al cambio en la participación del socio en el comercio mundial (neto de las importaciones del país). Se tomaron promedios trienales.

grupos para el año 2014 (como consecuencia de la implementación de los compromisos de liberalización ya comprometidos). A pesar de este progreso en el plano arancelario, lo mismo no ha ocurrido en materia de restricciones no-arancelarias y otras disciplinas. En efecto, tanto dentro de la CAN como del Mercosur, y más aún en las relaciones que se establecen entre miembros de ambos grupos, las medidas no-arancelarias continúan siendo una fuente importante de barreras al comercio. En algunos casos, y dependiendo del período, incluso podría afirmarse que la incidencia de las medidas no arancelarias se ha incrementado (como es visible en el comercio entre la Argentina y Brasil) para compensar parcialmente la eliminación de los aranceles.

Una característica de la arquitectura de los acuerdos preferenciales que se han constituido en la región es la generalización de un patrón asociado al clásico “plato de espaguetis” de Bhagwati. En efecto, a los acuerdos típicos de la fase del “gran diseño” y de la etapa de transición se agregó, en la década de los noventa, la versión propia del “nuevo regionalismo”. El resultado ha sido una acumulación de “capas geológicas” de acuerdos preferenciales con distintos grados de ambición en materia de acceso a mercados, cobertura de disciplinas y prácticas regulatorias. Si a principios de la década del noventa el debate sobre uniones aduaneras *versus* áreas de libre comercio tenía alguna relevancia de política, ésta se ha diluido de la mano las dificultades de los proyectos de unión aduanera para consolidarse y de la vitalidad de los acuerdos de libre comercio estimulados por la aparición de una nueva variedad de tipo “norte-sur”.

En efecto, a comienzos del nuevo milenio los procesos de integración que tomaron la forma de uniones aduaneras se encuentran en profunda crisis. Si bien todos ellos avanzaron en la constitución de áreas de libre comercio (aunque en muchos casos persisten barreras no-arancelarias de diverso tipo), el objetivo de las uniones aduaneras no se ha alcanzado y en algunos casos existe un fuerte escepticismo sobre la conveniencia de avanzar en esa dirección. En el caso particular del Mercosur la implementación de la unión aduanera ha sido por demás defectuosa y las negociaciones con terceros han sido poco efectivas (excepto en el plano defensivo) y una fuente de discordia interna. Por lo que toca a la CAN, varios miembros han optado abiertamente por estrategias que en la práctica cierran la puerta a la materialización de una unión aduanera. Esta situación ha sido el resultado tanto de condicionamientos externos como de determinantes endógenos de los procesos de integración. Las dos secciones siguientes analizan brevemente unos y otros.

El contexto externo

El comienzo del nuevo milenio trajo algunas novedades en el ambiente en el que se desenvolvían los procesos de integración en la región. Dos de estos cambios son el aumento en el peso del bilateralismo en la política comercial norteamericana y el cambio en el ambiente ideológico predominante.

A mediados de la década del noventa la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la aparente desaparición del riesgo de formación de “fortalezas” comerciales regionales habían contribuido a mejorar el clima del régimen de comercio internacional. Por un tiempo, el escenario de liberalización y convergencia progresiva de los regímenes regulatorios nacionales parecía ser algo verosímil. Sin embargo, detrás de esta visión optimista también había evidencias de crecientes dificultades en la gestión del proceso de creciente integración global. Como parte de este cuadro conflictivo, la ambiciosa agenda de la Ronda de Doha no registró avances sustantivos.

Aún antes de la conclusión de la Ronda Uruguay el gobierno norteamericano, principal arquitecto del orden multilateral en la posguerra, había iniciado el camino de los acuerdos preferenciales bilaterales como un modo de avanzar su agenda de negociaciones comerciales preservando, al mismo tiempo, sus principales intereses defensivos. Este enfoque, inaugurado con el acuerdo de libre comercio con Canadá a fines de los ochenta y profundizado con el TLCAN, tomó forma explícita en la estrategia de “liberalización competitiva” anunciada por la Casa Blanca en el año 2001. Según un documento oficial: “Hace cuatro años la administración Bush lanzó una nueva estrategia: promover iniciativas globales, regionales y bilaterales mutuamente reforzadoras... Al perseguir iniciativas múltiples de libre comercio, Estados Unidos ha creado una “competencia por liberalización” promoviendo nuevas negociaciones comerciales globales, ganando influencia para impulsar nuevas negociaciones y resolver problemas, y estableciendo modelos de éxito en áreas como la propiedad intelectual, el comercio electrónico, el medio ambiente y el trabajo, y la lucha contra la corrupción”.¹² Este mismo documento y declaraciones anteriores ya habían anunciado, asimismo, la decisión de vincular los criterios para seleccionar socios para las negociaciones preferenciales con consideraciones no-económicas (especialmente de seguridad).

En el Hemisferio Occidental la estrategia de la “liberalización competitiva”, junto con la intransigencia del Mercosur para aceptar la exclusión de temas de su agenda ofensiva y la resistencia de Brasil a aceptar la inclusión en la agenda de disciplinas de interés ofensivo para Estados Unidos (inversiones, compras gubernamentales, etc), sepultó el proceso del ALCA. En efecto, después de ocho años de negociaciones el ejercicio hemisférico dio lugar

¹² USTR (2005)

a una sucesión de iniciativas bilaterales que comenzó por los países de América Central y República Dominicana, y continuó con Perú, Ecuador, Colombia y Panamá. Esta estrategia tomó la forma de un bilateralismo asimétrico que resultó en acuerdos comerciales con países generalmente pequeños, en los que la agenda y los *templates* de la negociación fueron definidos con bastante discrecionalidad por Estados Unidos. En América del Sur, la disposición norteamericana a negociar acuerdos preferenciales con socios seleccionados tuvo un impacto desestructurante sobre los ya agónicos proyectos de unión aduanera. El impacto fue más visible en el caso de la CAN, donde Perú y Colombia concluyeron sendos acuerdos comerciales con Estados Unidos. En el caso del Mercosur, aún cuando la unión aduanera permanece formalmente vigente, la opción de un acuerdo bilateral Estados Unidos-Uruguay ocupó un lugar prominente de la agenda subregional durante un tiempo.

Otro aspecto contextual relevante fue el ambiente de “cambio de época” con el que se inauguró el nuevo siglo. Si bien las políticas de apertura no se revirtieron, en varios países prevaleció una actitud más cautelosa respecto a las bondades de la liberalización unilateral, surgieron resistencias a profundizar la liberalización preferencial y, en algunos casos, cambió radicalmente el ambiente para la inversión. En muchos de ellos la llamada “agenda del desarrollo” reemplazó lo que hoy es visto como una agenda desequilibradamente centrada en la liberalización. Por cierto, este nuevo ambiente ideológico no está limitado a América del Sur, pero en la región tomó forma después de la sucesión de crisis en las economías emergentes a fines de los noventa. Gradualmente volvió a ganar fuerza, en algunos países más que en otros, la preocupación con la creación de capacidades endógenas y el nacionalismo. En este escenario creció significativamente la tolerancia a la diversidad política e institucional, lubricada por un ciclo favorable de liquidez internacional y altos precios de las materias primas. Desaparecida la “convergencia liberal” de los años noventa, su reemplazo fueron estrategias diversas – e incluso incompatibles – de inserción internacional y políticas domésticas. Mientras que algunos países intentaron ampliar su integración a la economía internacional a través del esquema de acuerdos bilaterales y reformas implícito en el *template* de los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, otros se resistieron no sólo a profundizar la apertura comercial, sino también a asumir compromisos en otras disciplinas. Por razones obvias, esos países rechazaron avanzar en negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En síntesis, el nuevo ambiente ideológico levantó nuevos obstáculos a los proyectos de unión aduanera e integración comercial, en la medida que profundizó las diferencias de intereses y visiones entre los gobiernos.

Los condicionantes endógenos

Los procesos de integración y, especialmente, la constitución de uniones aduaneras en América del Sur también tropezaron con múltiples obstáculos económicos y políticos internos, entre los que destacan: a) la intensidad y el carácter de las relaciones de interdependencia que existen entre los miembros, b) la precaria convergencia de los incentivos nacionales y la insostenibilidad de los *trade offs* eventualmente alcanzados, y c) la baja capacidad y efectividad de la provisión de “liderazgo” o “hegemonía”.

a) Intensidad y carácter de la interdependencia

Algunas perspectivas teóricas han destacado a la intensidad y el carácter de la interdependencia entre miembros como un factor condicionante de las perspectivas de éxito de un proceso de integración. En la medida en que los procesos de integración procuran dar respuesta a demandas funcionales planteadas por esa interdependencia, existe un vínculo positivo entre su intensidad y la viabilidad de los primeros. Aún cuando otros enfoques han argumentado que esta perspectiva pone demasiado énfasis en las “consideraciones de demanda”, el argumento de que un grado alto de interdependencia genera incentivos para la cooperación parece razonable: aún si la relación entre interdependencia e incentivos para la integración tuviera un alto componente de “endogeneidad”, un bajo nivel de interdependencia limita la intensidad de los incentivos de las partes para cooperar y acotar la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Juzgado por este requisito, los procesos de integración en América del Sur han enfrentado un rasgo estructural común, a saber: un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo. En efecto, a pesar del rápido crecimiento de los flujos de comercio intra-regional durante la década del noventa, el *ratio* de exportaciones intra-regionales a exportaciones totales en el Mercosur apenas superó el 20% en el momento de mayor intensidad del vínculo regional (1997-1998).¹³ Durante el período posterior el peso relativo del intercambio intra-regional se contrajo significativamente y en el año 2009 aún se mantenía por debajo de los picos alcanzados con anterioridad. Este *ratio* es

¹³ Tanto en el Mercosur como en la CAN la intensidad de la interdependencia es bastante más alta en ciertos rubros del intercambio, en particular en el comercio de productos manufacturados (donde el peso del mercado regional es muy superior al promedio). Sin embargo, la evidencia indica que los incentivos generados por este hecho han sido relativamente débiles. Algunas razones pueden ser la existencia de condiciones ventajosas para este comercio con independencia de la marcha de las uniones aduaneras (para buena parte del comercio intra-firma, por ejemplo, las preferencias concedidas en el marco de la ALADI o de los acuerdos de libre comercio pueden resultar suficientes) o las dificultades para organizarse efectivamente que enfrentan las pequeñas y medianas empresas que participan más activamente del comercio intra-regional.

muy inferior al de otras regiones que registran procesos de integración exitosos como la Unión Europea o el TLCAN.

Junto con la baja intensidad (promedio) de la interdependencia debe destacarse, al menos en el caso del Mercosur, su fuerte asimetría. En efecto, las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva que caracterizan a los países de la región han implicado que, mientras que los socios más pequeños se encuentran muy integrados comercialmente con sus vecinos, los miembros mayores, y en particular Brasil, mantienen vínculos bastante más modestos. Esta configuración estructural tiene como resultado incentivos nacionales muy heterogéneos para cooperar. En el marco de un proyecto de unión aduanera, que requiere una pérdida significativa de discrecionalidad en ciertos campos de política, dicha heterogeneidad se traduce en diferentes inclinaciones a someterse a reglas comunes. Esta asimetría estructural se ha agravado en los últimos años: como un indicador puede señalarse que mientras que en el período 1997-1998 las exportaciones al Mercosur representaban más del 17% de las exportaciones brasileñas totales, en el año 2008 esta relación había caído al 13%. Inversamente, las importaciones provenientes de Brasil como proporción de las importaciones totales de los otros miembros habían aumentado su participación del 24% al 35%.

En el caso de la CAN las relaciones de interdependencia también muestran una baja intensidad. En efecto, el comercio intra-comunitario ha representado alrededor del 10% de las exportaciones totales, porcentaje que aumenta a entre 15 y 20% cuando se excluyen productos como el petróleo, que se exportan predominantemente a los países desarrollados. Las exportaciones de productos manufacturados también muestran una mayor participación en el comercio intra-comunitario y han tendido a crecer bastante más rápido que las exportaciones al resto del mundo: entre 1990 y 2004 las exportaciones de manufacturas al resto del mundo se duplicaron, mientras que las dirigidas a la región se multiplicaron por seis.¹⁴ Asimismo, cerca del 30% de las exportaciones totales de manufacturas se han dirigido a la región en el mismo período. Las relaciones comerciales intra-CAN también muestran una fuerte asimetría: mientras que países como Bolivia y Colombia dirigen al mercado regional entre un cuarto y un quinto de sus exportaciones totales, en el caso de Venezuela y Perú esta participación no llega al 10%.¹⁵

En síntesis, tanto en el caso del Mercosur como de la CAN, un componente importante de los incentivos para cooperar y resignar discrecionalidad en el manejo de instrumentos de

¹⁴ Secretaría General de la Comunidad Andina (2006).

¹⁵ INTAL-BID (2005)

política, como lo es la intensidad de la interdependencia, ha sido modesta. Adicionalmente, el bajo nivel de interdependencia también se ha acompañado de una relación de fuerte asimetría. Mientras que en el caso del Mercosur dicha asimetría está correlacionada con el tamaño de las economías y su grado de apertura, este vínculo en el caso de la CAN aparece más diluido. En efecto, Colombia (una de las economías “grandes” de la CAN) se halla más intensamente vinculada con la región que otros miembros más pequeños como Perú o Ecuador, como consecuencia de la composición de los flujos de comercio. En cualquier caso, la evidencia indica que esto no ha sido un incentivo suficiente para generar una mayor demanda de cooperación.¹⁶

b) Convergencia de incentivos nacionales y sostenibilidad de los trade offs

La heterogeneidad estructural y de tamaño de los miembros de una unión aduanera probablemente se acompañará de intereses divergentes en el plano económico y comercial. Sin embargo, no es inevitable que esas divergencias constituyan un obstáculo insalvable para la conformación de una unión aduanera. Experiencias exitosas de integración como la Unión Europea o la Unión Aduanera Sudafricana (SACU) también incluyen miembros heterogéneos con relaciones de interdependencia asimétricas. Sin embargo, en todos los casos exitosos (además de una mayor intensidad de la interdependencia) un factor clave ha sido la identificación de *trade offs* sostenibles que generen incentivos para una relación de cooperación estable. En el caso del Mercosur esta condición ha estado ausente: los miembros no han podido arbitrar sus diferencias de intereses e incentivos y dar origen a *trade offs* dinámicos que sean aceptables para todas las partes. Ante esta dificultad, la condición para el mantenimiento del compromiso formal con el proyecto de unión aduanera fue, paradójicamente, su no materialización a través de excepciones negociadas y medidas *ad hoc*.

La necesidad de alcanzar *trade offs* sostenibles es más evidente en lo que toca a la adopción de una política comercial común. En efecto, este campo constituye un ejemplo clásico de armonización de políticas con efectos fuertemente redistributivos. En el caso del Mercosur el dilema siempre fue claro: dado que previsiblemente el AEC habría de reflejar mayoritariamente la estructura productiva y de protección de Brasil, los países más pequeños, con una estructura de producción menos diversificada y niveles de protección más bajos, experimentarían inevitablemente pérdidas de bienestar por desvío

¹⁶ De hecho, el gobierno de Colombia fue uno de las más activos propulsores de la decisión que permitió a los países de la CAN realizar negociaciones bilaterales con terceros y que motivó la denuncia venezolana del Acuerdo de Cartagena.

de comercio.¹⁷ Por lo tanto, si habría de implementarse un AEC y la transacción habría de ser sostenible en el tiempo, las partes que incurrieran en pérdidas de bienestar por desvío de comercio debían obtener ganancias que las compensaran en otros campos. Las formas que pueden adoptar esos *trade offs* son muy diversas. Un mecanismo extremo de compensación son los pagos laterales o las transferencias directas (un mecanismo utilizado por la SACU y, en cierta medida, por la Unión Europea a través de los fondos estructurales y de cohesión). Mecanismos alternativos son el acceso preferencial y estable a un mercado grande y protegido, la armonización o disciplinamiento de las políticas nacionales que generan externalidades negativas en los vecinos (como las políticas de estímulo y atracción de inversiones) o el establecimiento de acuerdos en temas no directamente vinculados al comercio de bienes, como el acceso al mercado de servicios o las compras gubernamentales.

Asumiendo que los compromisos de formación de uniones aduaneras en América del Sur se tomaron en un marco decisorio racional (esto es, descartando la hipótesis de acuerdos frívolos) y que no pensaban renegarse desde un principio, los políticos y funcionarios que adoptaron dicho formato presumiblemente identificaron *trade offs* que darían fundamento a su sustentabilidad. Sin embargo, en el caso del Mercosur la evidencia disponible indica que en la mayor parte de los ámbitos susceptibles de generar ganancias para los países más pequeños (y que permitieran compensar los costos de un AEC diseñado a la medida de Brasil), no se registraron avances significativos. En efecto, la estabilidad en el acceso al mercado siempre estuvo en entredicho (a través del mantenimiento de restricciones no arancelarias o intervenciones *ad hoc* en sectores sensibles), no se acordaron disciplinas sobre las políticas que distorsionaban el “terreno de juego” (como los regímenes de atracción y promoción de la inversión) y el progreso en temas comerciales “no tradicionales” fue prácticamente nulo. En otras palabras, si en la transacción original que condujo a la aceptación del formato de la unión aduanera en el Mercosur hubieron *trade offs* que dieron sentido a la adopción de un AEC con costos de bienestar importantes para los países menores, aquéllos no parecen haberse materializado. Como resultado, los incentivos y la solidez de la transacción original se debilitaron, dejando la excepcionalidad y el caso por caso como la vía práctica para escapar a las disciplinas del régimen comercial común.

En el caso de la CAN, a diferencia del Mercosur, la atención a las necesidades particulares de las economías de menor desarrollo relativo siempre estuvo presente. Del mismo modo, los progresos registrados en materias “no tradicionales” fueron algo mayores que en el

¹⁷ La relevancia de la hipótesis de formación endógena del AEC en el Mercosur la confirman Olarreaga y Soloaga (1998)

caso del Mercosur, como fue el caso en materia de servicios. No obstante, esto no ha sido suficiente para modificar el resultado general: la adhesión y el retiro de miembros ha sido frecuente, así como las exclusiones transitorias a las disciplinas comunes. En efecto, Chile se retiró del Grupo Andino en la década del setenta y Venezuela lo hizo en el 2006, en tanto que Perú se mantuvo al margen de la unión aduanera por muchos años. También Bolivia obtuvo un tratamiento especial por ser un país de menor desarrollo relativo, el que alcanzó la propia implementación del AEC.¹⁸ Por consiguiente, al igual que en el caso del Mercosur, también en la CAN la condición para mantener el compromiso con la unión aduanera parece haber sido, paradójicamente, su no materialización.

c) Liderazgo, hegemonía y bienes públicos regionales

Los procesos de integración exitosos normalmente requieren la presencia de un hegemon o líder regional que pueda desempeñar funciones de utilidad colectiva, aún a expensas de sus propios intereses inmediatos. Esta necesidad puede manifestarse porque existen inconsistencias temporales entre los costos y los beneficios o porque existen bienes públicos regionales necesarios para viabilizar un proceso de integración. El primer caso supone una asimetría entre el momento en que se incurren los costos y el momento en que se materializan los beneficios de la integración. Dada la incertidumbre sobre la sustentabilidad de un acuerdo de integración en el tiempo, esa asimetría implica asumir el riesgo de afrontar costos hoy a cambio de beneficios eventuales en el futuro. En el segundo caso, si el éxito de un proceso de integración requiere la provisión de ciertos bienes públicos regionales, la simple operación del mercado resultará en una sub-oferta.

En este contexto, el ejercicio efectivo de un rol de hegemonía o liderazgo puede asimilarse a la resolución de esta inconsistencia temporal o a la provisión de bien públicos regionales por parte de algún gobierno o grupo de gobiernos que son parte de un proceso de integración. Pero la provisión de liderazgo o hegemonía entendida en este sentido requiere de dos condiciones. La primera es la existencia de uno o más gobiernos con la decisión de proveerla. La segunda es la capacidad de dicho gobierno o gobiernos de hacerlo en la práctica. Ninguna de estas dos condiciones es trivial, especialmente en el caso de procesos de integración entre países en desarrollo.

El Mercosur ha enfrentado dificultades insalvables en ambos campos. En efecto, en tanto que Brasil es el proveedor “natural” de liderazgo en la sub-región por su dimensión y su

¹⁸ Bolivia incluso obtuvo una dispensa de la CAN para celebrar un acuerdo de libre comercio con Mercosur en 1996, violando en la práctica el espíritu de una unión aduanera.

nivel de desarrollo relativo, ha enfrentado dificultades recurrentes para hacerlo de manera consistente. Las razones de esta dificultad se relacionan tanto con la “decisión” de proveerlo (un “resultado político” doméstico) como con la “capacidad” de hacerlo (una cuestión de recursos). Por una parte, la provisión de liderazgo como un “resultado político” interno requiere la decisión de afrontar costos. En un país de dimensión continental (donde el Mercosur tiene una relevancia heterogénea para las distintas élites políticas regionales) y con una modesta y asimétrica relación de interdependencia con la región, los incentivos para proveer dicho liderazgo son por naturaleza reducidos. Por la otra, aún si existiera la decisión, la materialización de dicho liderazgo requiere disponer de recursos para hacerlo efectivo. Estos recursos pueden interpretarse de manera estrecha como recursos materiales o, de modo más amplio, como condiciones contextuales o simbólicas. El tratamiento preferencial, la redistribución de recursos o la compensación de costos incurridos por terceros se cuentan entre los primeros. Entre los segundos puede señalarse la provisión de un ambiente que genere externalidades positivas, como la estabilidad macroeconómica. Para proveer estas condiciones contextuales o simbólicas un líder regional requiere no sólo de la decisión política sino, también, la capacidad para hacerlo.¹⁹

En el caso del Mercosur la creación y puesta en marcha de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2006 fue una primera manifestación de la inclinación hacia el uso de mecanismos redistributivos a favor de los socios más pequeños. No obstante, los recursos involucrados son modestos y pueden considerarse muy inferiores a los costos derivados de comportamientos “oportunistas”, como las persistentes dificultades de acceso al mercado o la resistencia a establecer disciplinas relativas a asimetrías regulatorias que refuerzan las desigualdades estructurales (como las ayudas estatales). Las deficiencias en la provisión de liderazgo por parte de Brasil se han manifestado en reiteradas oportunidades, como después de la devaluación del Real en el año 1999. Si bien en 2006, y después de varios años de negociación, el gobierno brasileño aceptó la propuesta argentina de adoptar un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) para dar protección transitoria a productores domésticos en dificultades, lo hizo después de un fuerte deterioro en el clima de la relación bilateral. Más paradójicamente aún, el mecanismo sólo alcanzó a la Argentina y Brasil, dejando de lado a las economías más pequeñas y vulnerables. Más recientemente, el deterioro en el clima de las relaciones bilaterales y del *afectio societatis* en el Mercosur fue respondido con iniciativas de cooperación que involucran empresas públicas y privadas brasileñas (como en el caso de

¹⁹ Los ejemplos de la “estabilidad macroeconómica” o la “solidez de la moneda” ilustran el tipo de condiciones contextuales o simbólicas que permitieron a Alemania ejercer un rol de liderazgo en el proceso de integración europeo, especialmente en las dos últimas décadas.

Uruguay). Este recurso, sin embargo, acarrea importantes riesgos como lo demuestran las dificultades y polémicas que algunas empresas brasileñas (como Petrobrás) experimentaron tanto en la Argentina como en Bolivia.

Como ya dijimos, en el caso de la CAN las relaciones de asimetría que caracterizan a los miembros tienen algunas diferencias con el caso del Mercosur. Sin embargo, esta configuración en modo alguno hace menos necesaria la presencia de uno o más proveedores de liderazgo para el proceso de integración regional. Durante mucho tiempo, los componentes materiales de ese liderazgo fueron aportados por la bonanza petrolera de Venezuela, en su calidad de principal financiador de las instituciones comunitarias, No obstante, las diferencias ideológicas y de intereses se tradujeron en proyectos estratégicos encontrados que culminaron en la decisión de ese país de denunciar el Acuerdo de Cartagena.

Las relaciones Argentina-Brasil: ¿un ejemplo paradigmático?

La evolución de las relaciones económicas entre las dos mayores economías de América del Sur ilustran bien algunas de estas tendencias. En efecto, si bien la interdependencia comercial entre ambos países creció significativamente desde que el puso en marcha el PICE, los progresos hacia la construcción de una unión aduanera han sido muy modestos. Como lo muestra la Tabla 2, la interdependencia entre ambos países continúa siendo relativamente baja y, sobre todo, asimétrica. Si bien la importancia del mercado argentino para las exportaciones brasileñas experimentó el mayor crecimiento de todos los indicadores en el período 1984-86/2005-07, aún continúa representando menos del 10% de las exportaciones totales y aproximadamente la mitad de la importancia de Brasil para la Argentina. Por cierto esto refleja en parte diferencias de tamaño entre ambos países, pero también características particulares de la especialización de cada uno. La importancia de Brasil como proveedor de la Argentina también es más de cuatro veces superior que la recíproca. Esta asimetría en los vínculos comerciales, no obstante su intensificación, condiciona de manera muy importante los incentivos para coordinar y resignar autonomía en la definición de políticas.

Tabla 2: Comercio Argentina-Brasil

	1984-86	2005-07
Participación en el comercio exterior total (porcentaje)		
Argentina		
Exportaciones a Brasil	7.33	17.27
Importaciones desde Brasil	16.27	34.14
Brasil		
Exportaciones la Argentina	2.52	8.63
Importaciones desde la Argentina	4.00	8.65

Fuente: BADACEL

Un hecho nuevo, sin embargo, ha sido el fuerte aumento experimentado por las inversiones directas de empresas brasileñas en la Argentina. En efecto, desde el cambio de siglo la inversión de empresas brasileñas en la Argentina se convirtió en una de las principales fuentes de IED. En general, dichas inversiones se orientaron a aprovechar el mercado doméstico (*market seeking*) y, en algunos casos, a capitalizar ventajas de costos para producir para el mercado mundial (como en el caso de la carne). Como contrapartida, relativamente pocas inversiones han sido parte de un proceso de reestructuración industrial y división del trabajo orientada a obtener ganancias de eficiencia derivadas de la especialización. Estas tendencias podrán cambiar con la apreciación real experimentada por la moneda brasileña y las expectativas de que ese proceso se mantenga en el tiempo, pero aún es temprano para decirlo.

El flujo de inversiones directas brasileñas a la Argentina también modificó la naturaleza de la agenda económica bilateral y las demandas que provienen del sector privado. Si bien la agenda comercial tradicional continúa teniendo un peso importante en las relaciones bilaterales y ocupando buena parte de la atención oficial, ha ganado creciente importancia una agenda asociada a las reglas de trato a los inversionistas extranjeros en particular y al clima de negocios en general. De hecho, algunas empresas brasileñas fueron muy afectadas por prácticas regulatorias en sectores sensibles como el energético. Nuevamente, estas demandas han sido muy asimétricas por parte de actores de uno y otro país.

La estrategia económica internacional de ambos países también evolucionó de manera divergente. Mientras que Brasil incorporó a su tradicional foco defensivo basado en la protección de la industria manufacturera un agenda de intereses “ofensivos”, la Argentina ha continuado concentrada en una estrategia defensiva tanto en sus relaciones con su socio como en sus relaciones más amplias con la economía global. Un ámbito en el que esto se manifestó claramente fue en las posiciones de ambos países en las fases finales de la negociación en la Ronda de Doha, antes de su suspensión. Mientras que Brasil se

mostraba más inclinado a un acuerdo, la Argentina se opuso firmemente. Estas divergencias también se reflejaron en otras áreas, como en las negociaciones entre el Mercosur y la UE.

Este patrón también se reflejó en las relaciones bilaterales. Mientras que Brasil amplió su agenda de relacionamiento con la Argentina incorporando (aunque aún modestamente) algunas demandas de los inversionistas, la posición de la Argentina continúa dominada por la perspectiva de proteger sectores sensibles tradicionales, agravando el conflicto comercial con Brasil. En términos políticos, la respuesta brasileña ha tomado la forma de la llamada “paciencia estratégica”, un eufemismo para responder con cuentagotas a las demandas argentinas, no profundizar los compromisos y mantener un clima político positivo en la relación bilateral. En los hechos, la “paciencia estratégica” fue un sustituto imperfecto del ejercicio de un rol más efectivo de liderazgo regional.

Conclusiones

Estos apuntes han intentado presentar brevemente la situación general de la integración regional en América Latina y su contexto. Nuestra conclusión es que en América Latina la integración a través de los mercados parece estar en bastante mejor estado que las instituciones dedicadas a promoverla. Una consecuencia de ello ha sido la erosión de los proyectos de integración más intensivos en institucionalidad, como las uniones aduaneras, las que enfrentaron enormes dificultades de consolidación producto de cambios en las condiciones externas y de determinantes endógenos. Estos últimos no parece que puedan variar de manera sustantiva en el mediano plazo, tal como parece confirmarlo la evolución reciente de las relaciones entre la Argentina y Brasil (las dos mayores economías de Sudamérica). La consecuencia probablemente continuará siendo un sendero en el que se combinarán la fragmentación y el deterioro de las instituciones tradicionales de integración, junto con vínculos económicos recíprocos más estrechos entre al menos algunos países de la región.

Referencias

ALADI-CAN-MERCOSUR (2006), Convergencia de los Acuerdos de Integración Económica en Sudamérica (http://comunidadandina.org/unasur/Documento_Convergencia.pdf)

Bhagwati (1992), “Regionalism and multilateralism: an overview”, en J. De Melo y A. Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, RU: Cambridge University Press.

BID (2002), *Más allá de las fronteras. El Nuevo Regionalismo en América Latina*, Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina 2002, Washington DC: BID.

Bouzas y Ros (1994), “The North-South variety of economic integration: issues and prospects for Latin America”, en R. Bouzas y J. Ros (eds), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, South Bend, Ind: Notre Dame University Press.

Bouzas (2007), “The ‘New Regionalism’ and the Negotiation of a Free Trade Area of the Americas”, *International Negotiation* 12 (2007), 333-345.

INTAL-BID (2005), Andean Report 2002-2004, Buenos Aires

Olarreaga y Soloaga (1998), “Endogenous tariff formation. The case of Mercosur”, *World Bank Economic Review*, 12

Payne (1981), “El Surgimiento y la Decadencia de la Regionalización en el Caribe”, en G. Salgado (compilador), *Economía de la Integración Latinoamericana*. Tomo II, Buenos Aires: BID (1989)

Prebisch (1959), “El Mercado Común Latinoamericano”, *Comercio Exterior*, tomo IX, núm. 5. Reproducido en BID-INTAL, *Revista Integración y Comercio. Número Especial 35 años del INTAL*, 2000.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2006), *Comunidad Andina: Avances y Perspectivas*, GS/di 800

USTR (2005), *2005 Trade Policy Agenda*, Washington DC: USTR.