



Integración & Comercio

Nº 29

Año 13

Enero-Junio 2009

@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

Nº **29** // Volumen **13** // Enero-Junio 2009

RNP: 561292
ISSN: 1995-9524

*Publicación del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
Todos los derechos reservados.*

Comité de Dirección

Ricardo Carciofi
Antoni Estevadeordal

Comité Editorial

Guillermo Fernández de Soto
Juan Martín

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
<http://www.iadb.org/intal>

INTEGRACIÓN & COMERCIO: Una Nueva Etapa

|| Hoy damos inicio a una nueva etapa de la *Revista Integración & Comercio* que se caracteriza por importantes cambios respecto del pasado. Con todo, no concebimos a este ajuste de rumbo como una refundación de la revista. Se trata, más bien, de retomar los principios rectores que la guiaron en su desarrollo a lo largo de los últimos 33 años, primero (1976) en las páginas de *Integración Latinoamericana* y después (1996) con su actual título. El objetivo fundamental es definir aproximaciones renovadas y sintonizadas de dichos principios a las necesidades de los nuevos tiempos y que reconozcan, al mismo tiempo, las capacidades que se han ido instalando en la región progresivamente.

En realidad estamos orgullosos del historial de la Revista y del papel pionero que cumplió en la discusión de diversos tópicos vinculados con los dos ejes que concurren en su nombre actual. Sin pretender ser exhaustivos, vale recordar algunos de esos tópicos: procesos de apertura comercial y negociaciones multilaterales; evolución de las ideas sobre el regionalismo; dinámica de los bloques subregionales e iniciativas hemisféricas y extrarregionales; vínculos entre la política comercial y desarrollo económico. En todos ellos, diversos especialistas de dentro y fuera de la región aportaron fundamentos analíticos y nueva evidencia empírica resultante de sus investigaciones. A esos innumerables colaboradores nuestro reconocimiento y renovado agradecimiento. En una mirada retrospectiva resulta claro que la Revista también buscó conectar temas y agendas de investigación que transcurrían en geografías diversas, contribuyendo de esta manera al debate en América Latina y el Caribe de las preocupaciones e interrogantes de otras latitudes pertinentes a las realidades de la región.

Si bien hoy disponemos de mayor capacidad para estos fines, tenemos también nuevas necesidades. En su larga trayectoria la Revista orientó sus esfuerzos y tuvo anclaje preferente en un público de perfil académico. Pero las capacidades instaladas en ese ámbito han ido aumentando y ya existen múltiples canales y revistas especializadas en la región para dar continuidad y sostener esas iniciativas. En un sentido opuesto, percibimos que hay otros vacíos. Así, por ejemplo, es necesario alcanzar un mejor balance entre el análisis técnico y las conclusiones de política pública, evitando que estas últimas sean apenas subsidiarias del esfuerzo de investigación. A su vez, las realidades y percepciones son hoy más variadas y controvertidas que antes y, en consecuencia, es mejor comprender los términos en que se plantea el debate que solo conocer las conclusiones dominantes. Asimismo, el claro reconocimiento de la multiplicidad de actores en las políticas públicas (responsables de política, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado y ciudadanía en general) demanda examinar sus dimensiones más reales e inmediatas, así como las consecuencias que conllevan para los diversos actores. Estos son algunos de los vacíos que el Banco percibe y pretende cubrir en esta nueva fase de la Revista.

Tres orientaciones principales nos guiarán en este esfuerzo. **La primera**, de naturaleza conceptual, permite definir el universo de los temas a cubrir. En tal sentido, la Revista continuará privilegiando las dimensiones económicas de la integración y el comercio, aunque ampliando los tópicos. Por un lado, se focalizará en el comercio pero también incursionará en temas más amplios vinculados con la agenda comercial como por ejemplo el desarrollo sostenible y el cambio climático. Por otro, tratará la integración en sentido amplio,

abarcando los esquemas *de jure* y los desarrollos *de facto* y, aunque se concentrará en América Latina y el Caribe, tampoco descuidará desarrollos relevantes y lecciones pertinentes de los procesos de integración de Europa y Asia. Aspectos relacionados con la infraestructura regional, la integración financiera, las migraciones regionales, la provisión de bienes públicos regionales serán foco especial de atención de la Revista en esta nueva etapa. Cada número se dedicará a un tema principal que se abordará mediante visiones y enfoques complementarios.

La **segunda orientación**, de índole propositiva, apunta a precisar el tipo de contribuciones que se buscará privilegiar. En efecto, consideramos que es necesario promover el debate fundamentado y responsable, pero también audaz, de opiniones que sustenten el proceso de formulación e instrumentación de políticas públicas en esos temas. Es decir, más allá de los necesarios fundamentos analíticos y empíricos de las apreciaciones y propuestas, interesa destacar su contenido asertivo para explorar opciones, contrastar experiencias y progresar en el tratamiento de las controversias. Dicho

brevemente, se privilegiará el ensayo por sobre el artículo tradicional, con contribuciones que permitan debatir los aspectos más controvertidos del tema.

La **tercera orientación** es de corte comunicacional y guarda relación con el público al que se aspira alcanzar, en perfil y cantidad, así como con la modalidad de interacción a ser adoptada. En cuanto al perfil, sin perder de vista la audiencia académica, se apuntará a todos aquellos que sean partícipes o actores directos en los procesos de integración y comercio en los ámbitos público y privado, aspiración que conlleva la necesidad de una modalidad de comunicación masiva. Por ese motivo, se adoptará la difusión electrónica y se hará uso de material multimedia cuando el contenido así lo amerite.

Sobre la base de estas orientaciones principales en las dimensiones conceptual, propositiva y comunicacional de los contenidos de la Revista, esperamos fortalecer nuestro compromiso con la promoción del debate regional en los temas de la integración y el comercio y cumplir así con una de las misiones fundacionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

Nuevos Temas de Interés

Artículos sobre integración y comercio regional, negociaciones, economía global

Artículos sobre temas ambientales, integración financiera, cooperación para la infraestructura regional, migraciones y bienes públicos regionales

Artículos sobre los procesos de integración de ALC y su inserción en el contexto global. La integración en otras regiones: Asia, Europa

Entrevistas a personajes destacados de los ámbitos públicos y privados en temas de comercio, infraestructura regional, medio ambiente y energía

Paneles - foros de opinión

Datos actualizados de estadísticas regionales - Bases de datos institucionales

Comentarios - Reseñas bibliográficas

Difusión de actividades del BID vinculadas a la integración



ÍNDICE

P RÓLOGO	1
I NTEGRACIÓN & COMERCIO: UNA RENOVACIÓN EDITORIAL QUE AYUDA A LA LABOR DEL BANCO <i>Luis Alberto Moreno</i>	7
A RTÍCULOS	
<i>El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe</i> <i>Roberto Bouzas y Peter Knaack</i>	15
<i>Incentivo al comercio transfronterizo y la integración de los mercados: lecciones extraídas de la experiencia europea</i> <i>Simon J. Evenett</i>	29
<i>La integración económica global y regional: una perspectiva desde Asia</i> <i>Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja</i>	37
E NTREVISTAS	
<i>Diálogo sobre el futuro de la integración regional en las Américas</i> <i>Grant Aldonas</i>	53 57
<i>José Botafogo Gonçalves</i>	65
<i>Guillermo Fernández de Soto</i>	73
<i>Félix Peña</i>	83
<i>Carlos Pérez del Castillo</i>	91
E STADÍSTICAS	99
C ONTRIBUCIONES DE LECTORES	103

PRÓLOGO

Conforme a los lineamientos esbozados en la sección “Integración & Comercio: una nueva etapa”, hemos elegido abordar en este primer número de relanzamiento editorial el tema de la integración regional. Esta selección fue hecha no solo por las controversias que suscita la evaluación del camino recorrido hasta aquí por la integración regional en América Latina y el Caribe y sus perspectivas futuras, sino también por tratarse de un tema consustancial a la Revista.

El hecho de que esta nueva etapa de la Revista se inicie precisamente en el 50 cumpleaños del Banco nos movió a solicitarle al Presidente Moreno una presentación, de su propia visión acerca de cómo el BID propone enfrentar los desafíos para América Latina y el Caribe en materia de integración regional e inserción en la economía global. A partir de una afirmación de objetivos que sitúa a la integración competitiva en los niveles regional y global como una de las cinco áreas prioritarias del Banco, el Presidente Moreno destaca los cuatro capítulos que organizan la labor de la institución en dicha área: el comercio, las inversiones e integración de los mercados de capital, la integración física y la promoción de los bienes públicos regionales. El cuadro adjunto describe con mayor detalle los principales emprendimientos institucionales en todos estos temas. Para finalizar, el Presidente Moreno recuerda que el enfoque institucional del Banco expresa una vocación genuina de cooperación y que, por lo tanto, la efectividad de su tarea depende en última instancia de los países miembros. En este sentido la institución, junto con otras, cumple un decisivo papel catalizador en la amplia agenda de la integración regional y de la gobernanza global.

En segundo lugar, hemos solicitado a tres destacados especialistas preparar sendos ensayos sobre el tema en América Latina y el Caribe, Europa y Asia. El primero, elaborado por Roberto Bouzas y Peter Knaack, resume y caracteriza diversos ciclos de la integración regional en América Latina y el Caribe junto con el papel que cumplió la integración en el ideario del Banco. Los dos restantes, preparados por Simon J. Evenett y por Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja, respectivamente, apuntan a extraer lecciones históricas y a estilizar orientaciones actuales de eventual relevancia para la región.

El artículo preparado por Bouzas y Knaack, distingue tres ciclos en la historia de la integración regional de América Latina y el Caribe: en el primero, “viejo regionalismo”, la integración es concebida como un instrumento de la política de desarrollo y, en el último, “regionalismo abierto”, ella pasa a ser uno de los componentes de las políticas de reforma económica. Entre ambos ciclos se sitúa otro que es caracterizado como de “respuesta a la crisis” de los años ochenta. Después de analizar los rasgos sobresalientes de cada uno de esos ciclos, los autores examinan la evolución de las ideas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre integración regional, tal como éstas se expresaron a través de discursos, artículos o informes de sus primeros tres presidentes. En opinión de los autores, cada uno de ellos encarnó y reflejó, por su largo mandato, el mínimo común denominador de las convicciones e intereses de los socios en el

respectivo ciclo. Los argumentos se ilustran con algunas de las principales iniciativas institucionales en cada período. Finalmente, Bouzas y Knaack concluyen que durante el último medio siglo el BID fue un actor permanente en la experiencia de integración regional y que su contribución se manifestó tanto en el plano de las ideas como a través del apoyo material.

Por su parte, Evenett sostiene que la Unión Europea representa tal vez el emprendimiento de cooperación internacional más amplio de la era moderna y estiliza tres principios rectores de esa experiencia que, aunque no deben considerarse universales, pueden ser de utilidad para otras regiones. Uno, no ha bastado con eliminar las barreras al comercio; dos, las iniciativas de integración han requerido de instituciones para gobernar el proceso; y, por último, se han hecho concesiones entre distintas áreas de políticas y transferencias financieras entre los Estados miembros. A continuación se examinan la relación entre la propuesta *Una Europa Global* y las tendencias comerciales mundiales, las negociaciones multilaterales y la proliferación de acuerdos de libre comercio que se viene registrando en los últimos 15 años, así como el estado de las negociaciones con América Latina y el Caribe. Por último, Evenett postula que, la contribución europea a la integración de los mercados bien puede ser el haber demostrado que los acuerdos de libre comercio son vehículos idóneos para crear y luego sostener, a través de mecanismos institucionales, la cooperación intergubernamental en un amplio espectro de políticas estatales de interés mutuo.

Por último, Kawai y Wignaraja analizan la integración secuencial de Asia Oriental, es decir, una globalización llana seguida por una regionalización más profunda. Asimismo, se examinan los vínculos con los países de América Latina y el Caribe, se resume la evolución del regionalismo emergente de Asia Oriental y se pone de relieve el fortalecimiento de los vínculos económicos entre Asia Oriental y América Latina y el Caribe derivado de los acuerdos de libre comercio y el comercio bilateral. De cara al futuro, se sostiene que el regionalismo de Asia Oriental puede tener efectos favorables en América Latina y el Caribe si esta región adopta criterios coherentes para obtener los máximos beneficios de una integración profunda y, también, se presentan seis enseñanzas en materia de políticas a partir de la experiencia de Asia Oriental: desarrollar sectores manufactureros que puedan competir en el plano internacional; reforzar las reformas estructurales nacionales y la orientación al mercado en la estrategia regional; adaptar la combinación de políticas a las circunstancias nacionales; profundizar los vínculos interregionales con Asia Oriental; comprometer al sector privado en el desarrollo de una estrategia regional y, por último, reducir las brechas internas de desarrollo.

La naturaleza controvertida de los procesos de integración regional y la necesidad de explorarlos confrontando opiniones había inducido al Presidente Moreno a convocar un diálogo entre expertos de reconocida trayectoria a fines de 2008. La riqueza de esa reflexión nos motivó a preparar un cuestionario y solicitar las reacciones de los expertos participantes. Sobre la base de las respuestas de aquellos que resolvieron participar en el esfuerzo: Grant Aldonas, José Botafogo Gonçalves, Guillermo Fernández de Soto, Félix Peña y Carlos Pérez del Castillo, se presentan en la sección tercera sus posiciones en relación con varias preguntas agrupadas en tres grandes temas: objetivos y motivaciones de la integración regional, su nuevo perfil y las oportunidades y restricciones que ofrece la coyuntura global. En nuestra opinión, cada uno de los expertos ha logrado volcar en sus respuestas no solo su formación académica y conocimiento sino también la práctica política de su desempeño funcionario. Entendemos que la variedad de respuestas a las

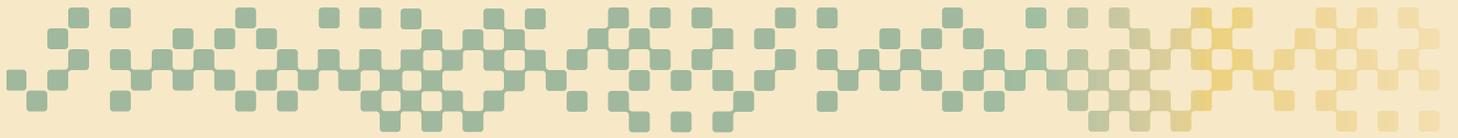
preguntas formuladas en los tres temas ayudan a comprender los términos en que se plantea actualmente el debate acerca de la integración regional abarcando sus logros, sus frustraciones y, sobre todo, sus perspectivas de cara al futuro.

Este primer número se completa con una sección que presenta en cifras aspectos destacados del comercio y la integración regionales. En esta oportunidad, también se incluye la evidencia empírica más destacada del estudio *Unclogging the Arteries: the Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. ♦

ANTONI ESTEVADEORDAL
Gerente
Sector de Integración
y Comercio

RICARDO CARCIOFI
Director
Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe





**INTEGRACIÓN & COMERCIO:
UNA RENOVACIÓN
EDITORIAL QUE AYUDA
A LA LABOR DEL BANCO**



LUIS ALBERTO MORENO
Presidente del
Banco Interamericano de Desarrollo



INTEGRACIÓN & COMERCIO: UNA RENOVACIÓN EDITORIAL QUE AYUDA A LA LABOR DEL BANCO

LUIS ALBERTO MORENO

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El pasado año 2008 cuando el Comité de Dirección de la *Revista Integración & Comercio* se propuso como tarea relanzar esta publicación, las razones eran exclusivamente de corte editorial: la convicción de que se había cumplido un ciclo, y de que con ello había llegado la hora de la saludable renovación. Pero han transcurrido ya varios meses de aquella decisión, y hoy se agregan nuevos elementos que convocan a una mirada distinta de aquel replanteo editorial.

La economía y la sociedad global emergerán con una configuración distinta cuando nos aproximemos al fin de esta primera década del siglo XXI y aunque no conocemos todavía estos nuevos perfiles, sabemos que el escenario en ciernes es un punto de inflexión en la historia reciente, y que habrá de conmovir con tonos y matices variados a las sociedades de América Latina y el Caribe, a sus vínculos económicos mutuos y a sus lazos con el resto del mundo.

Estos son motivos más que sobrados para dar aires renovados a una publicación del Banco que se propone, como siempre ha sido tradición en esta Revista, una mirada atenta, actual y analítica a la realidad de la integración regional y a la inserción internacional de nuestros países. Ello es así por dos atributos predominantes que habrán de marcar a los nuevos tiempos y también a nuestra institución. De una parte, la necesidad de comprender los fenómenos que alimentan la realidad cotidiana y, de otro lado, la responsabilidad que tenemos todos de generar respuestas, modesta pero oportuna, que contribuyan a la gobernabilidad global.

Esta tarea entraña una doble dimensión, primero, el desafío intelectual del análisis que intenta abrir camino en la complejidad y, al mismo tiempo, la convocatoria para la acción. Este contrapunto entre conocimiento y propuestas es la esencia de la misión del Banco, y es con el propósito de cumplir esta labor que espero que *Integración & Comercio* pueda ser una herramienta útil para enriquecer nuestra visión, para convocar al debate y, en definitiva, para aportar ingredientes de reflexión a nuestras respuestas.

Los artículos que se presentan en este número abordan desde distintas perspectivas el fenómeno de la integración, tanto dentro como fuera de la región. El panel de expertos que responde a las preguntas que le formula la Revista fue convocado por el Banco en Octubre de 2008 en Washington, con el propósito de intercambiar opiniones y brindarnos insumos para nuestra propia labor.

El Banco tiene una larga trayectoria de trabajo con los países de la región, en la amplia agenda de estrechar relaciones comerciales, económicas, de cooperación, entre sí y también por fuera de nuestros límites regionales. El punto de partida es una afirmación de objetivos: el Banco tiene la integración competitiva a niveles regional y mundial como una de las cinco áreas prioritarias de la institución.

El comercio es el primero de los pilares esenciales de todo proceso integrador. La región ha hecho progresos significativos, tanto en el marco de negociaciones multilaterales como de acuerdos preferenciales compatibles con aquel proceso. Esto ha sido un esfuerzo de enorme trascendencia, de largos años y grandes esfuerzos. Los beneficios son palpables: modernización productiva, ganancias en el acceso a los mercados y, en general, la seguridad de estar involucrados en procesos donde las normas del derecho brindan protección frente a lo que sería, en otro contexto, el ejercicio de una pura relación de fuerzas económicas.

Naturalmente, es mucho lo que queda por hacer. Mientras se ha avanzado en el comercio de bienes, el intercambio de servicios, bajo sus distintas modalidades avanza a ritmos pasmosamente lentos. El Banco ha trabajado en estrecha relación junto a los países de la región en la nutrida agenda de las negociaciones, y lo sigue haciendo: capacitación, intercambio de experiencias, información, investigación orientada a mejorar la calidad de las políticas, por mencionar sólo algunos, son ingredientes frecuentes del apoyo que brinda la institución.

La Ronda de Doha no ha concluido, pero hoy más que nunca compete a todos mantener los resultados que el mundo ha alcanzado con reglas mutuamente acordadas dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El panorama dista de ser satisfactorio, pero es lo mejor que colectivamente la comunidad global ha podido alcanzar. Los acuerdos requieren ser aplicados y es necesario realizar adecuaciones normativas e institucionales congruentes con el nuevo ambiente. De otro lado, y en el campo de las políticas de desarrollo productivo, se necesitan también progresos complementarios que ayuden a la modernización de sectores y empresas. Concebidas de manera aisladas y operando de forma estática, las medidas puramente comerciales son de alcance limitado.

El segundo de los capítulos es complementario del anterior: comprende a las inversiones y a la integración de los mercados de capital. La región viene asistiendo de manera creciente a la recepción de inversiones y transnacionalizaciones de empresas con origen en la propia región. Observamos que los avances que se han producido en el sector privado requieren ser acompañados por progresos similares en regulaciones y modernización de instituciones de manera de aplicar las mismas reglas a locales y foráneos. Pese a todo, en lo que concierne al flujo de inversiones, se han alcanzado ciertos resultados y existe un contorno general de cuál es el camino por donde transitar. Lamentablemente, no podemos afirmar lo mismo en materia de migraciones y el creciente movimiento de personas más allá de las fronteras nacionales. Éste es un aspecto que está definitivamente instalado en la región y es un desafío al cual el Banco, sumándose a la labor de otros organismos y actores estratégicos, puede contribuir con aportes.

El tercero de los elementos es un territorio en el cual el BID ha hecho contribuciones importantes a lo largo de su historia: la integración física. Desde siempre nuestra

institución ha estado presente alentando la conectividad física de la región -sea en materia de transportes, vial, ferroviario, marítimo, o con obras que han permitido los intercambios de energía. Numerosos proyectos y operaciones de préstamo, algunos de ellos muy ambiciosos, jalonan la historia del Banco en esta materia de la infraestructura para la integración. Habremos de persistir en este rumbo alentando obras que trasponen fronteras y acortan distancias. Entre otros ejemplos, cabe destacar la participación del BID en la ampliación del canal de Panamá, así como otras iniciativas de alcance regional como el Proyecto Mesoamérica y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en América del Sur. El propósito es dar impulso a inversiones ambientalmente sustentables que alientan la modernización productiva, el empleo y el bienestar de comunidades postergadas.

Hay un cuarto capítulo de la acción regional cuyos límites son, por definición, menos precisos pero no por ellos menos importantes. La coordinación de tareas de prevención y respuesta frente a desastres naturales, sistemas de información y vigilancia de datos meteorológicos para uso en la agricultura, combates a endemias y epidemias regionales o los retos a nivel regional asociados con el cambio climático son ejemplos de una categoría más general: se trata de bienes públicos regionales donde el Banco puede ser un importante catalizador de acciones y así lo ha venido haciendo a través de programas innovadores como la iniciativa de Bienes Públicos Regionales. Nuestra institución está en ventajosas condiciones para contribuir y apoyar mecanismos de cooperación intergubernamental en la gestión de estos bienes públicos y, en definitiva, aportar recursos a la producción de los mismos.

Los elementos que he presentado arriba expresan de manera sintética cómo visualizo la tarea del BID en estos temas. Va de suyo que el desarrollo de cada uno de estos aspectos requiere una intensa labor de análisis, exploración y de prácticas concretas. El Banco trabaja activamente en estos diversos planos. A título ilustrativo y para mayor información del lector, la sinopsis ubicada al final de ésta describe con mayor detalle varias de las actividades que lleva a cabo nuestra institución.

Sin embargo, esta rápida reseña de cómo el Banco identifica y se dispone a actuar en las distintas aristas de la integración regional y global de nuestros países, sería incompleta si nos olvidásemos de la institución misma. El BID participa, junto a los otros organismos, de un atributo esencial: su diseño y mecánica de funcionamiento es expresión de una vocación genuina de cooperación. Y como tal, su efectividad está directamente proporcionada a sus actores reales, que son los países. Si coincidimos que la agenda de la integración es amplia y que hay necesidad de contribuir a la gobernanza del sistema global, el BID, actuando junto a otros organismos similares, puede ayudar a la tarea. Un ejemplo concreto en esta dirección lo constituye esta nueva etapa de la *Revista de Integración & Comercio*, fruto de la colaboración entre el Sector de Integración y Comercio (INT) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco.

Una reflexión final a modo de conclusión. He dado comienzo a estos párrafos destacando la importancia de la actual coyuntura económica y financiera internacional, consciente de que la misma habrá de imprimir nuevos rasgos al comercio global y a los procesos de integración regional. Sin embargo, el lector podrá observar que al identificar nuestra agenda de trabajo, los diferentes temas poseen dimensiones y consecuencias que requieren de largo aliento. No se trata de marginar los datos del presente. Se trata de definir nuestra labor incorporando la realidad que hoy conocemos, pero con la conciencia clara que buscamos resultados que desafían a nuestra imaginación y también a nuestra capacidad para pensar el futuro.

BID promueve la Integración Regional

Desde hace tiempo los países de América Latina y el Caribe (ALC) bregan en pos del comercio y la integración económica global y regional como eje de sus estrategias de desarrollo económico. El BID ha sido socio de las economías miembros en la integración desde su fundación. El Banco otorga préstamos y subsidios, brinda asistencia técnica, entrenamiento y asesoramiento en materia de políticas para que las economías regionales puedan integrarse y cooperar entre sí y con otras regiones del mundo. Hemos sido un socio estratégico y central para la región tanto en lo que respecta a políticas de integración como a su implementación. La integración física supone la construcción de caminos y otras redes de infraestructura que conectan naciones y reducen los costos comerciales, la reducción de barreras a las políticas comerciales y la promoción de normas propicias para el comercio transfronterizo. El apoyo es cada vez más multisectorial y abarca aspectos como la promoción y facilitación del comercio, la integración y mejora de la infraestructura regional, las comunicaciones y redes energéticas, y la cooperación en áreas tales como salud y medio ambiente. El BID cuenta con numerosos programas bandera:

El Banco brinda desde hace tiempo apoyo técnico y financiero al **Proyecto Mesoamérica (anteriormente denominado Plan Puebla Panamá) y a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**, que tienen como principal objetivo el desarrollo de la infraestructura regional. Algunos ejemplos significativos de este compromiso son los préstamos multimillonarios en dólares destinados a la expansión del Canal de Panamá, el mayor proyecto de infraestructura en marcha en ALC; a la construcción de la carretera Florianópolis-Osorio en el corredor MERCOSUR; y a mejorar la eficiencia del Puerto de Montevideo. En el año 2008, el BID también impulsó un programa piloto para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) en Mesoamérica que redujo el tiempo de tránsito de una hora a 8 minutos. También sumó esfuerzos para facilitar el comercio regional a través de la convergencia de políticas, incluyendo operaciones para financiar la convergencia de los tres tratados de libre comercio que firmaron México y los cinco países de América Central para promover la facilitación del comercio y fomentar la competitividad regional.

En el año 2004, el Banco se propuso promover la producción de **bienes públicos regionales (BPRs)** respaldando la acción colectiva de países que abordan desafíos transnacionales con soluciones coordinadas de política pública. En el año 2008, todos los países miembros de la región participaron en proyectos de BPR que incluyeron un marco regional para trabajadores inmigrantes de 16 países y un sistema de información para el planeamiento energético nacional y regional.

Durante años, el Banco apoyó la consolidación e institucionalización de los distintos proyectos de integración en las Américas: la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur y el Mercado Común Centroamericano. Desde el año 2007, el BID se ha sumado a los **esfuerzos de integración del Grupo de 11 países del Arco del Pacífico Latinoamericano** para integrar los distintos tratados comerciales de los países de la región, facilitar el comercio, promover las inversiones y afianzar los lazos económicos con los mercados emergentes de Asia-Pacífico. En el año 2008, el BID brindó asistencia técnica a los cinco principales grupos de trabajo, lo que incluyó el desarrollo de una *página web* para la atracción de inversiones en la región y un *software* para analizar la convergencia de regímenes de normas de origen que prevén los tratados de libre comercio de los países miembros. También se elaboró una lista de proyectos de infraestructura para facilitar el comercio intraregional y se brindó asistencia técnica durante las diversas reuniones de los grupos.

BID promueve la Integración Regional

El Banco tiene una agenda de trabajo cada vez más activa en cuanto a la promoción de la **integración económica más allá del hemisferio, especialmente con las potencias económicas asiáticas**. El apoyo es multifacético y consiste en financiar la investigación de políticas comerciales transpacificas, cooperar con el Banco Asiático de Desarrollo en temas de integración interregional y brindar apoyo a las reuniones del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), presidido por el gobierno de Perú en el año 2008, a través de estudios técnicos, presentaciones y foros del sector privado. El Banco también tiene una iniciativa de enlace que reúne a empresarios latinoamericanos con sus pares asiáticos. En octubre de 2008 en colaboración con el gobierno de Japón, el Banco organizó el *Foro de Inversión y Comercio Japón-América Latina* que tuvo lugar en Tokio con el objetivo de fomentar el comercio y la inversión entre Japón y los países de América Latina y el Caribe. Más de 400 representantes del sector privado japonés y numerosos organismos de promoción de las exportaciones y las inversiones de ALC participaron de dicho foro. El próximo foro tendrá lugar en 2010, en China, que ingresó al Banco el año pasado.

El BID creó un **Fondo Temático Estratégico de Ayuda para el Comercio para que los sectores público y privado de ALC puedan integrarse a la economía global**. Este fondo procura ayudar a los países a aprovechar la liberalización comercial y el creciente acceso a los mercados canalizando subsidios para superar limitaciones de la capacidad de oferta. El BID cumple un rol central en la iniciativa global *Ayuda para el Comercio* patrocinada por la OMC, que busca expandir la capacidad comercial de los países en desarrollo. El Banco sostiene diálogos de alto nivel y participa en las revisiones globales de la iniciativa *Ayuda para el Comercio*, cuyo objetivo es brindar ayuda para el comercio en todo el mundo y lograr una más eficiente ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos y programas de ayuda para el comercio. En el año 2008, el BID brindó su apoyo a los países miembros para que puedan completar el plan de trabajo para la implementación de esta iniciativa, definido a nivel multilateral. En especial, el Banco trabajó junto con los países caribeños en la organización de la *Segunda Revisión Regional de la Iniciativa Ayuda para el Comercio* que tuvo lugar en el Caribe durante el primer semestre de 2009, y participará activamente en la próxima revisión global, que tendrá lugar en Ginebra en Julio de 2009.

La **facilitación del comercio** ha pasado a ser un tema prioritario en la agenda de los gobiernos y empresas de América Latina y el Caribe. El informe del BID *Unclogging the Arteries: the Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, publicado en 2008, reveló que la región gasta más en costos de transporte que cualquier otra región del mundo. Un ejemplo exitoso de facilitación de comercio es la implementación del proyecto "Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)" en la Región Mesoamericana. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el BID están trabajando de manera conjunta para facilitar el comercio en las Américas. Ambos organismos aunaron esfuerzos para implementar programas de desarrollo de capacidades, evaluaron organismos aduaneros y sus sistemas en toda la Región, y llevaron adelante otras iniciativas comunes que incluyen un Plan de Acción para el *Programa de Reforma Aduanera de Haití* financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.





Artículos

EL BID Y MEDIO SIGLO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ROBERTO BOUZAS*

*Profesor Asociado (Universidad de San Andrés)
e Investigador Principal (CONICET, Argentina).
Director Académico de la Maestría en Relaciones y
Negociaciones Internacionales (Universidad de San Andrés - FLACSO)*

PETER KNAACK*

*Estudios en Comunicación (Universidad de Leipzig, Alemania)
y Posgrado en Relaciones y Negociaciones
Internacionales (Universidad de San Andrés - FLACSO).
Actualmente cursa estudios de Doctorado (Universidad de California del Sur)*

INTRODUCCIÓN

La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 coincidió con dos hechos simultáneos en el ámbito regional y hemisférico, a saber: la creciente influencia de las ideas y prácticas integracionistas en América Latina y el Caribe (ALC) y el cambio en la posición del gobierno norteamericano hacia la región, reflejada en el apoyo a la creación de una organización financiera regional. Esta confluencia de factores refiere dos rasgos permanentes en la historia del banco, a saber: su íntima vinculación con los avatares del proceso de integración y con la tónica de las relaciones hemisféricas. En este artículo revisamos brevemente la historia del BID en relación al primero de estos temas, teniendo como telón de fondo el contexto hemisférico. Además de esta introducción el trabajo incluye tres secciones. La primera hace un breve balance de cinco décadas de integración regional en ALC. La segunda evalúa el papel de la

integración regional en el ideario del BID.¹ La tercera extrae algunas conclusiones.

MEDIO SIGLO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

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 ALC en la economía global, sintetizados en la dicotomía entre “viejo” y “nuevo” regionalismo. Según el BID [2002] una diferencia clave entre ambos fue el entorno de políticas en el que se implementó cada modelo.

¹ El trabajo se ocupa de las tres primeras administraciones del BID hasta el año 2005. La visión de la presente administración se incluye en un artículo del actual presidente publicado en este mismo número.

* Los autores desean agradecer al Comité de Dirección de *Integración & Comercio* por los valiosos comentarios formulados a una primera versión de este trabajo. Los errores remanentes son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Mientras que el “viejo” regionalismo era parte de un programa de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el “nuevo” regionalismo fue “una extensión del mismo proceso de reforma estructural que había comenzado a mediados de la década de los años ochenta” (BID [2002], p. 37). La distinción entre “viejo” y “nuevo” regionalismo es conceptualmente adecuada pero no capta plenamente la trayectoria histórica del proceso de integración en la región, especialmente el largo período de transición que separó ambos modelos estilizados. Por eso en este artículo distinguimos tres ciclos en la historia de la integración regional en ALC, según su papel como: (a) instrumento de la política de desarrollo (el “viejo regionalismo”), (b) respuesta defensiva frente a la crisis, y (c) componente de las políticas de reforma (o “regionalismo abierto” propiamente dicho).

EL “GRAN DISEÑO”: LA INTEGRACIÓN COMO POLÍTICA DE DESARROLLO

El primer ciclo corresponde a lo que podría denominarse el “gran diseño”, cuando 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 era 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. La integración regional debía reducir esos costos.²

Este ciclo tuvo su período de oro en la primera mitad de los años sesenta, cuando se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960).³ Este primer ciclo resultó fértil en iniciativas

pero los resultados prácticos fueron bastante pobres.⁴ 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. El MCCA registró avances más sustanciales en un principio, pero hacia fines de los años sesenta también era dominado por la insatisfacción con la distribución de beneficios derivados de la integración y su eficacia para alentar la industrialización.⁵ La Asociación de Libre Comercio del Caribe (*The Caribbean Free Trade Association* - CARIFTA) por su parte, obtuvo resultados modestos y fue reemplazado en 1973 por la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community and Common Market* - CARICOM).

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.⁶ El resultado fue el *Documento de los Cuatro* publicado ese mismo año y 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 la 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.⁷

⁴ Para un análisis véase Fuentes y Villanueva [1989].

⁵ El rápido avance del MCCA en sus primeros años puede atribuirse al hecho de que en los países centroamericanos la sustitución de importaciones y la integración regional nacieron de la mano, estimuladas por la pequeña dimensión de los mercados domésticos. En las economías más grandes de América del Sur, en cambio, la integración regional se puso de moda bien después de iniciado el proceso de sustitución de importaciones.

⁶ Los autores fueron Felipe Herrera (presidente del BID), José Antonio Mayobre (Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL), Raúl Prebisch (Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES) y Carlos Sanz de Santamaría (Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso - CIAP).

⁷ Un año antes, los países signatarios del *Acuerdo de Cartagena* habían decidido la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) como banco múltiple y agencia de promoción del desarrollo y la integración andina. Tanto la creación de la CAF como la del Grupo Andino abrevaban en una propuesta de integración más “profunda” que la promovida por la ALALC.

² El documento básico que planteaba esta estrategia fue preparado por Raúl Prebisch y publicado por la Organización de las Naciones Unidas (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 (*The Caribbean Free Trade Association* - CARIFTA).

LA TRANSICIÓN: LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS

Después de este ciclo de activismo y desencanto los países de ALC ingresaron a una etapa de transición marcada por la crisis internacional y dificultades internas. Durante la década de los años 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 sin metas concretas.

El Grupo Andino también experimentó dificultades crecientes a poco de andar. Luego de una primera etapa de rápida expansión del comercio intrarregional, 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. Como los miembros de la ALALC 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.

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 incluía una guerra entre dos de sus miembros (El Salvador y Honduras).⁸ Después de una década de estancamiento, los conflictos políticos y militares se agravaron durante la década de los años ochenta afectando aún más el proceso de integración regional. 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".⁹

⁸ Dos años más tarde Honduras abandonó el régimen de libre comercio intrarregional.

⁹ Kurlough King, "Statement by the Secretary General of the Caribbean Community", citado por Payne [1981].

Más allá de las dificultades endógenas, la crisis internacional de mediados de los años setenta, el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y el *shock* de la crisis de la deuda a principios de los años 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 intrarregionales. 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 este período 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, lo que incluyó la flexibilización de los compromisos vigentes e iniciativas puntuales que sirvieran como respuesta defensiva frente a la crisis internacional y las dificultades de inserción externa de las economías de la región.¹⁰ Ejemplos paradigmáticos de lo primero fueron la ALADI y el *Protocolo Modificador 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.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO VEHÍCULO DE REFORMA ECONÓMICA

El tercer ciclo se inicia a fines de la década de los años ochenta y coincide con la fase del "nuevo" regionalismo.¹¹ 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 por John Williamson [1990] como "*Consenso de Washington*", que incluía como ingredientes la apertura comercial y la integración más plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial. Su progresiva adopción en toda la región hizo

¹⁰ La experiencia del CARICOM muestra un cierto desfase temporal, por cuanto ésta se constituye precisamente cuando los otros esquemas de integración regional estaban dando muestra de crecientes dificultades.

¹¹ 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".

que lo que restaba de los procesos e instituciones de integración pasaran a desenvolverse en un marco de políticas radicalmente diferente del anterior.

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, seguido por nuevos 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”, firmó nuevos TLCs con Chile, los países de América Central y República Dominicana y Perú.¹²

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.¹³ En algunos casos, como el MCCA, la firma del TLC con Estados Unidos sirvió para ampliar la agenda subregional. En otros, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), fue un factor de disgregación. No hay duda que el caso

¹² 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.

¹³ 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).

de las uniones aduaneras en ALC ha estado asociado a las debilidades endógenas de los proyectos originales. No obstante, en los últimos quince años aparecieron nuevas circunstancias internacionales que modificaron radicalmente el perfil, los objetivos y los instrumentos de la integración regional.¹⁴ Como resultado, el panorama actual transcurre en un sendero que combina fragmentación institucional y, en el caso de algunos países, vínculos económicos recíprocos más estrechos.

EL PAPEL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS IDEAS DEL BID

En sus primeros 45 años de vida el BID tuvo tres presidentes que ocuparon su cargo por más de una década. En una institución relativamente pequeña esto es tiempo suficiente para influir sobre su destino. Sus extensos mandatos también sugieren que representaron efectivamente el mínimo común denominador de las convicciones e intereses de los socios. En esta sección revisamos brevemente la evolución de las ideas del BID sobre integración regional, tal como éstas se expresaron a través de discursos, artículos o informes de sus primeros tres presidentes. Los argumentos se ilustran con algunas de las principales iniciativas del Banco en cada período.¹⁵

FELIPE HERRERA: EL BID COMO “BANCO DE LA INTEGRACIÓN”

A tono con su época el primer presidente del Banco, Felipe Herrera, fue un promotor de la integración en su versión de “gran diseño”. Los primeros años de su gestión, que cubrió toda la década de los años sesenta, coincidieron con el ciclo de entusiasmo integracionista inspirado en la experiencia europea. Bajo su presidencia el BID adoptó el mote de “Banco de la Integración” y promovió una serie de actividades para apoyarla a través del fomento del comercio, la inversión en infraestructura y la asistencia técnica (BID [1960]). Las cuestiones relativas a la integración monetaria

¹⁴ Para un análisis más detallado de estas debilidades endógenas, los límites de la integración latinoamericana en el nuevo siglo y las tendencias a la fragmentación, véase Bouzas, Motta Veiga y Ríos [2008].

¹⁵ El trabajo cubre las tres primeras administraciones del BID. La visión de la presente administración se incluye en un artículo del actual presidente publicado en este mismo número.

y financiera atrajeron especialmente la atención de Herrera, quien veía en ese ámbito un papel destacado para el BID (Herrera [1961]).

La convicción integracionista de Herrera se apoyaba en dos pilares. El primero era una visión estructuralista compartida por muchos contemporáneos. Al argumento tradicional de mejorar la eficiencia en un entorno protegido Herrera agregó el beneficio de distribuir la carga de los altos costos fijos del gasto en investigación y desarrollo (Herrera [1965]). En este sentido, la creación de un mercado regional contribuiría a la diversificación productiva y comercial e, indirectamente, a una mejor integración de los países latinoamericanos en la economía mundial. El segundo pilar fue de carácter político. La frecuente apelación a las ideas bolivarianas revelaba una impronta idealista: “América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha”. (Herrera [1967], p. 354). Herrera no ahorró oportunidades para calificar a la integración regional como un proyecto de cooperación basado en la solidaridad entre Estados. No veía a las diferencias en los niveles de desarrollo como un impedimento sino como un catalizador de la integración, por lo que dio apoyo técnico a estudios para examinar las posibilidades de que los países de menor desarrollo relativo en la ALALC mejoraran sus condiciones competitivas (Herrera [1960]). La diversidad significaba complementación potencial y una oportunidad para que los países más desarrollados pusieran sus avances a disposición de sus vecinos más pobres (Herrera [1977]).

A pesar de su motivación política Herrera asignaba a la integración un propósito instrumental: una región unida por la “mística” podría modificar las reglas mundiales del juego, sobre todo en materia de comercio, a través de su acción en foros internacionales como la UNCTAD (Herrera [1965]). Su visión fue muy influida por el sesgo institucionalista de la experiencia europea, la que lo persuadió del rol fundamental de las instituciones regionales como promotoras de la integración en el largo plazo: “El Banco Interamericano de Desarrollo hace posible transformar en realidad institucional una antigua aspiración latinoamericana: contar con un instrumento técnico y financiero propio para apoyar la acción de los gobiernos y del sector privado, y, especialmente, capaz de promover un proceso de acercamiento económico y comercial entre nuestras naciones”. (Herrera [1975], p. 100).

Para Herrera, el ejemplo contemporáneo de integración rápida y exitosa era el MCCA, al que apoyó

con entusiasmo y fue objeto de su admiración. Según su visión, este proceso permitiría la incorporación de nuevos grupos sociales a la vida política, fortaleciendo el sistema democrático y debilitando las “fórmulas totalitarias”. Herrera extendió la cooperación del BID al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) creado en 1961, a través de la provisión de asistencia técnica y de una línea de crédito global (por la que el BCIE canalizaba préstamos al sector privado). Los presidentes de ambas instituciones también firmaron un convenio por el cual el BCIE actuaba como agente del BID en Centroamérica, en tanto que el BID representaba al BCIE en Estados Unidos y el resto del mundo.

Si bien Herrera fue muy entusiasta con el proceso de integración centroamericano también vio con ojos positivos la experiencia de la ALALC. Pero el objetivo de crear una zona de libre comercio le parecía insuficiente. En 1967 Herrera comparó ALC con un archipiélago de economías aisladas: “Entre tales islas económicas hemos tendido, en los últimos años en el caso de ALALC, los puentes de las liberaciones del comercio; pero ya vemos que, para crear una corriente dinámica de intercambio intrarregional, necesitamos políticas de integración más avanzadas que se expresen en mecanismos que propicien y orienten las grandes inversiones de infraestructura regional y de industrias concebidas en función de los mercados ampliados. La positiva experiencia del Mercado Común Centroamericano alienta la fe en el logro de esa finalidad”. (Herrera [1967], p. 218).

Las convicciones de Herrera se reflejaron en las recomendaciones del *Documento de los Cuatro* del que participó como redactor. El documento fue una manifestación de disconformidad con los resultados de la ALALC y abogó por una profundización del proceso de integración, proponiendo la creación de un Mercado Común Latinoamericano que integrara a los Estados parte de la ALALC, el MCCA y los restantes países latinoamericanos en un único proceso de integración profunda.¹⁶ Para Herrera, los conflictos entre países miembros que, ya durante su mandato, frenaban o revertían el proceso de integración en Centroamérica y el resto de la región podrían solucionarse a través del

¹⁶ Todavía en el año 1983, en plena crisis de la deuda, Herrera seguía refiriéndose a esta propuesta como el camino deseable (Herrera [1983]).

diálogo en el marco de instituciones regionales fuertes y estables, entre las que cabía contar al BID.

Uno de sus primeros proyectos estuvo relacionado con la promoción del comercio intrarregional a través de un *Programa para el Financiamiento de Exportaciones Intrarregionales de Bienes de Capital* creado en 1963. Este programa tenía una marcada racionalidad estructuralista, ya que su objetivo era impulsar la sustitución de importaciones a través del financiamiento de largo plazo del comercio intrarregional de bienes de capital. En su primer año de operaciones el BID otorgó créditos para financiar exportaciones de bienes de capital desde Argentina, Brasil, Chile y México a otros países de la región por un total de US\$ 11 millones, pero a mediados de la década de los años setenta el programa contribuía con casi dos puntos porcentuales de los préstamos totales autorizados por el Banco.

Durante su primera década de existencia el BID también desarrolló una cartera de “préstamos regionales” (exceptuando el financiamiento de exportaciones) que alcanzó un monto total de US\$ 340 millones (US\$ corrientes).¹⁷ La mayor parte de estos recursos se dirigieron a obras de infraestructura con derrames transfronterizos. Uno de los primeros préstamos tuvo lugar en 1964 cuando el BID otorgó US\$ 3,2 millones para financiar un sistema de interconexión eléctrica en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela. La infraestructura regional de transporte también recibió el apoyo del Banco, que en 1965 otorgó el primer crédito por US\$ 20 millones para construir una carretera entre la frontera paraguayo-brasileña y el puerto de Paranaguá, en el que Brasil había concedido a su vecino una zona franca. Estos préstamos tuvieron un crecimiento importante en la década de los años setenta.

Finalmente, el Banco también puso en marcha actividades de asistencia técnica y coordinación para asistir los procesos de integración regional. En 1961 apoyó al recientemente creado BCIE en su

proceso de instalación y le concedió fondos para el análisis preliminar de proyectos de integración en la región. Dos años más tarde inició el *Programa de Asistencia Técnica para Fines de Integración*, que dio un gran salto en 1966 con la creación del Fondo de Pre-inversión para la Integración de América Latina, dotado con US\$ 15 millones del Fondo de Operaciones Especiales y US\$ 1,5 millones adicionales provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social. El Fondo de Pre-inversión tuvo como objetivo financiar estudios de factibilidad de proyectos de integración regional, especialmente relacionados con las industrias básicas y la explotación conjunta de recursos naturales, sectores percibidos como de alto potencial para la integración (BID [1966]).

Un aspecto que ilustra la importancia asignada a las actividades de asistencia técnica y coordinación fue la creación en 1965 del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), establecido por recomendación de una comisión creada durante la Quinta Asamblea de Gobernadores en 1964 (Lagos [1990]). Si bien la idea de que el INTAL se convirtiera en una “universidad de la integración” no se materializó, el Instituto cumplió una función como centro de estudios técnicos, entrenamiento y diseminación al ritmo de los vaivenes de los procesos de integración regional.

ANTONIO ORTIZ MENA: LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL BID EN TRANSICIÓN

Eliseo Herrera abandonó la presidencia del Banco en 1971, poco antes que la crisis internacional impactara de lleno en ALC. Su sucesor fue el mexicano Antonio Ortiz Mena, quien abrió la puerta para un período de transición y ajuste en las actividades del Banco. Durante su mandato, que se extendió desde 1971 a 1988, el nuevo presidente enfrentó cambios profundos en el contexto internacional y regional. Una de sus consecuencias fue la pérdida de protagonismo del financiamiento multilateral, primero debido a la abundante liquidez de los mercados internacionales de capital y luego a la crisis de la deuda. En un contexto en el que las economías de la región sufrían las consecuencias del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y de los proyectos de integración que lo acompañaron, Ortiz Mena impulsó una visión más pragmática y escéptica de la integración regional señalando que “(...) se ha superado la ilusión de poder encontrar resultados inmediatos”, (Ortiz Mena [1985a], p. 4).

¹⁷ Los “préstamos regionales” que informan las memorias del BID no son préstamos a grupos de países para fines de integración regional. En la historia del Banco cada país ha actuado como un prestatario individual, aunque el préstamo estuviera dirigido a proyectos de integración. Una modalidad frecuente fue prestar a uno de los miembros que a su vez re-prestaba a un ente binacional. A pesar de su “ideario integracionista”, hasta la aprobación del programa de Bienes Públicos Regionales a principios del nuevo siglo el BID no había desarrollado ningún instrumento de crédito específicamente diseñado para promover la integración regional.

Esta conclusión se basaba en dos lecciones. La primera era que los procesos de integración sólo podrían tener vitalidad en la medida en que fueran el fruto de un activo protagonismo nacional: las fórmulas surgidas de las instituciones multilaterales no podrían prosperar si no se ajustaban a los intereses o posibilidades de las naciones participantes. Así, Ortiz Mena subrayó la necesidad de fortalecer los organismos nacionales relacionados con la integración y, sobre todo, los compromisos nacionales con el proceso (Ortiz Mena [1985b]). La segunda lección era que el proceso de integración requería una activa participación empresaria, lo que le hizo ver con simpatía las rondas de negocios que comenzaron a organizar la ALADI y la CAN (Ortiz Mena [1985a], [1985b]).

Durante la gestión de Ortiz Mena el enfoque del BID y su aporte a la integración regional se modificaron, desplazándose desde la promoción "ideológica" de los grandes esquemas de integración hacia la cooperación bilateral en torno a proyectos específicos. Durante la década de los años setenta el BID encontró su "nicho" en préstamos para mega-proyectos de infraestructura (como las centrales hidroeléctricas) en un contexto en el que la región contaba con abundante financiamiento privado (Tussie [1997], p. 85). En 1972 el Banco otorgó lo que entonces fue "el mayor préstamo en la historia del BID", cuando le concedió a Argentina y a Uruguay un total de US\$ 80 millones para construir la central hidroeléctrica de Salto Grande. Este financiamiento fue ampliamente superado tres años más tarde cuando apoyó la construcción de la represa paraguayo-brasileña de Itaipú, en ese momento la mayor central hidroeléctrica del mundo. Entre 1975 y 1989 la construcción de la represa de Yaciretá en la frontera entre Paraguay y Argentina también recibió financiamiento por más de US\$ 500 millones (BID [1975], [1988]).

Otras obras de infraestructura incluyeron proyectos de integración vial como la carretera trasandina entre Chile y Argentina y el llamado Sistema Troncal Andino de carreteras. El Banco también prestó US\$ 15 millones para preparar la construcción de la Panamericana a través del Tapón de Darién en 1973, en un esfuerzo por completar el Sistema Panamericano de Carreteras que nunca se concretó. Otro rubro que cobró importancia a partir de fines de los años setenta fue la infraestructura de telecomunicaciones, que el Banco apoyó con una serie de préstamos para hacer estudios de factibilidad y establecer conexiones terrestres y satelitales (BID [1971], [1975]).

A mediados de la década de los años setenta los recursos asignados a la asistencia técnica regional también aumentaron en términos absolutos y relativos.¹⁸ Durante ese período el BID brindó asistencia a los esquemas subregionales de integración de dos maneras. Primero, a través de programas de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del MCCA, la ALALC, el Pacto Andino y CARIFTA (luego CARICOM). Segundo, a través de líneas de crédito especiales para que las instituciones financieras subregionales (el BCIE, la CAF, el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata - FONPLATA y el Banco de Desarrollo del Caribe - CDB - *Caribbean Development Bank*) desarrollaran proyectos de cooperación técnica. El Banco también financió estudios regionales, como el de interconexión eléctrica centroamericana en 1977 y el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico de la Agricultura en el Cono Sur (PROCISUR) en 1980 y 1990. El BID también autorizó operaciones para la creación de dos Grupos Consultivos Regionales para la Integración, uno para Centroamérica y otro para la Comunidad Andina.

En contraste con su predecesor, Ortiz Mena sostuvo que la integración sucedía no gracias a, sino a pesar de las instituciones creadas en la década de los años sesenta: "La realidad del proceso integracionista trasciende las vicisitudes de las instituciones establecidas para llevarlo a cabo". (Ortiz Mena [1980], p. 118). La integración regional avanza "(...) porque más allá de las limitaciones institucionales y políticas, la realidad concreta es que crece nuestro comercio, se complementan nuestras actividades productivas, y se están realizando en común aunque sea por la vía de acuerdos bilaterales, obras gigantescas que serían imposibles en el aislamiento nacional", (Ortiz Mena [1980], p. 118). En este contexto no sorprende que el presidente del BID no incluyera a la integración regional entre las prioridades del Banco para la década de los años ochenta (Ortiz Mena [1980], [1984], [1986]). Durante este período su acción se retrajo fuertemente debido a la disminución de la demanda de crédito para inversiones en infraestructura debido a la crisis fiscal y las limitaciones en la capacidad de préstamo del propio Banco. Como resultado, los "préstamos regionales" cayeron a la mitad comparado con el decenio precedente. En un contexto de fuertes necesidades de financiamiento de balanza de pagos y

¹⁸ Los fondos clasificados como "asistencia técnica regional" no están exclusivamente dirigidos a promover la integración regional. Esta denominación corresponde a una clasificación operacional (la existencia de beneficiarios en más de un país) y no al contenido de la acción.

contención del gasto público, el tipo de operaciones a las que el BID estaba acostumbrado (préstamos para proyectos) perdieron relevancia.¹⁹ Durante este período el principal desafío de ALC fue hacer frente a la restricción de financiamiento externo y a los procesos de ajuste macro-económico que aquella trajo consigo, más que a promover la integración regional. La adaptación a la economía mundial y a sus restricciones había desplazado a su reforma como la preocupación más inmediata.

ENRIQUE IGLESIAS: EL BID EN LA ERA DEL "REGIONALISMO ABIERTO"

Las políticas y programas del BID en materia de integración regional adquirieron un nuevo impulso y adoptaron un nuevo foco a partir de fines de los años ochenta. Con un nuevo presidente y un aumento significativo de los recursos a condición de una supervisión temporal por parte del Banco Mundial (Tussie [1997], p. 66), el BID reflató sus actividades de apoyo a la integración con tres prioridades: (a) asistir a los gobiernos en los programas de ajuste orientados a la liberalización del régimen comercial, la participación en las negociaciones de la Ronda de Uruguay y la inserción en el proceso de globalización; (b) estimular la cooperación intrarregional en materia de comercio y negocios, con especial énfasis en el sector privado; y (c) promover la integración física (BID [1989]).²⁰ En el nuevo marco, algunos de los programas existentes fueron descontinuados (como el financiamiento de exportaciones intrarregionales de bienes de capital) y, tal como se explica más abajo, el Banco replanteó sus actividades y sus unidades operativas vinculadas al trabajo en esta temática.

Después de haber encabezado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por más de una década, Enrique Iglesias presidió el BID entre 1988 y 2005. Su visión positiva sobre la integración regional

¹⁹ Este problema no fue exclusivo del BID sino que también alcanzó al Banco Mundial y estuvo en la base de la reforma de la modalidad operacional de estas instituciones reflejada en el desarrollo de "préstamos para políticas".

²⁰ El acuerdo por el que se aprobó la 8^{va} reposición de capital implicó la adopción de "préstamos de política" y transformó al BID en un actor más del proceso de reformas liderado por otras instituciones multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial. Para cumplir su propósito el Banco reorganiza su estructura operativa a través de gerencias subregionales con el objetivo de aumentar la focalización en los países y subregiones.

estaba impregnada por su paso por la CEPAL, pero también matizada por un diagnóstico crítico sobre sus resultados.²¹ Al igual que su antecesor, Iglesias tomó distancia de lo que caracterizaba como una "fase romántica" en que la retórica pro-integracionista se disociaba de la experiencia o posibilidades reales de progreso. Parafraseando a Albert Hirschmann, Iglesias ([2005], p. 12) sostuvo: "En la región existe una tendencia a superar los obstáculos con el anuncio de nuevos ambiciosos objetivos, que pueden contribuir a agravar el ambiente de expectativas incumplidas en materia de integración". Retomando diagnósticos previos Iglesias apuntó al bajo nivel de interdependencia comercial y a la falta de liderazgo como obstáculos para el avance de los procesos de integración. También se convirtió en un fuerte crítico de la relación entre las políticas proteccionistas típicas de la industrialización sustitutiva y el "viejo regionalismo". En una referencia implícita al institucionalismo de Herrera y sus contemporáneos Iglesias afirmó: "El viejo regionalismo se caracterizó, desde sus comienzos, por una estructura institucional sobredimensionada en relación con los compromisos existentes, de administración costosa y sub-financiada", (Iglesias [2000], p. 143).

Con base en este diagnóstico el BID adhirió al contrapunto entre el "viejo" y el "nuevo" regionalismo. Iglesias describió el "nuevo regionalismo" como un rechazo a la aspiración "absolutamente anacrónica" de autarquía económica y como una propuesta de "inserción competitiva, eficiente y equitativa" compatible con iniciativas multidimensionales de liberalización. Además del objetivo histórico de transformación estructural y diversificación de exportaciones, el "nuevo" regionalismo debería servir para atraer inversión extranjera directa y abrir la puerta a alianzas empresariales, transferencias de tecnología y desarrollo de mercados financieros (Iglesias [2000]). A comienzos del período, cuando el "nuevo regionalismo" parecía conducir a una revitalización de los procesos subregionales de integración en un contexto de mayor apertura, Iglesias apoyó con entusiasmo los acuerdos entre países latinoamericanos (como el MERCOSUR), diferenciando al BID de la posición abiertamente crítica de otras instituciones

²¹ Iglesias gustaba asociar su perfil analítico con el de Raúl Prebisch. Véase, por ejemplo: Iglesias [2006].

multilaterales.²² En su visión era plenamente consistente apoyar las “iniciativas de integración subregional con vistas a conseguir una integración comercial hemisférica” (BID [1994], p. 10). No obstante, el estancamiento y retroceso de los acuerdos subregionales con la entrada del nuevo siglo reforzó un juicio crítico: “Ninguno de los grupos de integración ha logrado alcanzar la etapa intermedia de una verdadera unión aduanera con parámetros establecidos” (Iglesias [2005], p. 14).

A partir de 1991 el BID se convirtió en un “facilitador” clave de la Iniciativa para las Américas y, después de 1994, del seguimiento e implementación de las resoluciones de la Cumbre de Miami que lanzó negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).²³ A lo largo de este proceso el BID prestó apoyo técnico para las actividades preparatorias y, junto a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la CEPAL, integró una comisión tripartita para apoyar las negociaciones que se desarrollaron a partir de 1998. Asimismo, apoyó con recursos y asistencia técnica la Secretaría Administrativa que se creó para acompañar el proceso. Iglesias tenía una opinión positiva de este proceso, ya que “Un área de libre comercio a nivel hemisférico ofrecerá una amplia gama de nuevas oportunidades comerciales y de inversión. (...) La experiencia ha demostrado que aquellos acuerdos regionales formales que incorporan un conjunto amplio de derechos y obligaciones mutuas pueden conducir a una creación dinámica de comercio e inversión. Además, algunas de estas fuerzas pueden magnificarse cuando se afianzan en un mercado industrializado, teniendo entonces poderosos efectos sobre la transformación y modernización económica y social de sus miembros”, (Iglesias [2001], p. 5).

El fracaso de las negociaciones del ALCA en 2003 abrió la puerta a una serie de acuerdos bilaterales más asimétricos entre varios países de la región y Estados Unidos (luego seguido por la Unión Europea). Iglesias, que

apreciaba el impulso modernizador de un tratado de libre comercio con un país desarrollado, también expresaba preocupación por la vulnerabilidad de la agricultura familiar y el empleo rural, la fragilidad del comercio intrarregional de manufacturas frente a la competencia de productores de países desarrollados, y la posibilidad de que las negociaciones bilaterales absorbieran recursos humanos y financieros antes disponibles para la integración latinoamericana (Iglesias [2005]).

Durante este período dos nuevas instituciones independientes pero asociadas al Banco también ganaron importancia. Por un lado, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), creada en 1986 para promover el desarrollo del sector privado en un contexto de escasez de capital, lanzó varios proyectos de alcance regional. Por el otro, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) también creado en 1993 para promover el desarrollo del sector privado (sobre todo de pequeñas y medianas empresas), financió operaciones de cooperación técnica no reembolsable y ofreció diversos programas de capacitación de recursos humanos. Los proyectos, tanto de la CII como del FOMIN no tuvieron como objetivo fortalecer exclusivamente el comercio intrarregional, sino aumentar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para integrarse exitosamente en el comercio exterior, tanto con la región como con el resto del mundo. Mientras que los proyectos de la CII tuvieron su auge en los años noventa, el FOMIN cobró importancia con el cambio de siglo y actualmente es responsable por una alta proporción de proyectos regionales.

Frente a la evidencia de que los obstáculos para una integración regional exitosa seguían siendo dominantes el BID volvió a poner el énfasis en la infraestructura y la conectividad intrarregional, lo que llevó los “préstamos regionales” a niveles record en los años noventa. El apoyo se materializó a través del respaldo al Plan Puebla-Panamá (PPP), ahora Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, y a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).²⁴ En el caso del PPP el BID concedió recursos para la modernización de las instituciones aduaneras, los cruces fronterizos y la armonización de medidas fitosanitarias. En el marco de

²² A mediados de los años noventa economistas del BID y el Banco Mundial participaron de un activo debate sobre la importancia del desvío de comercio en el MERCOSUR. Véase Devlin [1997] y Yeats [1988].

²³ En este contexto la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos se fortaleció como parte de un proceso de reestructuración interna. Esta División conjuntamente con el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) desarrollaron y promovieron una numerosa cantidad de trabajos y estudios técnicos sobre política comercial, integración y desarrollo publicados en informes institucionales y en esta misma revista.

²⁴ De esta manera, las tres instituciones financieras han venido apoyando la cooperación intergubernamental de los países sudamericanos en su agenda de integración física. Para una discusión sobre la racionalidad de IIRSA véase Carciofi [2008].

IIRSA apoyó la construcción de carreteras, gasoductos, puentes y otros proyectos en zonas fronterizas. Junto con CAF y FONPLATA, el BID integró el comité de coordinación técnica de IIRSA cuya Secretaría es establecida en la sede de INTAL en Buenos Aires (BID [2001]). El Banco también se abocó a la mitigación de los obstáculos regulatorios, institucionales y operativos en el campo de la infraestructura y estableció un fondo de cooperación técnica de US\$ 20 millones para preparar proyectos de integración (BID [2005]).

El aumento de recursos para la cooperación técnica regional se dirigió tanto a promover el fortalecimiento institucional de los procesos subregionales de integración (principalmente en los años noventa) como a apoyar las iniciativas comerciales Norte-Sur. En efecto, además de la capacitación de funcionarios públicos responsables por la negociación de los TLCs de Perú, Colombia y los países centroamericanos (TLCC-DR) con Estados Unidos, el BID brindó apoyo técnico en la fase de implementación de los acuerdos. El Banco también brindó asistencia para organizar la interacción entre funcionarios de CAN y MERCOSUR con la Comisión Europea. Las operaciones de apoyo se dirigieron al sector público y privado, incluyendo la comunidad académica a través del financiamiento de la Red de Centros de Investigación de América Latina desde 1991.²⁵ Las actividades de asistencia técnica no se limitaron a los procesos de integración regional: en 1999 y como parte de la revitalización de sus tareas de capacitación el INTAL fue designado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) centro regional de capacitación en materia de comercio, co-participando en la organización de talleres regulares para funcionarios públicos sobre temas de la agenda multilateral. Asimismo, en los últimos años el Banco colaboró con la OMC en el programa de Ayuda para el Comercio de esa organización. En 2004, en una de sus últimas iniciativas antes de que Iglesias abandonara la presidencia, el BID lanzó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales, a través

²⁵ El programa sirvió para poner el foco sobre algunas temáticas que el BID consideraba relevantes para la agenda de políticas de la región, incluyendo aspectos ligados a los procesos de integración regional. En 1999 también se creó la Red de Integración en Integración (RedINT) que reunió centros de varios países latinoamericanos. Como complemento, en 2002 se fundó la Red Euro-Latinoamericana de Estudios en Integración y Comercio (ELSNIT), involucrando tres centros europeos de investigación. El BID también organizó y financió la Red de Comercio e Integración que reúne los viceministros responsables de los diferentes países para estimular el diálogo e impulsar la cooperación.

de la cual financia proyectos de hasta US\$ 10 millones por año para la promoción de bienes públicos en los diferentes esquemas subregionales de integración, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

EL BID Y MEDIO SIGLO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este ensayo mostró que durante el último medio siglo el BID fue un actor permanente en la experiencia de integración regional de los países de ALC. Su contribución se manifestó tanto en el plano de las ideas como a través del apoyo material.

En la década de los años sesenta el BID fue portador y difusor de las ideas dominantes en ALC en materia de integración regional. Durante la presidencia de Felipe Herrera el Banco adoptó la retórica y el ideario de la integración, procuró desempeñar un papel de liderazgo y se vio a sí mismo como un catalizador de las iniciativas pro-integracionistas de las élites políticas e intelectuales latinoamericanas, por cierto vistas con tolerancia o simpatía desde Washington. Después del interregno de las décadas de los años setenta y ochenta (cuando el accionar del Banco estuvo dominado por el contexto de crisis que eventualmente lo desplazó a un lugar secundario), el BID volvió a escena durante la presidencia de Enrique Iglesias con una agenda proactiva basada en la idea del “regionalismo abierto” y la promoción de los procesos de apertura e integración que acompañaron las políticas de reforma en toda la región.

Entre la etapa del “gran diseño” y la del “regionalismo abierto” cambiaron no sólo las ideas. También lo hicieron el foco de las políticas y, en cierta medida, los instrumentos utilizados. Los dos canales principales a través de los cuales el Banco desarrolló su acción en materia de integración regional fueron el financiamiento de la infraestructura regional y la provisión de asistencia técnica y financiera a los distintos esquemas de integración. Entre ambos campos el primero recibió una atención permanente. El segundo, en cambio, evolucionó al ritmo de las concepciones predominantes y los vaivenes de los procesos de integración real.

Después de medio siglo de integración regional en ALC los resultados no pueden sino calificarse como modestos. El “gran diseño” que presidió los esfuerzos

integracionistas en la década de los años sesenta sucumbió bajo el peso de la baja interdependencia, las diferencias de intereses nacionales y las asimetrías estructurales y de política. Como consecuencia, a comienzos del nuevo siglo los principales acuerdos subregionales se encuentran paralizados o en franco retroceso. Las promesas del "regionalismo abierto" tampoco se cumplieron plenamente. Si bien varios países de la región han celebrado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y otros países

desarrollados, el objetivo de alcanzar un área de libre comercio hemisférica fue reemplazado por una red de acuerdos bilaterales superpuestos y asimétricos. Estos resultados no pueden atribuirse a la acción o inacción del Banco, sino que reflejan las limitaciones prácticas que ha enfrentado la empresa de la integración regional. En este contexto, la principal herencia de cinco décadas de acción del BID ha sido un importante stock de inversiones en infraestructura regional, tanto en capital físico como humano. ◆

BIBLIOGRAFÍA

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

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe anual*. Washington, DC: BID. Varios números.

_____, *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Serie Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina (IPES). Washington DC: BID. 2002. http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-2002

BOUZAS, R. "The New Regionalism and the Negotiation of a Free Trade Area of the Americas", en: *International Negotiation* 12, p. 333-345. 2007.

_____, P. DA MOTTA VEIGA Y S. RIOS. "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur", en: Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, p. 319-347. Buenos Aires: Edhasa. 2008.

_____, Y J. ROS. "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: Notre Dame University Press. 1994.

CARCIOFI, R. "Cooperación y bienes públicos regionales: el caso de IIRSA", en: *Revista Integración & Comercio* 28. Buenos Aires: BID-INTAL. 2008. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_28_2008_Carciofi.pdf

DEVLIN, R. "Em defesa do MERCOSUL", en: *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 50. Rio de Janeiro: FUNCEX. 1997.

FUENTES A. Y J. VILLANUEVA. *Economía mundial e integración de América Latina*. Publicación INTAL N° 317. Buenos Aires: BID-INTAL. 1989.

HERRERA, F. "Consideraciones sobre el desarrollo económico latinoamericano". Declaración ante el Consejo Interamericano Económico y Social. 1960. Reimpreso en: *El Banco Interamericano y el desarrollo de América Latina*, p. 61-66. Washington DC: BID. 1962.

_____. "Nuevas responsabilidades regionales". Exposición en la Sesión Especial al Nivel Ministerial del Consejo Interamericano Económico y Social. 1961. Reimpreso en: *El Banco Interamericano y el desarrollo de América Latina*, p. 161-177. Washington DC: BID. 1962.

_____. "Obstáculos y avances para una comunidad económica latinoamericana". Acto de inauguración del INTAL. Buenos Aires: BID-INTAL. 1965.

_____. *El desarrollo de América Latina y su financiamiento*. Buenos Aires: Aguilar. 1967.

_____. "Perspectivas latinoamericanas". *Visión*. Noviembre, 1975. Reimpreso en: *Visión de América Latina, 1974-1984*, p. 99-104. Santiago de Chile: Pehuén. 1985.

_____. "El séptimo polo de influencia". *Progreso*. Abril-mayo 1977. Reimpreso en: *Visión de América Latina 1974-1984*, p. 104-109. Santiago de Chile: Pehuén. 1985.

_____. "América Latina: Hacia una nueva década". Documento elaborado en el marco de las actividades del Programa ECIEL, en: *Integración Latinoamericana* 43, p. 91-96. Buenos Aires: BID-INTAL. 1980. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/043-Documentacion_Estadisticas.pdf

_____. "Bolívar marcó el camino". *Visión*. Julio 1983. Reimpreso en: *Visión de América Latina 1974-1984*, p. 85-97. Santiago de Chile: Pehuén. 1985.

IGLESIAS, E. "Veinticinco años del INTAL: Con miras al futuro". Editorial, en: *Integración Latinoamericana* 159, p. 1-2. Buenos Aires: BID-INTAL. 1990. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/159-Editorial.pdf

_____. "Doce lecciones en cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe". Exposición en el Foro de Política: "INTAL: 35 años de compromiso con la integración regional" (Buenos Aires, 27 y 28 de noviembre de 2000), en: *Revista Integración & Comercio* 13, p. 135-147. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_13_2001_Iglesias.pdf

_____. "La integración regional en América Latina y el Caribe frente a un ALCA emergente". Discurso en el Sexto Foro Empresarial de las Américas. Buenos Aires. 2001. http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/Documentos/c_OtrasPublic//Discursos/g_buenosairesforoempresarial.pdf

_____. "Cuatro décadas de integración regional en América Latina y el Caribe". Exposición en la Conferencia: "Perspectivas de la integración en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI: Los 40 años de la creación del INTAL". Buenos Aires. 24 de agosto de 2005. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_intal_2005_13_Iglesias.pdf

_____. "Raúl Prebisch y David Pollock: la causa del desarrollo", en: E. Dosman (ed), *Raúl Prebisch. El poder, los principios y la ética del desarrollo*. Buenos Aires: BID-INTAL. 2006. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2006_Prebisch.pdf

LAGOS, G. "La creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)", en: *Integración Latinoamericana* 159, p. 5-8. Buenos Aires: BID-INTAL. 1990. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/159-Estudios_1.pdf

ORTIZ MENA, A. "Exposición en la sesión inaugural de la XXI Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores", en: *Integración Latinoamericana* 45-46, p. 107-119. Buenos Aires: BID-INTAL. 1980. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/045-046-Documentacion_Estadisticas.pdf

_____. "Exposición ante la Conferencia Trienal de la Cámara Internacional de Comercio", en: *Integración Latinoamericana* 92, p. 86-89. Buenos Aires: BID-INTAL. 1984. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/092-Documentacion_Estadisticas.pdf

_____. "El INTAL, la integración y los desafíos externos a las economías latinoamericanas. INTAL: Veinte años de existencia", en: *Integración Latinoamericana* 104, p. 3-5. Buenos Aires: BID-INTAL. 1985a. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/104-INTAL_veinte_anios_de_existencia_1.pdf

_____. "Discurso en la sesión especial del Consejo de la ALADI con motivo del vigésimoquinto aniversario del Banco", en: *Integración Latinoamericana* 105, p. 68-73. Buenos Aires: BID-INTAL. 1985b. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/105-Documentacion.pdf

_____. "Exposición en la sesión inaugural de la XXVII Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores", en: *Integración Latinoamericana* 112, p. 55-64. Buenos Aires: BID-INTAL. 1986. http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/112-Documentacion.pdf

PAYNE, A. "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, R. "El Mercado Común Latinoamericano", en: *Comercio Exterior*, Tomo IX, N° 5. 1959. Reproducido en BID-INTAL, *Revista Integración & Comercio. Número Especial 35 años del INTAL*. Buenos Aires. 2000. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_35_2000_Prebisch.pdf

TUSSIE, D. *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: UBA-FLACSO. 1997.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR). *2005 Trade Policy Agenda*. Washington DC: USTR. 2005.

WILLIAMSON, J. "What Washington Means by Policy Reform", en: J. Williamson (ed), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics. 2000.

YEATS, A. "Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements?" en: *The World Bank Economic Review* N° 1, Vol. 12. Washington DC. Enero de 1998. <http://wber.oxfordjournals.org/cgi/reprint/12/1/1.pdf>



INCENTIVO AL COMERCIO TRANSFRONTERIZO Y LA INTEGRACIÓN DE LOS MERCADOS: LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

*SIMON J. EVENETT**

*Profesor de Comercio Internacional y
Desarrollo Económico (Universidad de St. Gallen, Suiza)
y Codirector, Programa de Comercio Internacional
y Economía Regional (Centro de Investigación
en Política Económica - CEPR, Londres)*

La Unión Europea representa tal vez el emprendimiento cooperativo internacional más amplio de la era moderna. En este trabajo se estilizan tres principios de esa experiencia que pueden ser de utilidad para los hacedores de políticas que buscan promover el comercio transfronterizo y la integración de los mercados en el siglo XXI.

INTRODUCCIÓN

Europa occidental lleva más de sesenta años de paz. El nivel de vida de quienes viven en dicha región se encuentra entre los más altos del mundo. Muchos observadores consideran que la paz y prosperidad que imperan en Europa se debe, en parte, al impulso sostenido en pos de la integración regional y a la disposición de las naciones a arribar a soluciones comunes y, si lo exigen las circunstancias, a compartir la soberanía. Las divergencias que surgen de tiempo en tiempo entre los distintos gobiernos europeos no han llegado a disuadir a veintiún naciones de la idea de sumarse a los seis miembros originales en la conformación de la Unión Europea (UE), que es hoy hogar de 450 millones de habitantes y es el donante

e interlocutor comercial internacional más grande del mundo. Es más, otras naciones buscan ser miembros de este club o bien construir relaciones más estrechas con la UE.

Dada esta trayectoria por demás encomiable, no es de sorprender que tanto analistas como diseñadores de políticas deseen extraer lecciones transferibles de la experiencia europea en materia de promoción del comercio transfronterizo e integración de mercados. El propósito de este trabajo es articular tres principios que pueden resultar significativos para otras regiones de la economía mundial. Se presta particular atención a América Latina y el Caribe en el marco de los procesos económicos globales en curso, a la ola de acuerdos de libre comercio que se firmaron recientemente en

* Información sobre el profesor Evenett, así como sus artículos, pueden encontrarse en el sitio <http://www.evenett.com>. Cualquier comentario sobre este trabajo será bienvenido y deberá dirigirse a simon.evenett@unisg.ch.

todo el mundo y al hecho de que la Comisión Europea (CE) busca negociar Acuerdos de Asociación (AA) con diversos bloques de América Latina.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección, se enuncian los tres principios o lecciones que se derivan de la experiencia europea en materia de integración de mercados. Cada principio tiene implicaciones para el contenido y la marcha de las iniciativas de integración regional, respecto de las cuales se subrayará en muchos casos la importancia de otros factores institucionales y temas no comerciales. En la tercera sección se resumen los diversos aspectos que caracterizan la actual política común de comercio exterior de la CE y se describe el lugar que América Latina y el Caribe ocupa en dicha política. En esa sección también se examinan algunos aspectos de la relación entre esa política y las tendencias comerciales globales, las negociaciones comerciales multilaterales y la proliferación de acuerdos de comercio regional que se vienen registrando en los últimos 15 años. En la cuarta y última sección se presenta una mirada sobre el futuro y se analizan las lecciones potencialmente perdurables de la experiencia europea.¹

TRES PRINCIPIOS QUE PUEDEN GUIAR LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL SOBRE LA BASE DE LA EXPERIENCIA DE LA UE

El proceso de integrar los mercados europeos, eliminando tanto las barreras ostensibles como aquellas más sutiles al flujo de bienes, servicios, personas y capital dentro de la UE, comenzó hace más de 50 años y por cierto no ha terminado aún. Los mercados de bienes están relativamente bien integrados, pero todavía resta mucho por hacer para garantizar las otras tres “libertades” de movimiento mencionadas. Aún así, se han creado instituciones supranacionales funcionales -como la CE, el Tribunal Europeo de Justicia (ECJ - *European Court of Justice*), el Parlamento Europeo y organismos asociados- y se

¹ Dadas las restricciones de espacio a las que está sujeto este trabajo, es imposible hacerle justicia a la rica literatura multifacética sobre economía, ciencias políticas, relaciones internacionales e historia de la integración económica europea. De allí que el acento se pondrá principalmente, aunque no en forma excluyente, en las relaciones comerciales y en la integración de los mercados regionales y se dejarán de lado las muchas otras áreas de políticas en las que la UE se ha convertido en una fuerza muy importante, como el cambio climático.

han hecho varios intentos por mejorar la distribución de las denominadas competencias o atribuciones entre los Estados miembros y estos organismos supranacionales. Es importante reconocer que el impulso por afianzar las cuatro libertades ha echado raíces y está muy presente, y que de vez en cuando ese ímpetu que promueve la integración de los mercados europeos provino más de la CE y el ECJ que de los propios Estados miembros.

A riesgo de caer en una excesiva simplificación y sin pretender originalidad alguna, quisiera presentar a continuación los tres principios que caracterizan el enfoque europeo sobre la integración de mercados:

NO BASTA CON ELIMINAR LAS BARRERAS FRONTERIZAS AL COMERCIO

La experiencia europea indica que eliminar los aranceles intrarregionales, los contingentes arancelarios y otras formas de clara discriminación a los productos extranjeros en la aduana es una condición necesaria pero no suficiente para avanzar en la integración regional de los mercados. Una y otra vez los gobiernos europeos han recurrido a medidas discriminatorias no aduaneras para mantener a raya las importaciones y frustrar reformas comerciales anteriores. Los gobiernos europeos han aplicado normas de productos y de salud e higiene, políticas de subsidio y apoyo financiero del Estado a las empresas, así como leyes sobre competencia de un modo discriminatorio con el propósito de no permitir el ingreso de productos importados.

Sin embargo, las presiones sobre los dirigentes políticos para proteger los puestos de trabajo y amparar a las empresas locales no son privativas de Europa. Este primer principio implica que todo intento serio por integrar los mercados debe abordar una gran cantidad de políticas gubernamentales, por lo que no debe sorprender que esta toma de conciencia haya llevado a celebrar acuerdos de libre comercio (ALC) que cubren una amplia gama de políticas gubernamentales que, deliberadamente o no, pueden aplicarse con efectos discriminatorios. Más aún, en la medida en que los instrumentos discriminatorios prohibidos son reemplazados por nuevos obstáculos al comercio ahora más sutiles, no debe sorprendernos que haya sido necesario instrumentar una serie de iniciativas para integrar los mercados europeos, lo que claramente nos conduce al segundo principio.

CONCEBIR LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO CONTRATOS INCOMPLETOS, DE MANERA DE PONER EN MARCHA LA MAQUINARIA INSTITUCIONAL NECESARIA

La experiencia europea sugiere que es mejor concebir las iniciativas en pos de integrar los mercados, incluidos los acuerdos de comercio regional,² como contratos incompletos. De hecho, podría llegar incluso a argumentarse que en la práctica es imposible, en un momento dado, anticipar todas las formas posibles en las que el movimiento transfronterizo de bienes (mucho menos el de servicios, inversiones y personas) puede verse frustrado por medidas tomadas por los gobiernos o por la decisión de no hacerlo en ciertos casos.³ Esta conclusión lleva a reconocer que ningún conjunto de acuerdos regionales con Europa es palabra definitiva. Las revisiones futuras no sólo son probables sino esperadas. De allí que la integración regional europea haya sido un proceso evolutivo, con marchas y contramarchas por cierto, y no un acontecimiento que ocurrió en una fecha dada.

La integración transfronteriza de mercados entendida como un proceso secuencial plantea desafíos de orden práctico relativos a de dónde han de provenir las propuestas realistas de reforma o sobre qué bases y en qué foros los Estados miembros deben tomar las decisiones.⁴ Afianzar un cuerpo colegiado, integrado por expertos que en forma conjunta tengan el poder de impulsar nuevas medidas de manera independiente de los gobiernos de los Estados miembros del esquema de integración regional, permite superar el primer desafío

² Cabe aclarar que, a lo largo de este trabajo, los términos “acuerdos de comercio regional”, “acuerdos de libre comercio” y “acuerdos de comercio bilateral” se usan indistintamente como sinónimos. Es sabido que el primero de tales términos es el empleado en los debates sobre este tema que se realizan en el marco de los organismos internacionales, aun en los casos confusos en los que las partes signatarias no pertenecen geográficamente al mismo continente.

³ Como negarse a aplicar las leyes nacionales sobre competencia para investigar a empresas locales acusadas de obstaculizar a sus rivales extranjeras a través de los canales de distribución.

⁴ En el caso europeo, la necesidad de estos acuerdos institucionales se vio intensificada por el hecho de que los Estados miembros decidieron formar una unión aduanera y por ende necesitaban un mecanismo para determinar cuál sería su política de comercio exterior, lo que incluía definir el mandato de negociación para con los socios comerciales así como quién habría de negociar en nombre de los Estados miembros. Con el tiempo se han ido multiplicando las políticas gubernamentales que pasaron a ser de “exclusiva atribución” de la CE y sobre las cuales la CE negocia sola con los socios comerciales extranjeros.

práctico y proporciona una justificación de la CE.⁵ La creación del Consejo Europeo de Ministros, su presidencia rotativa y sus complicadas reglas de votación tuvieron por objeto dar respuesta al segundo de los desafíos. Esto no significa que ambos desafíos de orden práctico deben atenderse a *la UE*, pero sí sugiere que cualquier intento sostenido de integrar mercados transfronterizos necesita medios alternativos para encararlos.

LOS BENEFICIOS COMERCIALES, INCLUSO EL MERCANTILISMO, NO DEBEN SER LOS ÚNICOS DETERMINANTES DEL IMPULSO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZAS

Mucho se ha oído hablar en los centros de negociaciones comerciales sobre “concesiones”, “reciprocidad”, y palabras similares. Si bien las consideraciones comerciales -tanto la pugna entre los Estados miembros por conseguir más beneficios dentro de Europa como la preocupación por comparar la competitividad europea frente a la de otras partes del mundo- han tenido un papel protagónico a la hora de modelar las iniciativas de integración transfronteriza en Europa, sería engañoso no hacer referencia al papel crucial que desempeñaron los legados históricos (tres guerras en Europa entre 1870 y 1945), la geopolítica (la Guerra Fría) y las consideraciones sociales, para hacer avanzar y en algunos casos (véase un ejemplo en el siguiente párrafo) desacelerar la integración transfronteriza de los mercados en Europa. Estos factores simplemente no pueden ser ignorados; otras regiones deberían identificarlos; de ser posible, aprovecharlos y por cierto tenerlos en cuenta. Tal vez lo ideal es cumplir los tres.

Las preocupaciones sobre las consecuencias sociales y en materia distributiva que puede traer aparejadas la integración regional han desempeñado un papel aún más importante en los últimos años en Europa. Una iniciativa para abrir los mercados del sector de servicios se vio literalmente bloqueada en el Parlamento Europeo por la acción de un electorado preocupado por los efectos que la competencia transfronteriza tendría sobre los salarios de los empleados del sector de servicios y sobre la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. En términos más generales, en algunos Estados

⁵ En algunos análisis sobre la experiencia de integración europea, se ha planteado que cuando el impulso de la integración se desaceleró (tal como sucedió en la década de los años setenta), algunas de las decisiones adoptadas por el ECJ abrieron la puerta a nuevas iniciativas regionales de integración de mercados.

miembros (sobre todo en Francia) existe la percepción de que las iniciativas económicas de la CE se ocupan principalmente de maximizar las oportunidades de las empresas y sistemáticamente desatienden el bienestar del resto, por ejemplo, de los empleados. Además, por supuesto, la importancia relativa que un Estado miembro le asigna a las consideraciones comerciales frente a cualquier otra consideración puede variar con el tiempo; quizás cada vez que un nuevo partido político asume el gobierno.

Es esencial aprender a conciliar razones diferentes para la cooperación transfronteriza. En Europa esto implicó hacer “grandes concesiones” entre distintas áreas de políticas que al parecer no estaban relacionadas, así como transferencias financieras entre Estados miembros. Por lo tanto, los analistas no deberían sorprenderse si con el tiempo los acuerdos de comercio regional crecen en cuanto a su alcance e incluyen políticas y medidas que, según muchos consideran, no guardan relación alguna con la política comercial.

En suma, estos tres principios caracterizan (en orden inverso) las razones que respaldaron la cooperación transfronteriza y la integración de los mercados registradas en Europa en las últimas décadas, los mecanismos que sirvieron para canalizar dicho respaldo y el alcance de esa cooperación e integración. Estos principios pueden ser de interés e incluso de importancia para los gobiernos de otras regiones que buscan respaldar la cooperación y la integración regionales a lo largo de muchos años. Ninguno de los planteos expuestos tiene la intención de postular que otras regiones deben adherir a los principios de la propuesta europea. De hecho, pueden adoptar diferentes combinaciones de métodos y objetivos que consideren viables y deseables. Tampoco se pretende sugerir que estos tres principios abarcan todos los factores que fueron importantes a lo largo de la experiencia europea, aunque éste es el riesgo de tratar de extraer lecciones de primer orden a partir de una trayectoria de integración que ha perdurado por más de cincuenta años.

ACTUAL POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La actual política común de comercio exterior de la Unión Europea se describe en la comunicación de la CE titulada *Una Europa global*, publicada en octubre de 2006 y aprobada al poco tiempo por los

Estados miembros. La CE reiteró su continuo respaldo a esta política en 2008 bajo el argumento de que la estrategia era un “paso importante en la política comercial europea” (CE [2008], p. 5). Al aprobar *Una Europa global*, la CE caracterizó el cambio principal que ello implicaba así como la motivación de su política comercial de la siguiente manera:

“Su principal foco de interés se centraba en un panorama más amplio, que iba más allá de las actuales negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el que la política comercial era concebida como parte de una agenda más amplia de globalización. El objetivo era asegurar que se diera respuesta a los desafíos y las presiones más importantes de la era global y que los instrumentos comerciales de la UE fuesen aptos para tal propósito. Esa Comunicación estableció una agenda para liberalizar los mercados más importantes y mantener los mercados de la UE abiertos, competitivos y protegidos del comercio injusto. Representó una agenda basada en la reciprocidad positiva: la apertura recíproca y no el cierre de los mercados” (CE [2008], p. 5).

Cabe hacer varios comentarios sobre esta declaración, sobre todo a la luz del alcance del presente trabajo.⁶ La primera observación es que la CE ha buscado alinear su política en materia de comercio exterior con los objetivos y las iniciativas relacionadas con la integración interna de los mercados europeos, tema de la última sección. La *Estrategia de Lisboa* renovada, aprobada en 2005 y que subraya la necesidad de revitalizar la productividad y el crecimiento del empleo, así como la viabilidad comercial de la economía de la UE, brinda objetivos abarcadores para las políticas de comercio interior y exterior de la CE. Es interesante destacar que la CE a menudo ha alegado que su apoyo a la apertura de los propios mercados europeos depende de la posibilidad de abrir mercados en el exterior y de demostrar que sus socios comerciales en el extranjero brindan a las empresas europeas la oportunidad de competir. Más aún, la CE argumentó que las empresas europeas son más proclives a competir eficazmente

⁶ Una iniciativa sugerida en el texto citado y que fue abortada por la CE fue la reforma de las medidas *anti-dumping*, de derechos compensatorios y salvaguardias (los “instrumentos de defensa comercial”, según la denominación usada por la CE). Estas reformas fueron abandonadas frente a la fuerte oposición de los Estados miembros, y han quedado fuera del alcance del presente trabajo.

en los mercados mundiales si enfrentan una fuerte competencia en sus propios países. Ahora bien, fijar objetivos e identificar complementariedades como éstas es una cosa, pero capitalizar las últimas para lograr los primeros, es otra. Sin embargo, suele aconsejarse a los gobiernos, en particular a aquellos de los países en desarrollo, que alineen su estrategia de liberalización con sus estrategias de desarrollo más amplias y lógicamente *Una Europa global* representa un intento coherente de hacer precisamente eso.

En segundo lugar, al articular sus tres prioridades en el área de políticas internas, la CE explicó que la globalización aceleró el cambio estructural en la economía europea y que “debemos reconocer la repercusión potencialmente perturbadora de la apertura del mercado para algunas regiones y trabajadores, especialmente los menos calificados” (CE [2006], p. 5). La CE señaló que el hecho de no atender estas cuestiones perjudica la justicia social, la cohesión en el seno de la UE y, en última instancia, el apoyo a la apertura y al compromiso con la economía global. Que el cambio estructural haya estado vinculado al surgimiento del Sudeste Asiático es la primera de varias señales en cuanto a que la política de comercio exterior de la CE ha sido producto de las recientes tendencias y desarrollos globales registrados en el exterior.

En tercer lugar, la estrategia *Europa Global* puso fin a la moratoria que la CE y los Estados miembros habían aprobado a fines de la década de los años noventa sobre el lanzamiento de nuevas negociaciones para firmar ALC o AA, como se denominaban por entonces los ALC firmados por la CE. Esta moratoria adquirió especial importancia una vez inaugurada la Ronda Doha en noviembre de 2001, porque la CE alentó a los exportadores europeos a canalizar todas sus demandas de apertura de mercados externos apoyando las conversaciones sobre comercio multilateral que estaban en curso. Esto terminó siendo una estrategia riesgosa puesto que, a medida que se dilataban las conversaciones y ganaba terreno la percepción de que el resultado final de la Ronda Doha ofrecería pocas oportunidades comerciales para las industrias y empresas de servicios de Europa en los grandes mercados emergentes, comenzó a crecer la insatisfacción en algunos Estados miembros poderosos respecto de la moratoria auto impuesta.⁷

⁷ Según se dice, las empresas manufactureras de Alemania estaban particularmente insatisfechas con la moratoria.

Más aún, la agresiva persecución por parte del gobierno de Estados Unidos para que se respaldara una política de *Liberalización Competitiva*, uno de cuyos objetivos era la apertura de los mercados para las empresas estadounidenses mediante la firma de ALC con todos los socios comerciales que estuvieran dispuestos a aceptar un acuerdo exigente tipo regla de oro, también alimentó la impresión de que los negocios europeos estaban quedando a la zaga.⁸ Por consiguiente, la muerte de la moratoria se vio fuertemente influenciada por lo que ocurría en los foros sobre comercio multilateral y la estrategia de acuerdos de libre comercio de un rival importante.

En la Comunicación *Una Europa global*, después de reafirmar el compromiso de la UE con la OMC y con la conclusión de la Ronda Doha, la CE aclaró que los acuerdos de libre comercio:

“si se les aplica un planteamiento adecuado, pueden aportar una contribución a las normas de la OMC y a otras normas internacionales debido a que promueven con mayor intensidad y rapidez la apertura y la integración, abordan temas que no están listos para el debate multilateral y preparan el terreno para el siguiente nivel de liberalización multilateral. Pueden abordarse muchos temas clave a través de los ALC, incluidos la inversión, la contratación pública, la competencia, otras cuestiones reglamentarias y el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que en la actualidad no entran dentro de las competencias de la OMC” (CE [2006], p. 10).

Las cuestiones de política señaladas en la cita anterior, sobre todo la reforma de las políticas relativas al sector de servicios y a la inversión, son precisamente las que, de acuerdo con lo que la CE ha

⁸ El hecho de que la participación de Estados Unidos en las exportaciones mundiales cayera a una velocidad dos veces más rápida que la de los 25 miembros originales de la UE durante 1995-2005 dispuso el temor de los exportadores europeos. En este punto, una vez más, los temores no tienen por qué ser ciertos para constituirse en argumentos eficaces en la arena política. Tal vez la mayor ironía radica en que la flamante Administración Bush en 2001 utilizó la firma de los ALC de la UE de la década de los años noventa, es decir, anteriores a la moratoria autoimpuesta, como justificación para lanzar nuevas negociaciones de acuerdos de libre comercio. Hacia el final de la Administración Bush en 2008, era difícil encontrar analistas independientes que argumentaran que la estrategia de la *Liberalización Competitiva* había traído consigo los beneficios que la Administración había proclamado originalmente para las empresas del país.

alegado repetidamente, fueron críticas por mantener y llevar el éxito comercial europeo a los mercados del mundo, sobre todo a las industrias y servicios con alto valor agregado.⁹ La CE también señaló que tenía un alto nivel de ambición comercial para sus ALC y que las consideraciones políticas más amplias habrían de influir en la decisión de iniciar negociaciones con un socio comercial y que toda cláusula de los acuerdos sería parte de un marco institucional más amplio (CE [2006], p. 12) entre la CE y el socio comercial en cuestión, lo que implica que el acuerdo final probablemente incluiría cláusulas sobre cuestiones de políticas no comerciales, como la cooperación y los intercambios científicos, al igual que los AA firmados en la década de los años noventa.

En sus preparativos para el lanzamiento de la estrategia *Europa Global*, la CE tuvo en cuenta los siguientes factores económicos a la hora de identificar al siguiente grupo de socios con quienes celebrar ALC: tamaño de mercado y crecimiento potencial del socio comercial, nivel de protección (incluidos los obstáculos no arancelarios) incompatible con los intereses exportadores de la UE, las negociaciones de ALC que el socio comercial ha celebrado o mantiene con otros países, los efectos posibles del ALC sobre los mercados y el empleo en la UE¹⁰ y el potencial impacto negativo sobre los regímenes de acceso preferencial a los mercados de la UE que tienden a beneficiar a los países en desarrollo y a los países cercanos a la UE. Sobre la base de estos criterios, la CE identificó a las naciones del Sudeste Asiático (ASEAN - *Association of Southeast Asian Nations*), a la República de Corea y a los miembros del MERCOSUR como países prioritarios con quienes firmar los ALC (si bien en el caso del MERCOSUR esto implicaría completar una negociación ya en curso que comenzó antes de que

la moratoria entrara en vigencia). La CE también mencionó potenciales ALC con India, Rusia y los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo. Es interesante el hecho de que China, aunque cumple con varios de los criterios especificados, fue descartada para un trato preferencial, ya que se entendió que un ALC con ese país no hallaría respaldo entre algunos de los Estados miembros de la UE. Además de estos planes de negociación, la CE se comprometió a celebrar Acuerdos de Asociación Económica (ACE) con países de África, Caribe y el Pacífico (ACP).

¿Qué ha logrado la CE con esta nueva estrategia de ALC? Tal vez es demasiado pronto para llegar a una conclusión definitiva, pero en el mejor de los casos el cuadro es ambivalente. No se ha concluido ninguna negociación de ALC, aunque las negociaciones con la República de Corea al parecer están bastante avanzadas. Habiendo dicho esto, los puntos engorrosos de esa negociación (el tratamiento de las importaciones de automóviles y las reglas de origen) están pendientes de resolución desde hace más de medio año y los cálculos oficiales sobre la conclusión de estas negociaciones se postergan cada día más. Además, fuentes informadas señalan que el texto negociado (aún secreto) va poco más allá del texto del ALC acordado entre la República de Corea y Estados Unidos. Aún así, dicha economía asiática tiene un tamaño considerable y el comercio con la UE superó los €53 mil millones en 2005.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, las negociaciones por llegar a un ALC con el MERCOSUR están suspendidas hasta que concluya la Ronda Doha (lo que pospone una difícil negociación sobre comercio agropecuario y políticas de subsidios). La CE inició negociaciones para lograr asociaciones más amplias con países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pero las divergencias entre los gobiernos del grupo sobre la conveniencia de firmar o no un ALC con la UE han llevado las negociaciones a un estancamiento. Las negociaciones de la CE con los países de Centroamérica, motivadas en parte porque Estados Unidos concluyó sus negociaciones sobre un ALC con dichos países, están al parecer bien avanzadas. Las negociaciones de la CE para celebrar un ACE con los países caribeños ya concluyeron, pero el acuerdo no ha entrado en vigencia debido al cambio de opinión de algunos países en desarrollo. En suma, ningún país de América Latina y el Caribe ha logrado

⁹ Véanse, por ejemplo, las declaraciones incluidas en CE [2006] p. 6 y a lo largo de CE [2008].

¹⁰ Esta decisión incluye a sectores que son especialmente sensibles en la UE, como la agricultura. De hecho, tan sensible es el sector que, según se informó en la prensa especializada, los proponentes europeos de las nuevas negociaciones de acuerdos de libre comercio se vieron obligados -por ciertos Estados miembros- a aceptar que el comercio agrícola y las políticas de subsidios no se llevaran a la mesa de negociación. Dado que muchos países en desarrollo, incluidos los de América Latina, tienen una ventaja comparativa en la producción agrícola, esa decisión limita los beneficios que pueden obtener dichos socios comerciales a partir de un acuerdo de libre comercio con la UE.

tener un mejor acceso preferencial al mercado de la UE que el que obtuvo Chile en su AA de 2002.¹¹

En esta sección se describió el cambio en la política comercial exterior de la UE, desde el interés casi exclusivo por negociar la Ronda Doha y los ACE (en los que el énfasis está puesto en desarrollar reglas

y modalidades de gobierno globales y en promover el desarrollo) a una agenda basada más en la competitividad, lo que implicó iniciar una nueva ola de negociaciones de ALC. En muchos sentidos, esta evolución en la política de comercio exterior de la CE ha sido el resultado de las implicaciones de la integración económica global, del mayor o menor éxito de las negociaciones en diversos foros de política comercial y de una renovada prioridad asignada por la actual CE a promover la competitividad europea con todos los medios disponibles. Con respecto a esto último, la alineación de la actual política de comercio exterior de la CE con sus prioridades económicas internas es digna de destacar y puede ser de interés para los gobiernos de otras regiones.

¹¹ Las negociaciones de ALC no son, por supuesto, el único vehículo a través del cual la UE y la región de América Latina y el Caribe estrechan vínculos en el marco del diálogo y la colaboración potencial. La Asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe se lanzó en 1999 en la cumbre de Río de Janeiro, Brasil, y cada dos años se celebra una cumbre similar.

MIRADA AL FUTURO Y CONCLUSIONES FINALES

La estrategia de la CE para la integración de los mercados en su propia región y la negociación de ALC con otros socios es multifacética y refleja un amplio conjunto de objetivos comerciales y no comerciales que expresan la multiplicidad de valores que existe entre los gobiernos que representan a 450 millones de personas, la gran diversidad de intereses económicos europeos y el reconocimiento de que muchas medidas estatales afectan las oportunidades comerciales de las empresas. Estas causas subyacentes no son privativas del continente europeo y pueden encontrarse equivalentes en otras regiones. Si miramos hacia el futuro, es difícil imaginar que estas causas subyacentes vayan a perder peso. Por consiguiente, es muy probable que el alcance de los ALC crezca, lo que involucrará a más niveles de gobierno y nuevas áreas de formulación de políticas. Más aún, estos acuerdos tenderán a incluir más cláusulas para revisar, renegociar y ampliar la cooperación. En última instancia, la contribución europea a la integración de los mercados bien puede ser el hecho de haber demostrado que los ALC no necesariamente deben ser negociaciones puntuales, cuyas disciplinas se restrinjan a las barreras aduaneras, sino que pueden ser vehículos para crear y luego sostener, a través de mecanismos institucionales, la cooperación intergubernamental en un amplio espectro de políticas estatales que puedan ser de interés mutuo para las partes en cuestión. ◆

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA - CE. *Una Europa Global: Competir en el mundo. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE*. Bruselas. Octubre 2006. http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm

COMISIÓN EUROPEA - CE. *Global Europe: EU performance in the global economy*. Bruselas. Octubre 2008. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141196.pdf



LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA GLOBAL Y REGIONAL: UNA PERSPECTIVA DESDE ASIA

MASAHIRO KAWAI*

Decano (Instituto del Banco Asiático de Desarrollo)

GANESHAN WIGNARAJA*

Economista Principal (Banco Asiático de Desarrollo)

En este trabajo se analiza la integración secuencial de Asia Oriental, es decir, una globalización llana seguida por una regionalización más profunda. Asimismo, se examinan los vínculos con los países de América Latina y el Caribe, para los que se ofrecen enseñanzas. Por otra parte, se estudia la reciente evolución del regionalismo emergente de Asia Oriental (incluida la consolidación de la ASEAN como eje de la producción y la firma de acuerdos de libre comercio) y se pone de relieve el fortalecimiento de los vínculos económicos entre Asia Oriental y América Latina y el Caribe derivado de los acuerdos de libre comercio y el comercio bilateral. De cara al futuro, se sostiene que el regionalismo de Asia Oriental puede tener efectos favorables en América Latina y el Caribe si esta región adopta criterios coherentes para obtener los máximos beneficios de una integración profunda y, también, se presentan seis enseñanzas en materia de políticas a partir de la experiencia de Asia Oriental: (i) desarrollar sectores manufactureros que puedan competir en el plano internacional; (ii) reforzar las reformas estructurales nacionales y la orientación al mercado en la estrategia regional; (iii) adaptar la combinación de políticas a las circunstancias nacionales; (iv) profundizar los vínculos interregionales con Asia Oriental; (v) comprometer al sector privado en el desarrollo de una estrategia regional, y (vi) reducir las brechas de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

El inicio de la crisis económica mundial ha reavivado el interés por los vínculos entre los procesos de integración económica globales, por un lado, y regionales, por el otro, del mundo en desarrollo, sobre todo de América Latina y el Caribe (en adelante, "América Latina"). En este trabajo se analiza la experiencia de integración global y regional

de Asia Oriental¹ con el propósito de brindar algunas enseñanzas en materia de políticas para las economías

¹ Asia Oriental comprende los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of Southeast Asian Nations - ASEAN*) -Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Singapur, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Vietnam- así como la República Popular China, Japón, la República de Corea, Hong Kong, China, y el Taipei Chino.

* Los autores desean agradecer a Dorothea Lazaro y Genevieve DeGuzman por su eficiente asistencia en la investigación. Las opiniones aquí vertidas son exclusiva responsabilidad de los autores y no deben atribuirse al Banco Asiático de Desarrollo ni a su Instituto.

latinoamericanas: (i) se ofrece un panorama de los procesos de integración global y regional de Asia Oriental centrado en el surgimiento del fabricante manufacturero del mundo y la proliferación de acuerdos de libre comercio (ALC); (ii) se examinan algunas repercusiones de estos procesos en las economías latinoamericanas relacionadas con el fortalecimiento de los vínculos entre Asia Oriental y América Latina, y se evalúa el impacto del regionalismo de Asia Oriental en las economías latinoamericanas a través de los resultados de un reciente ejercicio de equilibrio general computado (EGC), y (iii) se recurre a la experiencia de integración global y regional de Asia Oriental con el fin de extraer enseñanzas para América Latina. Finalmente, se presentan las conclusiones del presente trabajo.

PANORAMA DE LA INTEGRACIÓN GLOBAL Y REGIONAL DE ASIA ORIENTAL

SURGIMIENTO DEL FABRICANTE MANUFACTURERO DEL MUNDO

El espectacular ascenso de Asia Oriental, que en el transcurso de unos cincuenta años pasó de ser una región subdesarrollada, pobre y aislada, dedicada a la agricultura para convertirse en el fabricante manufacturero del mundo, se considera un milagro económico (Stiglitz [1996]). Resulta extraordinario en especial el surgimiento de varias economías de reciente industrialización en un lapso histórico relativamente breve (Amsden [2001]). La República de Corea (en adelante, "Corea") y el Taipei Chino fueron las primeras economías en comenzar a industrializarse en las décadas de los sesenta y los setenta, mientras que el gigante que es la República Popular China así como Vietnam lo hicieron en años más recientes.

A ello le siguió un largo período de expansión del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) inducido por los mercados, durante el cual Asia Oriental fue afianzándose como el fabricante manufacturero del mundo. En el *Cuadro 1* se presenta la participación en las exportaciones mundiales de varios grupos de países en el período 1980-2007 y puede observarse el crecimiento de Asia Oriental en el comercio mundial. La participación de la región en las exportaciones mundiales casi se duplicó al pasar del 14% al 27% entre 1980 y 2007, impulsada sobre todo por la República Popular China, Japón y Corea, todas estas economías del noreste asiático. En cambio, las exportaciones del conjunto de países del Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN) disminuyeron del 17% al 13% en el mismo período, mientras que las del MERCOSUR permanecieron estancadas en alrededor del 3%. La entrada de IED en Asia Oriental (incluido Japón), expresada como porcentaje del total mundial, aumentó del 7% en 1980 al 13% en 2007, mientras que la salida de IED subió del 5% al 12% entre ambos años.

Mediante estrategias de innovación y aprendizaje, las empresas de Asia Oriental adquirieron capacidades tecnológicas para competir en el plano internacional o para erigirse en proveedoras de empresas multinacionales (Hobday [1995]; Lall [2001]; Kimura [2006]; Wignaraja [2008]). Esas capacidades incluyeron la ingeniería de producción, lo que permitió el uso eficiente de tecnologías importadas para lograr una participación en redes globales de producción de avanzada conformadas por compañías multinacionales y proveedores locales. Con el tiempo, gracias a la innovación y el aprendizaje sistemáticos instituidos en las empresas, se produjo un viraje en las exportaciones asiáticas, que pasaron de estar conformadas por productos intensivos en mano de obra (como textiles, indumentaria y calzado) a incluir mayormente productos con utilización intensiva de la tecnología (por ejemplo, productos químicos, productos para la construcción de buques, productos electrónicos y productos de la industria automotriz).

Asimismo, la concentración intrarregional del comercio así como la IED aumentaron conforme las redes de producción con participación de empresas asiáticas fueron consolidándose en la región (Hiratsuka, ed. [2006]; Banco Asiático de Desarrollo [2008]). La reducción de los obstáculos al comercio y de los costos logísticos así como el avance tecnológico incentivaron la descentralización, por lo que las redes de producción se trasladaron a los lugares donde los costos eran más bajos. Por consiguiente, los porcentajes del comercio intrarregional aumentaron de manera significativa, sobre todo en el caso de partes y componentes. Como parte del proceso de globalización, se produjo una integración del comercio regional esencialmente impulsada por el mercado.

PROLIFERACIÓN DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Junto con el multilateralismo, a fines de la década de los noventa Asia Oriental comenzó a poner el acento en los ALC como instrumentos de política comercial, y hoy en día ocupa el primer lugar en el mundo

Cuadro 1

PARTICIPACIÓN DE ASIA ORIENTAL EN EL COMERCIO MUNDIAL E INTRARREGIONAL
(1980, 1990, 2000 y 2007)

Región	Participación en el Total de las Exportaciones Mundiales ^a (%)				Participación en el Comercio Intrarregional ^b			
	1980	1990	2000	2007	1980	1990	2000	2007
ASEAN (10) ^c	3,9	4,3	6,7	6,2	17,9	18,8	24,7	27,0
ASEAN+3 + Hong Kong, China + Taipei Chino (15) ^d	14,0	20,6	25,9	26,7	36,8	43,1	52,1	53,5
ASEAN+6 (16) ^e	14,9	18,6	22,6	25,2	34,6	33,7	40,5	42,4
TLCAN (3)	16,6	16,2	19,0	13,4	33,8	37,9	48,8	43,8
Países de Sudamérica ^f	3,5	2,6	2,6	3,2	11,1	10,9	20,3	21,9
Nueva UE (27) ^g	39,6	41,5	38,0	38,6	61,5	66,8	66,3	67,1

Notas: ^a La participación en las exportaciones mundiales está calculada como el valor del total de las exportaciones de la región al mundo como participación en el total de las exportaciones mundiales.

^b La participación en el comercio intrarregional está calculada como $X_i / [(X_w + X_w) / 2]$, donde X_i es el valor de las exportaciones intrarregionales, X_w es el valor del total de las exportaciones de la región al mundo y X_w es el valor del total de las exportaciones del mundo a la región.

^c ASEAN = Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Filipinas, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

^d ASEAN+3 = Los diez países de la ASEAN, la República Popular China, Japón y la República de Corea.

^e ASEAN+6 = Los trece países de ASEAN+3, Australia, Nueva Zelanda e India.

^f Países de Sudamérica menos Guyana y Suriname.

^g Nueva UE = Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania.

Fuente: FMI [2008]; la información del Taipei Chino fue extraída de la base de datos de CEIC [2008].

en materia de suscripción de este tipo de acuerdos (Gilbert, Scollay y Bora [2004]; Fiorentino, Verdeja y Toqueboeuf [2007]). Hay en la actualidad 46 ALC vigentes en la región, mientras que en el año 2000 había sólo tres. La reciente proliferación de iniciativas de ALC obedece principalmente a cuatro factores (véase Kawai [2005] y [2007]), al igual que la formación de redes de producción y cadenas de abastecimiento regionales. Dichos factores son los siguientes: (i) la integración económica inducida por el mercado ha comenzado a demandar una mayor liberalización del comercio y la IED; (ii) el regionalismo de Europa y América del Norte ha colocado la importancia de la integración regional en el centro de la atención de las economías de Asia Oriental; (iii) la crisis financiera asiática de 1997-1998 dejó en claro que las economías de Asia Oriental necesitaban trabajar concertadamente en las áreas del comercio y la inversión con el fin de mantener el crecimiento y la estabilidad, y (iv) el lento avance de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) alentó a que los países consideraran los ALC como una alternativa.

Durante las últimas dos décadas, han surgido en Asia varios grupos clave de países, entre los que se encuentran la ASEAN, la ASEAN+3, la Cumbre de Asia Oriental, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC*) y la Reunión Asia-Europa (*Asia-Europe Meeting - ASEM*) (Hew, ed. [2007]; Kawai y Wignaraja [2008]; Petri [2008]).² En estos grupos, la ASEAN desempeña un papel protagónico por forjar o negociar ALC con las principales economías del Este asiático -la República Popular China, Japón y Corea- y con la India, Australia y Nueva Zelanda. Sin duda, este proceso de regionalización es más vasto que la globalización, puesto que entraña no sólo la reducción de aranceles

² La definición de estos grupos clave son: ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Filipinas, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam), ASEAN+3 (los diez países de la ASEAN, la República Popular China, Japón y la República de Corea), ASEAN+6 (los trece países de ASEAN+3, Australia, Nueva Zelanda e India.), APEC y ASEM.

y la liberalización de los servicios sino también muchos elementos adicionales a los exigidos por la OMC, tales como los temas de Singapur (facilitación del comercio, inversiones, contratación pública y políticas de competencia), los derechos de propiedad intelectual, la movilidad de la mano de obra, las normas de trabajo y la solución de controversias.

Si bien los ALC son un fenómeno relativamente nuevo en Asia Oriental, las empresas exportadoras de la región tienden a utilizar las preferencias que se otorgan en esos acuerdos en forma más asidua de lo que es habitual³ y es probable que ese índice de utilización aumente. Algunos estudios realizados por el Banco Asiático de Desarrollo y sus socios en Japón, Singapur, Corea, Tailandia y Filipinas ofrecen nuevos datos interesantes (véase en Kawai y Wignaraja [2009b] una descripción somera). En ellos se constató que los acuerdos redundan más en beneficios que en costos para la mayoría de las empresas. Sin embargo, de las 609 empresas de Asia Oriental incluidas en la muestra, sólo el 22% utiliza las preferencias de los ALC. Entre los principales impedimentos pueden mencionarse la falta de información sobre estos acuerdos, los reducidos márgenes de preferencia que otorgan, la utilización de otros mecanismos -como las zonas francas industriales y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) para los exportadores- y las medidas no arancelarias vigentes en los socios comerciales. Cuando los planes futuros de utilizar las preferencias de los ALC se incluyen en los cálculos, el 44% del total de empresas de Asia Oriental hace uso o prevé hacer uso de ellas, lo que duplica el índice de utilización.

REPERCUSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como si no hay dudas sobre el hecho de que los procesos de integración global y regional de Asia Oriental están comenzando a tener una serie de repercusiones sobre otras regiones en desarrollo, incluida América Latina. Sin embargo, los pocos estudios disponibles sobre el tema no indican con claridad la

³ Por ejemplo, en estudios anteriores sobre el Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN (*ASEAN Free Trade Agreement - AFTA*) se señala que los índices de utilización de los ALC eran bajos. Baldwin [2006] documenta que el índice de utilización general del AFTA a fines de la década de los noventa era inferior al 3%, y menciona un leve aumento hacia el año 2002: 4% en el caso de Malasia y 11% en el de Tailandia.

magnitud, tanto actual como futura, de ese “efecto derrame” en las economías latinoamericanas.⁴ Se ha señalado que algunas economías asiáticas, como la República Popular China, constituyen vastos mercados potenciales pero también actúan como nuevos y poderosos competidores de los bienes y servicios latinoamericanos (Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Clare [2005]). Es posible aclarar empíricamente el panorama para puntualizar el modo en que repercuten los procesos de integración de Asia Oriental y contribuir a identificar enseñanzas en materia de políticas para las economías latinoamericanas. En este sentido, a continuación se tratan sucintamente tres temas: (i) los efectos económicos sobre América Latina de la consolidación de ALC en Asia Oriental; (ii) el número creciente de ALC entre Asia Oriental y América Latina, y (iii) el crecimiento del comercio de Asia Oriental con el subcontinente latinoamericano. El primer tema aborda efectos indirectos de la integración de Asia Oriental, mientras que en el marco del segundo y el tercero se consideran efectos más directos.

PÉRDIDAS INSIGNIFICANTES PARA AMÉRICA LATINA

En Asia Oriental ha venido dándose un proceso de consolidación de ALC, siendo la ASEAN el eje regional de ese proceso. Se encuentran vigentes ALC entre la ASEAN y las tres principales economías del noreste asiático, y se han propuesto dos grandes ALC de alcance regional: la Zona de Libre Comercio de Asia Oriental (*East Asean Free Trade Agreement - EAFTA*) y la Asociación Económica Global en Asia Oriental (*Comprehensive Economic Partnership in East Asia - CEPEA*). En el Cuadro 2 se muestran los efectos en los ingresos arrojados por un reciente análisis de equilibrio general computado (EGC).⁵ Los resultados

⁴ Entre los estudios esclarecedores se encuentran Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Clare [2005] y BID [2006].

⁵ Estos cálculos se obtuvieron con un modelo de EGC que se desarrolla en Francois y Wignaraja [2008] y que incluye las siguientes características: (i) microfundamentos sólidos e interacciones detalladas de las industrias, los consumidores y los gobiernos en la economía global; (ii) efectos de la inversión en el mediano a largo plazo al permitir que el comercio afecte la masa de capital a través de las inversiones; (iii) proyección del conjunto de datos del GTAP (Proyecto de Análisis del Comercio Global) sobre la estructura del comercio y la producción hasta el año 2017, inclusive, con el fin de representar el mundo posterior a la Ronda Uruguay mediante la inclusión de la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, los demás compromisos asumidos en el marco de la Ronda de Doha de la OMC y la ampliación de la Unión Europea (UE) a 27 miembros, y (iv) un ALC estilizado que comprende bienes, servicios y algunos aspectos de la reducción de los costos del comercio.

Cuadro 2

**EFFECTOS EN LOS INGRESOS DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS:
COMPARACIÓN CON 2017 COMO AÑO DE REFERENCIA
(En US\$ constantes en 2001)**

Región	ALC ASEAN+Rep. Pop. China (Escenario 1)		ALC ASEAN+Japón (Escenario 2)		ALC ASEAN+Corea (Escenario 3)		EAFTA (ASEAN+3) ^a (Escenario 4)		CEPEA (ASEAN+6) ^b (Escenario 5)	
	Valor (en millones de US\$)	% de cambio	Valor (en millones de US\$)	% de cambio	Valor (En millones de US\$)	% de cambio	Valor (En millones de US\$)	% de cambio	Valor (En millones de US\$)	% de cambio
Asia Nororiental ^c	9.756	0,11	18.624	0,21	7.256	0,08	165.720	1,85	172.087	1,93
ASEAN	44.211	3,72	28.831	2,43	8.088	0,68	62.186	5,23	67.206	5,66
TLCAN	9.985	0,06	-214	0,00	273	0,00	-235	0,00	-4.474	-0,03
USA	7.713	0,05	-782	-0,01	287	0,00	-4.966	-0,03	-8.917	-0,06
Canadá	1.211	0,12	363	0,04	155	0,02	1.796	0,18	1.546	0,15
México	1.062	0,11	205	0,02	-169	-0,02	2.935	0,31	2.897	0,30
América Latina	2.667	0,13	-109	-0,01	-303	-0,01	-2.082	-0,10	-2.958	-0,14
UE-27	12.921	0,11	867	0,01	253	0,00	6.786	0,06	1.806	0,02
Mundo	81.998	0,17	45.134	0,09	14.173	0,03	213.919	0,45	259.837	0,54

Notas: ^a ASEAN+3 comprende los diez miembros de la ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Filipinas, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) y la República Popular China, Japón y la República de Corea.

^b ASEAN+6 comprende los países de la ASEAN+3 y, Australia, India y Nueva Zelanda.

^c Asia Nororiental comprende Japón, la República de Corea y la República Popular China.

Fuente: Estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo. Para obtener detalles sobre el modelo de EGC utilizado, véase Francois y Wignaraja [2008].

se consignan en relación a una simulación que tiene el año 2017 como referencia (en millones de US\$ y como porcentaje de cambio) para reflejar la presunción de que la conformación de un ALC de alcance regional llevará tiempo. Los escenarios 1 a 3 son ALC suscriptos entre la ASEAN y cada una de las principales economías del noreste asiático (la República Popular China, Japón y Corea). Los escenarios 4 y 5 representan hipótesis probables de ALC regionales que deben ser tenidas en cuenta por los encargados de formular las políticas en la región. Con el propósito de tender un puente entre la ASEAN y sus vecinos regionales de Asia Nororiental, el escenario 4 (la EAFTA) fue una primera iniciativa de la República Popular China para crear un ALC de alcance regional en Asia Oriental. El escenario 5 (la CEPEA), liderado por Japón, surgió con la toma de conciencia de que se podrían generar sinergias al

vincular a Australia, Nueva Zelanda y la India con las economías de la ASEAN+3.

Los dos escenarios de ALC de alcance regional en Asia Oriental -la CEPEA y la EAFTA- presentan mayores aumentos de los ingresos mundiales que los tres escenarios que comprenden a la ASEAN y cada una de las principales economías del noreste asiático. Como era de esperar, los beneficios obtenidos por los miembros de estos cinco ALC (los países de Asia Nororiental y la ASEAN) son significativos, mientras que las pérdidas de los países no miembros son relativamente escasas.

América Latina en su conjunto -que no está incluida en estos escenarios- experimentaría pérdidas insignificantes, inferiores a US\$3.000 millones en los

escenarios de la CEPEA y la EAFTA y equivalentes a algunos cientos de millones de dólares como máximo en los escenarios de los ALC entre la ASEAN y Corea y la ASEAN y Japón.⁶ Imprevistamente, América Latina obtendría beneficios por US\$2.700 millones en el escenario del ALC entre la ASEAN y la República Popular China. Es más, México (miembro del TLCAN) obtendría beneficios considerables en cuatro de los escenarios. Por consiguiente, el análisis de la simulación indica que es probable que el temor prematuro acerca del impacto negativo de la integración de Asia Oriental sobre otras regiones sea infundado.

EL NÚMERO CRECIENTE DE ALC ENTRE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA

De la mano de la rápida proliferación de ALC interregionales, la firma de este tipo de acuerdos entre países de Asia Oriental y economías latinoamericanas comenzó a principios de la década de 2000. Los ALC entre Chile y Corea y entre el Taipei Chino y Panamá fueron los primeros acuerdos que se suscribieron entre Asia Oriental y América Latina, y entraron en vigencia en el año 2004. A ellos les siguió en 2005 el ALC entre Japón y México, y en 2006 el ALC entre la República Popular China y Chile. Como puede observarse en el *Cuadro 3*, el número de ALC vigentes entre Asia Oriental y países latinoamericanos aumentó de cuatro a nueve entre los años 2005 y 2009.

En general, estos ALC trajeron aparejados un mayor acceso a los mercados para los bienes y mejores corrientes de comercio bilateral. El ALC entre Corea y Chile es un buen ejemplo de ello. En virtud de este acuerdo, Corea se comprometió a eliminar los aranceles aplicados al 96,3% de sus líneas arancelarias (SA 96), lo que equivale al 99% de sus importaciones procedentes de Chile en 2003, en un plazo de diez años (OMC [2005] y [2008]). La lista de eliminación arancelaria de Corea supuso la liberalización inmediata de prácticamente todos los productos industriales, lo que contribuyó a que las importaciones coreanas procedentes de Chile aumentaran el 220%. De manera análoga, con la entrada en vigor del ALC entre Japón y México, alrededor de 3.367 líneas arancelarias (el 37% de las líneas arancelarias de Japón) quedaron

⁶ El sentido de nuestras estimaciones de equilibrio general confirma las obtenidas en estudios anteriores que analizaron los efectos económicos de la reducción arancelaria en escenarios de ALC alternativos de Asia Oriental (véase, por ejemplo, Gilbert, Scollay y Bora [2004]).

Cuadro 3

AUMENTO DE ALC ENTRE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA, 1980-2009 (Número acumulado de ALC)

Año	ALC entre Asia Oriental y América Latina			Total de ALC de Asia Oriental		
	Total	ALC vigentes	ALC futuros ^a	Total	ALC vigentes	ALC futuros ^a
1980	0	0	0	1	1	0
1990	0	0	0	1	1	0
2000	2	0	2	7	3	4
2005	17	4	13	67	21	46
2009 ^b	24	9	15	109	46	63

Notas: ^a Los ALC futuros son aquellos que ya se suscribieron pero que aún no entraron en vigencia, los que están negociándose y los propuestos.
^b Datos al 1° de abril de 2009.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo [2009].

libres de derechos para las importaciones procedentes de México (OMC [2009]). El resto de los aranceles aduaneros van eliminándose gradualmente, y para el año 2015 el 87% de las líneas arancelarias de Japón (el 86,1% si se considera el valor de las importaciones) estarán exentas de derechos para las exportaciones mexicanas. Tan sólo en 2007, las exportaciones de Japón a México aumentaron el 10,5%, mientras que las importaciones de Japón procedentes de México se incrementaron en un 11,8%.

Al parecer, la mayoría de los ALC entre países de Asia Oriental y América Latina tienen un alcance que va más allá del comercio de bienes, abarcando los servicios, los cuatro temas de Singapur y otras disposiciones tendientes a reforzar la cooperación (*Cuadro 4*). Al respecto, merece destacarse que seis de los acuerdos incluyen cláusulas sobre la mayoría de los temas de Singapur así como algunas destinadas a estrechar la cooperación. Esto fortalece el argumento de que el principal motor de la firma de ALC entre países de Asia Oriental y América Latina es profundizar la integración, es decir, garantizar que no sólo los bienes tengan acceso a estos mercados lejanos.⁷

⁷ Véase en Plummer [2007] una reseña de las disposiciones de los ALC suscriptos por Asia Oriental así como sugerencias en materia de mejores prácticas.

Cuadro 4

ALCANCE DE ALGUNOS ALC SELECCIONADOS SUSCRITOS POR PAÍSES DE ASIA ORIENTAL

Capítulos/Disposiciones	Con América Latina							Con el Resto del Mundo						
	AAE Japón-México (2005)	TLC China-Chile (2006)	TLC Japón-Chile (2007)	TLC Corea-Chile (2004)	TLC Singapur-Panamá (2006)	AAE Estratégica Transpacífica (2006)	ALC Singapur-Perú (2008)	ALC ASEAN (1992)	AAE ASEAN-Japón (2008)	AAE Japón-Singapur (2002)	AAE Japón-Tailandia (2007)	ALC Corea-Singapur (2006)	ALC China-Nueva Zelanda (2008)	AAE Nueva Zelanda-Singapur (2001)
A. BIENES														
Eliminación de aranceles aduaneros														
Reglas de origen														
Medidas correctivas comerciales - Antidumping														
Medidas correctivas comerciales - Subvenciones y medidas compensatorias														
Medidas correctivas comerciales - Salvaguardias bilaterales														
Agricultura														
Textiles e indumentaria														
Cuarentena y medidas sanitarias y fitosanitarias														
Otras medidas no arancelarias														
Obstáculos técnicos al comercio														
Normas y conformidad, acuerdos de reconocimiento mutuo														
Administración y procedimientos aduaneros														
B. SERVICIOS														
Telecomunicaciones														
Servicios financieros														
Servicios profesionales														
Movilidad de la mano de obra/entrada de personas con propósitos de negocios														

RÁPIDO CRECIMIENTO DEL COMERCIO DESDE UNA BASE BAJA

Durante las últimas dos décadas, el comercio entre Asia Oriental y las economías latinoamericanas y caribeñas ha crecido rápidamente, si bien desde una base relativamente baja (véase el Cuadro 5). El valor del comercio total de Asia Oriental con

América Latina aumentó once veces, de US\$20.500 a US\$234.500 (del 2,3% al 3,3% del comercio total de Asia Oriental) en el período comprendido entre 1987 y 2007. En el año 2007, las importaciones de Asia Oriental procedentes de América Latina ascendieron a US\$101.900 millones, mientras que sus exportaciones al subcontinente latinoamericano alcanzaron los

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (IIAL-INTAL). Todos los derechos reservados.

ALCANCE DE ALGUNOS ALC SELECCIONADOS SUSCRITOS POR PAÍSES DE ASIA ORIENTAL

➔ Cuadro 4

Capítulos/Disposiciones	Con América Latina							Con el Resto del Mundo						
	AAE Japón-México (2005)	TLC China-Chile (2006)	TLC Japón-Chile (2007)	TLC Corea-Chile (2004)	TLC Singapur-Panamá (2006)	AAE Estratégica Transpacífica (2006)	ALC Singapur-Perú (2008)	ALC ASEAN (1992)	AAE ASEAN-Japón (2008)	AAE Japón-Singapur (2002)	AAE Japón-Tailandia (2007)	ALC Corea-Singapur (2006)	ALC China-Nueva Zelanda (2008)	AAE Nueva Zelanda-Singapur (2001)
C. TEMAS DE SINGAPUR														
Facilitación del comercio (ejercicio del comercio/tránsito sin documentos)	■		■		■				■	■	■		■	■
Inversiones	■		■	■	■			■	■	■	■		■	■
Contratación pública	■		■	■	■			■	■	■	■		■	■
Política de competencia	■		■	■	■			■	■	■	■		■	■
D. REFUERZO DE LA COOPERACIÓN														
Propiedad intelectual	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
Tecnología de la información y la comunicación y comercio electrónico					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Normas de trabajo/movimiento de personas físicas					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Medio ambiente	■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■
Cooperación económica y técnica	■	■			■	■		■	■	■	■	■	■	■
Intercambio de información		■			■	■		■	■	■	■	■	■	■
Energía					■	■		■	■	■	■	■	■	■
Transporte y comunicaciones	■				■	■		■	■	■	■	■	■	■
PyMES		■			■	■		■	■	■	■	■	■	■
Promoción del comercio y la inversión		■			■	■		■	■	■	■	■	■	■
Transparencia		■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
Solución de controversias	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuentes: Compilación de información extraída de la base de datos de ALC del Banco Asiático de Desarrollo y de documentos oficiales (datos al 1° de abril de 2009).

US\$132.600 millones, lo que indica que la balanza comercial aún es favorable a Asia Oriental. Algunos

estudios sugieren que la balanza comercial bilateral puede estar desnivelada porque la eficiencia y la

Cuadro 5

COMERCIO DE ASIA ORIENTAL CON AMÉRICA LATINA
(1987, 1997 y 2007)

Exportaciones a América Latina	Valor (en millones de US\$)			Tasa de Crecimiento ^a		Participación en el total de exportaciones (%) ^b		
	1987	1997	2007	1987-1997	1997-2007	1987	1997	2007
Asia Oriental (15)	10.776	45.585	13.2641	15,5	11,3	2,1	3,2	3,5
China, Rep. Popular	394	4.425	49.325	27,4	27,3	1,0	2,4	4,0
Japón	7.861	19.655	32.669	9,6	5,2	3,4	4,7	4,6
Corea, Rep. de	1.148	8.238	23.768	21,8	11,2	2,4	5,7	6,4
Singapur	428	2.096	7.273	17,2	13,3	1,5	1,7	2,4
Taipei Chino	0	2.999	5.439	--	6,1	0	2,5	2,2
Hong Kong, China	635	5.135	5.176	23,3	0,08	1,3	2,7	1,5
Tailandia	79	651	3.846	23,5	19,4	0,7	1,1	2,5
Malasia	137	1.258	2.648	24,8	7,7	0,8	1,6	1,5
Indonesia	52	888	1.913	32,8	8,0	0,3	1,7	1,7
Filipinas	41	174	378	15,6	8,1	0,7	0,7	0,7

Importaciones desde América Latina	Valor (en millones de US\$)			Tasa de Crecimiento ^a		Participación en el total de importaciones (%) ^b		
	1987	1997	2007	1987-1997	1997-2007	1987	1997	2007
Asia Oriental (15)	9.689	27.667	101.857	11,1	13,9	2,4	2,1	3,1
China, Rep. Popular	1.158	3.654	49.732	12,2	29,8	2,7	2,6	5,2
Japón	6.076	11.090	22.437	6,2	7,3	4,0	3,3	3,6
Corea, Rep. de	1.181	3.940	11.142	12,8	11,0	2,9	2,7	3,1
Singapur	193	1.368	2.687	21,6	21,6	0,6	1,0	1,0
Taipei Chino	0	2.325	4.807	--	7,5	0	2,0	1,9
Hong Kong, China	376	1.636	3.020	15,8	6,3	0,8	0,8	0,8
Tailandia	211	1.150	2.359	18,5	7,5	1,6	1,8	1,7
Malasia	168	1.141	2.612	21,1	8,6	1,3	1,4	1,8
Indonesia	214	883	1.543	15,2	5,7	1,7	2,1	2,1
Filipinas	111	464	870	15,4	6,5	1,6	1,2	1,6

Notas: Asia Oriental (15) incluye la ASEAN, la República Popular China, Hong Kong, el Taipei Chino, Japón y la República de Corea; América Latina comprende a todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con excepción de Estados Unidos y Canadá.

^a La tasa de crecimiento está calculada según la siguiente fórmula: tasa de crecimiento = (FV/PV)^{1/n} - 1.

^b La participación en el total de exportaciones/importaciones está calculada como el valor del total de las exportaciones a América Latina como participación en el total de las exportaciones de la región o economía de Asia Oriental (15) a todo el mundo.

Fuente: FMI [2008]; la información del Taipei Chino fue extraída de la base de datos de CEIC [2008].

competitividad industriales de América Latina son débiles en relación con Asia Oriental.⁸

Kawai y Zhai [2009] sostienen que la República Popular China (y, en términos más generales, las economías de Asia Oriental) y los países de América Latina necesitan superar su tradicional concentración en la complementariedad de recursos y pasar a un comercio más dinámico entre las industrias basado en la IED. Las políticas para promover una mayor integración económica entre las dos regiones contribuirían a que las empresas latinoamericanas y caribeñas se incorporen a las cadenas de valor de la producción mundial y permitirían que las empresas de Asia Oriental tengan un acceso mayor y más constante a los mercados y no sólo a los recursos. Avanzar en la liberalización del comercio y en los regímenes de IED así como su normativa debería ser prioritario en los países latinoamericanos y caribeños, mientras que las economías de Asia Oriental podrían contribuir en gran medida a fortalecer los vínculos comerciales invirtiendo en infraestructura y en los sectores manufactureros de América Latina.

ENSEÑANZAS PARA AMÉRICA LATINA

La experiencia de integración secuencial de Asia Oriental -con un marcado acento inicial en una integración global llana desde la década de los sesenta seguido por un énfasis mayor y más reciente en una integración regional más profunda- deja seis enseñanzas para las economías latinoamericanas.

⁸ En un estudio pormenorizado de Weiss y Jalilian [2003] sobre la industrialización en Asia Oriental y América Latina se llega a la conclusión de que "hay poca evidencia que indique que América Latina se pondrá a la par de Asia Oriental y Sudoriental en cuanto a eficiencia, y cuando se trata a México como un caso especial, la mejora de la actividad exportadora de América Latina en la década de los noventa es mucho menos elocuente" (p. 36). Weiss y Jalilian señalan que el peor desempeño de América Latina en comparación con Asia Oriental y Sudoriental puede obedecer al clima de inversión, a una base educativa y tecnológica débil y a instituciones débiles y obsoletas. Wignaraja y Taylor [2003] arriban a conclusiones similares al comparar la competitividad de las exportaciones manufactureras de una muestra de 80 países en desarrollo. Entre los diez países más competitivos hay siete economías de Asia Oriental y sólo una de América Latina.

1) *Desarrollar sectores manufactureros que puedan competir en el plano internacional.* Desde una perspectiva histórica, el paso de la agricultura de subsistencia a la producción industrial orientada a la exportación se ha vinculado a una creciente prosperidad económica y a un capital de competencias flexible. Ese cambio requiere una inversión sustancial en actividades de innovación y aprendizaje por parte de las empresas así como el desarrollo de redes de producción geográficamente dispersas impulsado por las empresas multinacionales. Con el tiempo, las redes de producción pueden echar raíces regionales con el surgimiento de proveedores capaces de producir bienes de categoría y calidad internacional.

2) *Reforzar las reformas estructurales nacionales y la orientación al mercado en la estrategia regional.* Tener a los mercados como guía general para la asignación de recursos y promover una mayor competencia en los mercados nacionales favorece la eficiencia. No obstante, puede ser necesario intervenir cuando surgen imperfecciones en ellos. La mejora del clima de inversión es fundamental.

3) *Adaptar la combinación de políticas a las circunstancias nacionales.* No existe una única estrategia viable. La proporción de los principales ingredientes de una estrategia regional -la inversión en infraestructura, la mejora de la logística, la apertura del comercio y la inversión, las medidas para aumentar la competitividad de las exportaciones y las asociaciones entre el sector público y el privado- debe modificarse y regularse para satisfacer las necesidades y prioridades de cada país.

4) *Profundizar los vínculos interregionales con Asia Oriental.* No todos los socios comerciales son iguales. La integración de las economías en redes de producción dinámicas como las de Asia Oriental puede generar numerosas externalidades positivas para los países latinoamericanos y caribeños y sus empresas (tales como capitales, vínculos de comercialización, economías de escala y transferencia tecnológica).

5) *Comprometer al sector privado en el desarrollo de una estrategia regional.* La conducta de las empresas nacionales y extranjeras influye sobre la formación y la consolidación de redes de producción en distintas industrias. Por consiguiente, resulta esencial que el sector privado tenga una gran participación en

la formulación de la estrategia regional y en las negociaciones de ALC.

6) *Reducir las brechas de desarrollo.* A fin de preservar el consenso para profundizar la integración mediante acuerdos regionales formales, resulta imprescindible acelerar el desarrollo económico de los países más pequeños y de bajos ingresos que pueden correr riesgos a raíz de los ajustes de corto plazo derivados de dichos acuerdos.

CONCLUSIÓN

Asia Oriental es reconocida en el mundo por haber logrado integrarse a la economía global en el transcurso de las últimas cinco décadas a través de estrategias de desarrollo orientadas al exterior. Uno de los aspectos dignos de destacar es su evolución hasta convertirse en el fabricante manufacturero del mundo merced a la incorporación de una serie de mejoras industriales en diversas economías. Los ejemplos más recientes son el caso de la República Popular China y el de Vietnam. Por otra parte, a fines de la década de los noventa las economías de la región comenzaron a suscribir ALC entre sí. Mientras que el proceso inicial de globalización consistió en una integración llana, la nueva tendencia de regionalización es más profunda.

El papel destacado de Asia Oriental en la economía mundial ha comenzado a tener repercusiones en otras regiones y sus economías. Asimismo, los vínculos económicos con América Latina están intensificándose con el aumento de las corrientes comerciales y la suscripción de ALC. Los resultados del análisis de EGC que se consignan en este trabajo indican que los dos escenarios de ALC de alcance regional (la EAFTA y la

CEPEA) presentan grandes beneficios para los ingresos mundiales y escasas pérdidas para las economías latinoamericanas y caribeñas y otras economías no signatarias de esos acuerdos. De esto se desprende que el temor prematuro acerca de un impacto global negativo del regionalismo de Asia Oriental esté, al parecer, errado.

Sin embargo, puede que los beneficios de una integración económica profunda con Asia Oriental no se trasladen a América Latina de manera automática. Es probable que las economías individuales y América Latina en su conjunto deban establecer criterios coherentes para obtener los máximos beneficios y reducir al mínimo los perjuicios derivados de esa integración.

Existe la posibilidad de que la crisis económica global frene el avance de las relaciones económicas entre Asia Oriental y América Latina en el corto plazo. No obstante, hay motivos para esperar con optimismo que en el mediano plazo las actividades de integración entre las dos regiones retomen el nivel que tenían antes de 2008, entre los que se incluyen: (i) la recuperación mundial que se prevé que comenzará en el transcurso del año 2010; (ii) el crecimiento de los mercados regionales de Asia Oriental, liderados por la República Popular China, que ofrece oportunidades para revertir la caída de la demanda y el estancamiento de la capacidad productiva, y (iii) una actividad diplomática más intensa en el frente del APEC,⁹ que se estima que conducirá a una mayor liberalización del comercio entre Asia Oriental y América Latina. ◆

⁹ Tal como acordaron los dirigentes del APEC en Bogor, Indonesia, en 1994, los Objetivos de Bogor apuntan a lograr la libertad y apertura del comercio y la inversión en 2010 en el caso de las economías industrializadas y en 2020 en el de las economías en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

AMSDEN, A. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press. 2001.

BALDWIN, R. "Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade", en: *The World Economy* 29, Vol. 11, pp. 1451-1518. 2006. <http://www.nber.org/papers/w12545.pdf>

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO. *Asia Regional Integration Center FTA database*. Datos a abril de 2009. <http://www.aric.adb.org>

_____. *Emerging Asian Regionalism: A Partnership for Shared Prosperity*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo. 2008. http://aric.adb.org/emergingasianregionalism/pdfs/Final_ear_chapters/final%20report.pdf

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Integration and Trade in the Americas: Special Issue on Latin America and Caribbean Economic Relations with Asia-Pacific*. Washington DC: BID. 2006. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=798294>

CEIC. *Base de datos de CEIC*. Datos a diciembre de 2008. http://www.ceicdata.com/about_ceic.html

DEVLIN, R.; A. ESTEVADEORDAL Y A. RODRÍGUEZ-CLARE (EDS). *El impacto de China: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University. 2005. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1321926>

FIORENTINO, R. V.; L. VERDEJA Y C. TOQUEBOEUF. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update*. Discussion Paper 12. Ginebra: OMC. Mayo, 2007. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *CD-ROM de la Dirección de Estadísticas Comerciales*. Datos a diciembre de 2008.

FRANCOIS, J. F. Y G. WIGNARAJA. "Economic Implications of Asian Integration", en: *Global Economy Journal* 3, Vol. 6, pp. 1-46. 2008.

_____ Y RANA, P. (EDS). *Pan-Asian Integration: Linking East and South Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009.

GILBERT, J.; R. SCOLLAY Y B. BORA. "New Regional Trading Developments in the Asia-Pacific Region", en: Yusuf, S.; M. A. Altaf, y K. Nabeshima (eds), *Global Change and East Asian Policy Initiatives*, pp. 121-190. Washington, DC: Banco Mundial. 2004.

HEW, D. (ED). *Brick by Brick: The Building of an ASEAN Economic Community*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies. 2007.

HIRATSUKA, D. (EDS). *East Asia's De Facto Economic Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2006.

HOBDDAY, M. *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*. Cheltenham: Edward Elgar. 1995.

KAWAI, M. "East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges", en: *Journal of Asian Economics* 16, Vol. 1, pp. 29-55. Febrero, 2005.

_____. "Evolving Economic Architecture in East Asia", en: *Kyoto Economic Review* 76, Vol. 1, pp. 9-52. Junio, 2007. http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/65619/1/76_9.pdf

_____ Y G. WIGNARAJA. "EAFTA or CEPEA: Which Way Forward?", en: *ASEAN Economic Bulletin* 25, Vol. 2, pp. 113-139. 2008. http://muse.jhu.edu/journals/asean_economic_bulletin/toc/ase.25.2.html

_____. "Multilateralizing Regional Trading Arrangements in Asia", en: R. Baldwin y P. Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009a.

_____. *The Asian Noodle Bowl: Is It Serious for Business?* Working Paper Series N° 136. Tokio: Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Abril, 2009b. <http://www.adbi.org/working-paper/2009/04/14/2940.asian.noodle.bowl.serious.business/>

_____. Y F. ZHAI. *PRC-Latin America Economic Cooperation: Going beyond Resource and Manufacturing Complementarity*. Working Paper Series N° 137. Tokio: Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Abril de 2009. <http://www.adbi.org/working-paper/2009/04/14/2942.prc.latin.america.economic.cooperation/>

KIMURA F. "International Production and Distribution Networks in East Asia: Eighteen Facts, Mechanics, and Policy Implications", en: *Asian Economic Policy Review* 1, Vol. 2, pp. 326–44. 2006.

LALL, S. *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham: Edward Elgar. 2001.

Organización Mundial del Comercio (OMC). *Factual Presentation: FTA Between Korea and Chile*. WT/REG169/3. 2005.

_____. *Trade Policy Review of Republic of Korea: Report by the Secretariat*. WT/TPR/S/204. 2008. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s204-00_e.doc

_____. *Trade Policy Review of Japan: Report by the Secretariat*. WT/TPR/S/211. 2009. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s211-00_e.doc

PETRI, P. "Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?" En: *Asia Pacific Issues* N° 86. Honolulu: East West Center. Octubre de 2008. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/api086.pdf>

PLUMMER, M. "Best Practices in Regional Trade Agreements: An Application to Asia", en: *World Economy*, pp. 1771-1796. 2007.

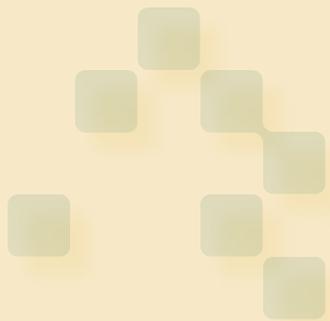
STIGLITZ, J. "Some Lessons from the East Asian Miracle", en: *World Bank Research Observer* N° 11, Vol. 2, pp. 151-77. 1996. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_00091205364452

WEISS, J. Y H. JALILIAN. *Industrialization in an Age of Globalization: Some Comparisons Between East and South East Asia and Latin America*. LAEBA Working Paper N° 16. BID e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. 2003. http://www.iadb.org/laeba/downloads/WP_16_2003_WeissJalilian.pdf

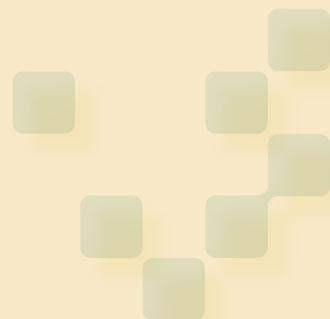
WIGNARAJA, G. *FDI and Innovation as Drivers of Export Behavior: Firm-level Evidence from East Asia*. UNU-MERIT Working Paper Series N° 61. 2008. <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2008/wp2008-061.pdf>

_____. Y TAYLOR, A. "Benchmarking Competitiveness: A First Look at the MECI", en: Wignaraja, G. (ed.), *Competitiveness Strategy in Developing Countries*. Londres: Routledge. 2003.





ENTREVISTAS



ENTREVISTAS DEL PANEL

DIÁLOGO SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS AMÉRICAS

Tanto la evaluación de los logros y las frustraciones en el ya largo camino recorrido por los procesos de integración en América Latina y el Caribe, así como sus perspectivas inmediatas, son hoy materia de controversia en la región. Por ese motivo, el Presidente del BID decidió convocar en octubre de 2008 a un diálogo entre expertos de reconocida trayectoria con la finalidad de contrastar visiones y experiencias. En la medida en que la reflexión general está condicionada por la lógica de cada bloque subregional, se buscó maximizar la representación en dicho encuentro, incluyendo a personalidades con experiencia en cada uno de los esquemas vigentes en la región.*

Los positivos resultados del diálogo señalaron la conveniencia de progresar en el debate y, por ello, se invitó a los participantes a reaccionar a un cuestionario que reuniese los aspectos más salientes de la discusión. A continuación, se presentan las preguntas realizadas y las respuestas brindadas por aquellos expertos que decidieron cooperar en este esfuerzo y que, en orden alfabético, son los siguientes. Grant Aldonas (Estados Unidos), José Botafogo Gonçalves (Brasil), Guillermo Fernández de Soto (Colombia), Félix Peña (Argentina) y Carlos Pérez del Castillo (Uruguay).

1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*
- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*
- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*
- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

* Reunión convocada por el Presidente Moreno y organizada por el Sector de Integración y Comercio (INT): "A Dialogue on the Future of Regional Integration in the Americas". Washington D.C.: 21 de octubre de 2008.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*
- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*
- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*
- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*
- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

GRANT ALDONAS

Presione aquí

Fundador y Director Gerente Principal de la firma Split Rock International, que ofrece asesoramiento estratégico sobre inversión y comercio global a corporaciones, gobiernos e instituciones internacionales sobre el desarrollo de mercados globales y su impacto sobre operaciones e inversiones. Es también asesor Senior para el Center for Strategic and International Studies (CSIS). Fue Subsecretario de Comercio de Estados Unidos para Negociaciones Internacionales desde 2001 a 2005 y Asesor Jefe de Comercio Internacional ante el Comité Financiero del Senado desde 1997 a 2001.

JOSÉ BOTAFOGO
GONÇALVES

Presione aquí

Actualmente Presidente del Consejo Curador del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI). Diplomático retirado, ejerció funciones en Moscú, Vaticano, Roma, Santiago, París, Bonn y Milán. Fue Vicepresidente de Relaciones Externas del Banco Mundial en Washington (1985-1987). Ejerció diversos cargos en el Gobierno de Brasil y fue Embajador Especial para Asuntos del MERCOSUR (2001) y Embajador de Brasil en Buenos Aires (2002-2004).

GUILLERMO
FERNÁNDEZ DE SOTO

Presione aquí

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asesor jurídico en temas internacionales y comerciales. Se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio. Director de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial. Embajador de Colombia ante el Reino de los Países Bajos.

FÉLIX PEÑA

Presione aquí

Director del Módulo Jean Monnet (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Especialista en integración económica. Participó en la creación del MERCOSUR, fue Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y Subgerente de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CARLOS PÉREZ
DEL CASTILLO

Presione aquí

Actualmente consultor internacional independiente (FAO, IICA, BID, PNUD, CAF, ALADI, UNCTAD), especializado en comercio y negociaciones internacionales, integración, productos básicos y gobernanza, y docente en varias universidades de América Latina y España. A lo largo de su carrera ocupó varios cargos gubernamentales en su país de origen, Uruguay. Desempeño altos cargos en la UNCTAD y CEPAL. Embajador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial Del Comercio (OMC) y otros organismos internacionales.



ENTREVISTA A GRANT ALDONAS

Fundador y Director Gerente Principal de la firma Split Rock International, que ofrece asesoramiento estratégico sobre inversión y comercio global a corporaciones, gobiernos e instituciones internacionales sobre el desarrollo de mercados globales y su impacto sobre operaciones e inversiones. Es también asesor Senior para el Center for Strategic and International Studies (CSIS). Fue Subsecretario de Comercio de Estados Unidos para Negociaciones Internacionales desde 2001 a 2005 y Asesor Jefe de Comercio Internacional ante el Comité Financiero del Senado desde 1997 a 2001.



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Las lecciones positivas son principalmente económicas. Aun si tenemos en cuenta los importantes ajustes económicos introducidos por muchos países de la región durante la década de los años noventa, la reducción en los obstáculos al comercio dentro del hemisferio a partir de varias iniciativas -el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de libre comercio de Chile con Canadá y Estados Unidos y los acuerdos más recientes entre América Central y República Dominicana con Estados Unidos- tuvo lugar durante un período de fuerte crecimiento económico en todo el hemisferio. Si bien no sería justo atribuir ese crecimiento exclusivamente a la reducción de las barreras comerciales, sí cabe señalar que la profundización en la liberalización del comercio y de las inversiones ha permitido complementar las reformas económicas nacionales que apuntaron a ampliar las perspectivas para el desarrollo, incrementar la productividad y mejorar las condiciones de vida en el hemisferio.

Las lecciones negativas son, esencialmente, políticas: sobrevaluar los beneficios del comercio, invertir de manera insuficiente en la infraestructura necesaria para asegurar que las economías de la región sacaran el máximo provecho de los acuerdos celebrados y desestimar la necesidad de implementar políticas de ajuste adecuadas para que los cambios provocados por la liberalización del comercio estuviesen acompañados de medidas destinadas a ayudar a los más negativamente afectados.

Dicho eso, no es claro que las lecciones que pueden extraerse de las dos décadas pasadas son relevantes y apropiadas para el desafío que tenemos por delante. El desafío actual

consiste en construir la justificación económica y generar el respaldo político necesario para profundizar la integración regional en el contexto de una economía globalizada y basada en el conocimiento. Esto representa un desafío muy diferente de aquellos que presentaban las iniciativas anteriores de liberalización del comercio y de las inversiones. Se trata de identificar qué promueve el desarrollo económico en una economía globalizada y, a partir de allí, definir las políticas exteriores que los países de la región podrían adoptar para acercarse en forma colectiva a esa meta.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

La fuerza motriz más importante del proceso de integración tal vez sea la constante revolución en el campo de las tecnologías de la información, las comunicaciones y el transporte. La realidad es que la tecnología continuará impulsando el proceso de integración aun cuando los gobiernos no perseveren en su compromiso de reducir los obstáculos al comercio y a las inversiones. Las fronteras económicas son hoy día increíblemente porosas. Las nuevas tecnologías se propagan rápidamente y ello altera la ecuación económica de manera sustancial.

Lo que una vez fueron transacciones independientes entre compradores y vendedores de diferentes países hoy tienden a ser transacciones entre filiales de una misma empresa que opera a nivel regional o global, o a realizarse dentro del ámbito más amplio de sus cadenas de suministro mundial. Esta situación modifica la manera en que las empresas compiten. Lo que antes era la competencia por los mercados que se prestaba a un enfoque mercantilista de las negociaciones comerciales está dando paso rápidamente a una competencia de alcance mundial por el capital, el talento y las ideas.

En este nuevo contexto, las acciones de frontera que sustentaron las negociaciones para la integración en el pasado han perdido hoy día importancia. Lo que vale más es asegurar una economía abierta, la calidad de sus instituciones y las calificaciones y condiciones de adaptabilidad de la fuerza laboral. Ésto obedece a que éstas son las características de las economías que resultan atractivas para las empresas que operan a nivel mundial y esas empresas son los principales agentes movilizados del capital, el talento y las ideas en la economía de hoy. Al reflexionar sobre el futuro de la integración hemisférica, debemos diseñar las iniciativas teniendo ésto presente y a la vez medir el éxito de las mismas en esos términos.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

En mi opinión, no puede deslindarse la frustración y el desencanto con la integración hemisférica de la ansiedad más generalizada despertada por la globalización. Las preocupaciones de los trabajadores son legítimas. No es simplemente que una economía globalizada y basada en el conocimiento presenta nuevos desafíos importantes. También trae aparejados cambios que afectan la percepción de los individuos respecto del valor que cada uno de ellos tiene para la sociedad y el papel que cumple en ella.

Esta es la razón por la que es tan importante desarrollar argumentos para la integración regional que estén bien sustentados en la realidad de la economía global. A menos que la idea de integración esté respaldada por una argumentación económica y política que justifique cómo la integración contribuirá al futuro de los individuos y cómo ayudará a enfrentar el

desafío de los ajustes que se avecinan, es probable que los esfuerzos para materializarla resulten infructuosos.

Además, cualquier nuevo emprendimiento deberá reconocer el hecho de que los intentos anteriores no proporcionaron todo lo prometido. La brecha entre promesas y realidades económicas ha contribuido a aumentar la pérdida de confianza y previsibilidad de las instituciones públicas y privadas, que son la base de la economía y la sociedad de cada país. El advenimiento de un rumbo más populista en el campo político en casi todo el hemisferio, de norte a sur, es el resultado directo de esa creciente pérdida de fe en las instituciones existentes y en los argumentos actuales sobre la organización de la economía a nivel nacional, regional y mundial.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

En primer lugar, es importante comprender que Europa y Asia representan modelos de integración claramente diferentes. Si bien la Unión Europea (UE) es producto de un esfuerzo consciente impulsado por el imperativo político de poner fin a los conflictos que hundieron al mundo en el abismo de dos guerras de alcance mundial (podría argumentarse que fueron tres si se incluye la Guerra Fría), el proceso en Asia se caracterizó por el hecho de que las acciones de gobierno siguieron, en gran medida, lo que ya se había convertido en una realidad económica. Esto significa que las dos regiones ofrecen lecciones bien diferentes, que pueden resultar a-históricas a la hora de aplicarlas a este hemisferio (es decir, no tienen en cuenta la propia historia del hemisferio, necesariamente determinante de las posibles rutas a seguir).

Por ejemplo, si quisiéramos adoptar el modelo europeo, es difícil comprender de dónde podría provenir el imperativo político para adoptar un entendimiento común sobre las premisas que subyacen a un mercado común y, lo que es igualmente importante, a una sociedad común (por ejemplo, el requerimiento de que cada país miembro de la UE adopte un código común de derechos humanos así como diversos acuerdos económicos). Esto no se debe a que los países del hemisferio no compartan una visión común de los derechos humanos o de las premisas subyacentes a una economía de mercado; aunque no sea así en todos los casos, existe un amplio respaldo a la democracia y a la mayor libertad económica, principios considerados rectores de la vida política y económica. La dificultad radica en la falta de una fuerza, ya sea económica o política, lo suficientemente poderosa como para obligar a los grupos de interés firmemente atrincherados a aceptar la pérdida de su soberanía, ya sea política o personal, como consecuencia de un nuevo acuerdo.

Si, por otra parte, tomamos el ejemplo de Asia, no es claro de qué manera estas lecciones se ajustan mejor a las circunstancias que enfrentamos. Asia ha estado dominada por gobiernos más autoritarios, economías mucho más abiertas para quienes podían pagar para actuar en ellas y sociedades mucho más homogéneas que las de este hemisferio. Sería muy difícil duplicar ese modelo aun si deseáramos renunciar a esa dosis de libertad política y económica que tendríamos que sacrificar con miras a lograr una mirada similar del desarrollo económico.

En mi opinión, tenemos más probabilidades de lograr la integración si tenemos en cuenta las necesidades y la realidad histórica de este hemisferio. Ello implica que debemos centrarnos en las premisas más amplias en las que todos podamos coincidir y aceptar como puntos de

partida para esta iniciativa. Esos puntos de coincidencia no comienzan con llegar a un acuerdo sobre la teoría del comercio ni la importancia del principio de las ventajas comparativas, sino que implica hacer elecciones mucho más fundamentales y políticas sobre la construcción de una sociedad más equitativa, sobre las cuales pueda generarse una argumentación más firme y convincente en defensa de la integración económica.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

La ansiedad que lleva a los individuos a reaccionar frente a la globalización encuentra su contraparte en el énfasis que ponen los políticos y hacedores de políticas en el tema de la competitividad. El término suele estar asociado a nociones más mercantilistas acerca de cómo un país o cómo una región (por ejemplo, nuestro hemisferio) mejora su competitividad para la exportación. La ventaja de este enfoque es que permite apelar de manera más amplia al nacionalismo económico. El peligro, por supuesto, está en que no funcione y que sólo conduzca a un visión más cínica de la idea de la integración.

Es mejor centrarse en aquello que signifique una diferencia real y concreta en la vida de los individuos y en el futuro que puedan construir para sus familias. Eso implica un esfuerzo concertado para elevar la productividad de cada individuo, que es la única base para profundizar el desarrollo económico y el mejor camino hacia una sociedad y una economía más equitativas. Esto lógicamente lleva a la cuestión de qué impulsa la mejora en la productividad y cómo puede contribuir a ello la integración.

La respuesta radica en el principio básico que ha animado la teoría económica desde Adam Smith. Para elevar la productividad, un individuo necesita la libertad para especializarse en aquello en lo que mejor se desempeña y la capacidad de ejercer esa libertad. La libertad para especializarse está en función de las oportunidades que ofrecen los mercados. La capacidad de ejercerla depende, en gran medida, de la educación y el contexto económico que sepa premiar las capacidades adquiridas (a diferencia, por ejemplo, de las habilidades que convocan al éxito en un ambiente en el que todas las oportunidades económicas provienen del control del gobierno y los individuos deben destinar inmensos recursos a satisfacer sus necesidades económicas a través del proceso político).

En el contexto de la economía global de hoy, ese ejemplo simple y estilizado ofrece, sin embargo, un argumento más coherente para la integración hemisférica que el enfoque de centrarse en la competitividad. Instalar incentivos dentro del hemisferio de manera de favorecer sistemáticamente el ejercicio de la libertad económica individual resulta de vital importancia para permitir que cada individuo aumente su productividad y contribuya al proceso del desarrollo económico. Visto desde este ángulo, la liberalización de las inversiones y del comercio tiene un rol muy importante que cumplir, no sólo en términos de los resultados económicos que promueve sino porque es una fuerza liberadora muy influyente.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Bien entendida, la liberalización comercial debería servir a los mismos propósitos: una mayor convergencia de valores, la profundización de la democracia, la ampliación de las oportunidades para los más necesitados y la vigencia efectiva de la ciudadanía de manera más progresiva. La razón está en el hecho de que las sociedades y las economías han demostrado ser altamente dependientes del camino recorrido previamente. A falta de una buena razón para realinear los incentivos dentro de una sociedad, existen pocos motivos para que los grupos de interés económico y político bien consolidados renuncien al poder que ejercen en sus respectivas esferas.

No es necesario recurrir al análisis marxista convencional, eje de la teoría de la dependencia, ni a los resultados revolucionarios pronosticados para reconocer que esa dependencia del camino elegido representa la “mano muerta” de la que muchos han hablado en el contexto del desarrollo del hemisferio. La liberalización económica levanta esta mano muerta precisamente porque alienta los resultados de la economía de mercado más que aquellos impulsados por el ejercicio del poder político. Ofrece oportunidades a quienes se encuentran en el peldaño más bajo para escapar de la dependencia de sus propias circunstancias.

Esa es la liberación a partir de la cual fluye todo lo bueno, tanto en términos de resultados económicos como de libertades políticas. Para cualquier estudiante serio de la historia, es axiomático que las libertades políticas no son tales cuando no existen los medios económicos para ejercer tales libertades. Conseguir la libertad económica es conseguir la propia libertad política y esto, en última instancia, exige el poder acceder a los mercados.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

Paradójicamente, el sector que más se beneficiaría de una integración plena con la economía global es el que representa el único obstáculo importante a un acuerdo de comercio global. De norte a sur, el hemisferio es extraordinariamente competitivo en el campo agropecuario. Incluso en Estados Unidos, donde los cultivos como el algodón y el azúcar se benefician con importantes medidas de protección y subsidios, los intereses más amplios de los productores agropecuarios se concentran en la liberalización del comercio. De hecho, los cultivos de Estados Unidos más competitivos a nivel mundial son los que no reciben subsidios del gobierno.

Una mayor integración dentro de la región no haría más que aumentar la competitividad de los productores del hemisferio en una economía global, precisamente porque esos productores capaces de sacar el máximo provecho de las economías de escala ofrecidas por el libre comercio regional para productos agropecuarios serían los competidores más fuertes cuando sus habilidades pudiesen aplicarse en la vasta planicie de una economía mundial libre de barreras a las exportaciones agropecuarias.

Más aún, Estados Unidos se beneficiaría sustancialmente de las eficiencias distributivas que surgirían a partir de eliminar las distorsiones en su propio sector agropecuario. La realidad es que los productores estadounidenses responden a los subsidios como lo haría cualquier productor: siembran aquellas *commodities* que son más rentables y que precisamente son las más subsidiadas. La eliminación de los subsidios sin duda introduciría modificaciones en lo que los productores actualmente eligen producir, pero es poco probable que sea el factor decisivo para determinar si sobreviven en un negocio que ahora hace un uso intensivo del capital y se orienta a

los mercados globales, incluso a pesar de los fuertes subsidios que existen. Negociar un acuerdo de comercio agrícola a nivel hemisférico daría peso a las iniciativas multilaterales. De hecho, estaríamos liberando nuestras manos para iniciar negociaciones de comercio multilaterales.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

A pesar de la revolución en materia de transporte y logística que ha reducido sustancialmente el costo del transporte, la relación peso-valor sigue teniendo importancia. En un mundo económico que fuese racional, la mayor parte del procesamiento de los productos agrícolas se realizaría en nuestro hemisferio porque es donde se agrega más valor al producto; en consecuencia, el costo de transporte como proporción del valor del producto procesado se reduce significativamente. Lo que esto sugiere es que la ventaja de invertir en producir con mayor valor agregado más cerca del lugar de origen de las *commodities* queda compensada por las distorsiones comerciales o barreras de otro tipo que se levantan en varios mercados de los países consumidores.

Deberíamos apuntar a dos objetivos. En primer lugar, asegurar un acuerdo regional sobre agricultura que apunte a superar las distorsiones del comercio agrícola y alimenticio que inhiben la respuesta de la inversión a los ahorros de costo que se derivan de una mejor ecuación peso-valor. En segundo lugar, negociar una reducción global de las distorsiones que obstaculizan el flujo natural de inversiones hacia una producción de mayor valor agregado en el hemisferio.

En este contexto, sin embargo, deberíamos prestar atención a la realidad comercial que es propia de los mercados globales contemporáneos. En muchos ejemplos, los aranceles, las cuotas y las medidas sanitarias y fitosanitarias que rigen el acceso a un mercado particular son sólo una parte de la historia. Cada vez más el verdadero obstáculo es poner a los productores del hemisferio en condiciones de cumplir con las normas comerciales aplicadas por empresas globales, que son necesariamente puntillosas respecto del efecto que tiene sobre su imagen cualquier falla en la entrega a los consumidores de productos seguros y de calidad.

Esto no es algo que sea susceptible de negociación directa gobierno a gobierno, como lo son las medidas sobre subsidios agrícolas, pero es susceptible de reformas económicas y asistencia a nivel nacional que proporcionen una infraestructura capaz de asegurar que los productores de la región puedan cumplir esas normas. Cualquier enfoque hemisférico sobre estas cuestiones debería ir más allá de los acuerdos de comercio convencionales, precisamente porque a menudo las características que trascienden la regulación gubernamental son las que dan forma a las oportunidades económicas que se ofrecen a los productores de la región.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

No deberíamos endulzarnos la píldora. La crisis financiera avanzará sobre la liberalización comercial y la golpeará de manera muy contundente en el corto plazo. De hecho, podremos considerarnos satisfechos si evitamos el retroceso en las liberalizaciones ya conquistadas tras el aumento de las presiones proteccionistas.

Habiendo hecho esa salvedad, es también cierto que las épocas de crisis ofrecen oportunidades extraordinarias para el cambio institucional que no sería posible en circunstancias normales. El problema en verdad es político: ¿de dónde ha de surgir el liderazgo que subraye la importancia de profundizar la apertura para lograr una recuperación económica a corto plazo y una mayor prosperidad a largo plazo?

Cada vez más ese liderazgo habrá de surgir del Sur. La dinámica política de Estados Unidos actúa en contra de sus líderes cuando ellos tienden a promover nuevos esfuerzos de integración. Más aún, tal esfuerzo tendrá más probabilidades de éxito si promete una elevada contribución al desarrollo económico y si es encabezado por uno de los países del hemisferio más comprometido o interesado en lograr ese resultado. Esto sugiere, sin dudas, que el progreso de cualquier nueva iniciativa dependerá fuertemente del grado en el que una de las economías líderes de América Latina y el Caribe dé un paso al frente para encabezar el proceso.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

Cabe subrayar que la estructura tripolar es más aparente que real. La actual crisis económica lo pone de relieve. Aunque cabría argumentar que el esfuerzo de los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations - ASEAN*) por desarrollar una red de acuerdos de "libre comercio" con otros países asiáticos representa la consolidación de un bloque comercial panasiático, la realidad es bien diferente. Los acuerdos comerciales no son amplios en su cobertura, ni profundos en términos de sus compromisos. Tal como señalé anteriormente, se amoldan a la realidad económica en lugar de modelarla.

En términos más profundos, lo que la crisis actual subraya es el grado en el que las economías asiáticas, adoptando un modelo económico más mercantilista y orientado a las exportaciones, dependen de la suerte de sus mercados externos más de lo que sugerirían los incipientes acuerdos comerciales de la subregión. Eso podría cambiar, pero en el contexto actual es difícil imaginar que Asia sea el bloque coherente que sugieren los teóricos del mundo tripolar. Simplemente no funciona independientemente del resto del mundo.

Lo mismo podría y debería decirse, por supuesto, de nuestro hemisferio. Brasil, Chile y otros exportadores de *commodities* se beneficiaron en años recientes de un fuerte crecimiento y de inversiones en infraestructura en China y el resto de Asia. Lo mismo ocurrió en Estados Unidos. En otras palabras, nuestra fortuna está estrechamente ligada al éxito de nuestros socios comerciales de Asia, más de lo que muchos quisieran admitir.

Por eso es que debemos desarrollar argumentos en favor de la integración regional en el contexto de una economía global, más que de un mundo tripolar. Una estrategia basada en esa noción posiblemente esté destinada al fracaso porque el modelo tripolar ofrece un cuadro

inexacto de la economía global en la que nos encontramos y de los diferentes desafíos que deben enfrentar los hacedores de políticas nacionales así como los negociadores del comercio y las instituciones comprometidas con el desarrollo.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

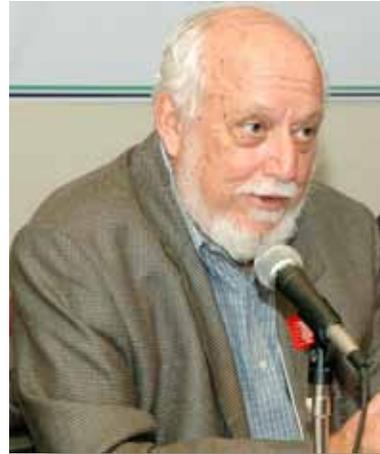
Esta es la pregunta más fácil de responder. Lo cierto es que somos muy afortunados de contar con el BID. Es la única institución de la región capaz de ofrecer un foro para los debates que debemos llevar adelante, no tanto entre gobiernos en esta etapa, sino entre los políticos, economistas, académicos, periodistas y la sociedad civil sobre el tema de la integración dentro del hemisferio. Esto apunta al rol que el Banco debe desempeñar en este contexto: aportando las ideas que deben preceder a la política.

En términos más amplios, la gerencia del Banco ha comenzado el proceso de remodelar a la institución para que pueda estar a la altura de ese desafío. El siguiente paso es integrar los compromisos financieros reales del Banco con un enfoque de la integración impulsado por los miembros y percibido por el público como afín a sus intereses. Este es un paso que asumo que la dirigencia del Banco adoptará. También estoy convencido de que los líderes políticos de la región aceptarán que es necesario contar con una base sólida en la región para lograr los objetivos que buscan en el marco de un sistema de comercio global. Pero ese proceso debe comenzar con el debate que el Banco afortunadamente ha iniciado.



ENTREVISTA A JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

Actualmente Presidente del Consejo Curador del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI). Diplomático retirado, ejerció funciones en Moscú, Vaticano, Roma, Santiago, París, Bonn y Milán. Fue Vicepresidente de Relaciones Externas del Banco Mundial en Washington (1985-1987). Ejerció diversos cargos en el Gobierno de Brasil y fue Embajador Especial para Asuntos del MERCOSUR (2001) y Embajador de Brasil en Buenos Aires (2002-2004).



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

¿Cuál es el balance que puede hacerse de las experiencias de integración regional en los umbrales del siglo XXI? Comencemos por sus aspectos más negativos.

Ausencia de pragmatismo operativo: los textos constitutivos de las instituciones regionales definen generosos objetivos de naturaleza política, pero prestan poca atención a los aspectos pragmáticos de la integración. Todos creían saber adónde querían llegar, pero pocos sabían indicar cómo hacerlo.

Ambiciones políticas poco realistas: en el afán de estimular la unión latinoamericana, entendida como instrumento de defensa ante el accionar de los países desarrollados, se adoptaron normas de aplicación obligatoria a lo largo del tiempo a contrapelo de las diferencias históricas y geográficas existentes entre sus países miembros.

Retórica abstracta: la incapacidad de las instituciones regionales (tipo el Mercado Común del Sur - MERCOSUR y la Comunidad Andina - CAN) para alcanzar los objetivos trazados pasó a considerarse como prueba de falta de seriedad de sus propósitos, de subdesarrollo cultural o de práctica secular de retórica verborrágica tan propia de la tradición jurídica ibérica.

Ausencia de mecanismos de adaptación: el mundo académico, las instituciones internacionales e incluso los gobiernos han prestado poca atención a las causas profundas de los incumplimientos contractuales. En vez de que se conviertan en lecciones pragmáticas importantes indicativas de correcciones de rumbo, se consideran manifestaciones de la falta de "voluntad política".

Abuso de estrategias dilatorias: como consecuencia de lo anterior, los críticos se dividen en dos grupos: quienes proponen un retroceso o abandono de los esquemas integracionistas y quienes proponen su "profundización" reiterando objetivos ya desacreditados o creando nuevos mecanismos auxiliares (parlamentos, bancos, foros regionales superpuestos).

Excesiva importancia conferida a la protección arancelaria: el debate sobre el destino del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR constituye un ejemplo paradigmático de la situación recién descrita. En vez de examinar con rigor técnico las causas de la proliferación de perforaciones del AEC (practicadas por todos los miembros del Grupo) que muy probablemente llevaría a concluir que es necesario reducir gradualmente el nivel medio de protección arancelaria del MERCOSUR, el gobierno y el sector privado prefieren especular sobre el fin del AEC y la reanudación de los acuerdos bilaterales celebrados por parte de cada miembro del grupo por separado. Cualquier observador medianamente instruido sabe que la presión sobre los miembros del MERCOSUR, en negociaciones individuales para reducir los aranceles aduaneros, ya sea con Estados Unidos o con la Unión Europea (UE), será mucho más fuerte que en el caso de que los cuatro socios negocien en forma conjunta.

Políticas macroeconómicas nacionalistas o heterodoxas: las crisis coyunturales que afectaron a los países de América Latina en las últimas décadas, asociadas a políticas macroeconómicas equivocadas y dentro de un marco de restricciones productivas generadas por un deficiente programa de inversiones en infraestructura de transporte y energía contribuyeron en gran medida a ampliar la brecha entre los objetivos finales de los acuerdos de integración regional y su instrumentación efectiva.

No obstante, el balance de los resultados alcanzados por los innumerables acuerdos de integración regional vigentes en América Latina y el Caribe también incluye varios aspectos positivos.

Entusiasmo popular por la retórica integracionista: los ideales de la integración, a partir de la segunda mitad de los años ochenta se transformaron en banderas políticas de gran repercusión popular y con apoyo prácticamente unánime de la sociedad civil, de los gobernantes y, aun con cierta reticencia, de los empresarios rurales e industriales.

Aceptación, por primera vez, de la distribución de responsabilidades: el MERCOSUR del lado del Atlántico de América del Sur y la CAN del lado del Pacífico siguen siendo poderosos *drivers* del proceso de integración regional.

Confianza persistente en los mecanismos de profundización: los gobernantes y parlamentarios han oído de sus respectivos electorados que los problemas que enfrentan el MERCOSUR y la CAN sólo se resuelven con más MERCOSUR y más CAN y no con menos.

Recuperación de la autoestima regional: esta defensa, por parte de la sociedad civil, del patrimonio integracionista ya acumulado no puede ser menospreciado por los organismos internacionales de crédito, ni ser vistos como una mera adhesión retórica y académica a los viejos ideales panamericanos.

Desarrollo, en red, de intereses políticos, comerciales y económicos: hay razones muy concretas que explican una adhesión sostenida a los ideales de la integración. Entre ellas, el restablecimiento de la democracia en Brasil y Argentina actuó como disparador de una serie de acuerdos bilaterales que culminó en la negociación del *Tratado de Asunción* de 1991, que creó el MERCOSUR. La adhesión de la denominada "cláusula democrática" por parte del MERCOSUR consolidó su legitimidad frente a la opinión pública ya que se trataba por primera vez de adoptar un antídoto autoaplicable contra cualquier veneno que rompiera con la legalidad democrática. La espectacular expansión del comercio regional, como resultado de una desgravación arancelaria generalizada; poco importa si parte de esa expansión fue causada por una coyuntura internacional favorable ya que una vez creadas las nuevas redes de comercio, ellas ganan vida propia y desarrollan mecanismos de resistencia a las coyunturas desfavorables. El abandono gradual de las políticas macroeconómicas heterodoxas, de gran impacto inmediato, pero no sustentables en el mediano y largo plazo; en particular, la creciente percepción por parte de políticos y gobernantes de que la inflación dentro de un contexto político de libertad democrática, es el mayor enemigo de las victorias electorales. El control de la inflación permitió definir, con mayor claridad, políticas de combate a la pobreza y a la desigualdad social. Por último, la libertad de prensa aumentó la sensibilidad popular a los temas de naturaleza transversal que obligaron a los organismos de desarrollo regional a prestar atención al medio ambiente, la corrupción, la seguridad alimentaria, la sustentabilidad energética, y el cambio climático, entre otros.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Durante varios siglos, y a pesar de la distancia económica y física de los grandes mercados consumidores, la región basó su prosperidad en la exportación de las riquezas del suelo o del subsuelo. Algunos países no pudieron o no quisieron garantizar los beneficios de la exportación de materias primas para las generaciones futuras, pero otros lo hicieron mejor. Basta citar dos ejemplos: Argentina y Brasil. Argentina supo combinar la exportación de carnes y cereales con una política interna de apoyo a una clase media urbana con buen nivel de instrucción y bien alimentada que le permitió llegar a ser uno de los cinco países más desarrollados del mundo en las primeras décadas del siglo pasado. Brasil supo utilizar la competitividad internacional de algunos productos (café, cacao y caña de azúcar, entre otros) como recursos financieros para acelerar su proceso de industrialización. Lamentablemente, hasta fines del siglo XIX la economía brasileña era dependiente del trabajo esclavo. Si, por un lado, la industrialización de Brasil fue un éxito, por el otro, acumuló una deuda social gigantesca con una mayoría de población pobre negra o mestiza, mal alimentada y con bajo nivel de instrucción.

Hoy existe evidencia suficiente y razonable para considerar que el *driver* más poderoso en las próximas fases de la integración regional es la definición y puesta en marcha de un firme programa de inversiones en infraestructura (transporte intermodal, energía renovable y no renovable, comunicaciones), con dos objetivos en la mira: el primero es promover la integración nacional junto con la regional; el segundo es alterar radicalmente la logística de transporte para permitir que la producción sudamericana alcance mercados distantes con crecientes ventajas competitivas. Afortunadamente, el BID es pionero en esta área a través del apoyo que le viene brindando a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Lamentablemente, IIRSA no ha recibido la prioridad que merece de parte de sus propios países miembros. La propia sigla es todavía desconocida para la opinión pública continental. Correspondería promover una mayor exposición mediática de IIRSA a

través de seminarios celebrados en determinadas ciudades del continente, organizados por el BID junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA) e incluso algún otro organismo de financiamiento de origen extra-regional.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

El balance de los resultados alcanzados por los innumerables acuerdos vigentes en materia de integración regional en América Latina y el Caribe parte de la comparación entre los objetivos finales expresados en dichos acuerdos y su grado de implementación al presente. Los resultados varían entre un alcance modesto de las metas perseguidas y el fracaso simple y llano.

En nuestra opinión, las circunstancias históricas y geográficas no han favorecido la integración. No obstante, y a pesar de su modestia en algunos casos, los objetivos ya alcanzados sugieren que las sociedades civiles de los países de la región desean ardientemente alcanzar metas de integración regional, superando los obstáculos históricos y geográficos.

Como conclusión, estimamos que las nuevas circunstancias políticas y económicas derivadas de la consolidación democrática, de la globalización del comercio, de la evolución tecnológica y de las comunicaciones, y de la valorización de los recursos naturales del suelo y del subsuelo han de constituirse como un poderoso estímulo a la integración en los años venideros.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

La contigüidad de los países latinoamericanos, de México a Argentina, induce al observador externo a analizar esta vasta región como si los factores de semejanza entre los países fuesen mucho más marcados que aquellos de diferenciación. Lamentablemente la realidad es muy distinta ya que existen profundas asimetrías entre los países. A lo anterior se suman los problemas de las grandes heterogeneidades dentro de los países. Por ejemplo, la evolución de Brasil no favoreció la integración de las diversas regiones naturales en que se divide el país. El Norte, tras un breve *boom* del caucho natural, permaneció aislado y pobre hasta el día de hoy. El Nordeste sufrió un deterioro económico en la producción de caña de azúcar por su clima semi-árido y se transformó en una inmensa mancha humana de miseria y hambre. El Sudeste prosperó con las ventas al exterior de café, y más recientemente, con las de soja, carne y azúcar. El Centro-Oeste, antes de Brasilia, era una región aislada, que vivía del ganado y un poco de la minería. El Sur agropecuario decayó, pero mantuvo una agricultura razonable de inspiración europea.

Además, la deficiente infraestructura vial y energética entre las diversas regiones de Brasil llevó a que las poblaciones de las regiones atrasadas o más aisladas del Norte y Nordeste vean con escepticismo los beneficios reales del MERCOSUR. Este acuerdo es visto como un esquema de beneficios que funciona entre San Pablo y Buenos Aires. Con frecuencia, empresarios y políticos afirman que el MERCOSUR no basta y que sus regiones necesitan de un MERCONORTE. En otras palabras, Brasil no está aún razonablemente integrado dentro de sus propias fronteras. No es, pues, sorprendente que tenga posiciones ambiguas sobre la

integración regional, la que puede ser vista como una política que profundiza las asimetrías entre el Nordeste y el Sudeste del país. Suponemos que esas percepciones, técnicamente inadecuadas pero políticamente fuertes, también se presentan en otros países de la región.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

Una cosa es criticar las políticas económicas y sociales de la mayoría de los países de la región que, a lo largo de los siglos, los llevó a acumular intolerables desigualdades y otra distinta es intentar ignorar que las riquezas del suelo y del subsuelo, sobre todo a partir del siglo XXI, se convertirán en el principal factor de su progreso y desarrollo.

La aceleración del proceso de globalización mundial, la desnacionalización de las cadenas productivas, el uso creciente e intensivo de tecnologías sofisticadas en la producción agrícola o industrial, el agregado de valor en las cadenas productivas por incorporación de intangibles como propiedad intelectual, marcas y patentes, y las estrategias de mercadeo, son todos factores que invalidan actualmente el axioma "cepalino" de que el mercado internacional de materias primas tiende a sufrir los efectos negativos del deterioro de los términos del intercambio, en oposición a lo que ocurre en el comercio internacional de los productos industriales. En este contexto podemos definir otro poderoso *driver* de la integración regional en los próximos años.

Para el MERCOSUR, así como para la CAN, la abundante disponibilidad de bienes cada vez más escasos en el mundo desarrollado (tierra, sol y agua) será un factor seguro de prosperidad social y económica, si es que dichos recursos son bien aprovechados y apoyados mediante políticas ambientalmente sustentables.

América del Sur tiene la posibilidad de cumplir un papel protagónico a escala mundial en la ejecución de políticas de seguridad alimentaria y energética. La definición de una matriz productiva continental que combine la agricultura no predatoria, el uso racional del agua, el manejo sustentable de los recursos forestales, la utilización de los recursos energéticos renovables, incluido el biocombustible, no es tarea fácil que pueda ser realizada por las organizaciones ambientalistas o por los gobiernos nacionales de manera aislada.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Desde fines del siglo XIX, la región se ha esforzado para crear instituciones que promuevan la integración de sus países. La historia de los sucesivos fracasos o, en el mejor de los casos, de éxitos muy modestos en relación con los objetivos perseguidos, parece sugerir que no vale la pena persistir en el esfuerzo integracionista. En consecuencia, o se da marcha atrás respecto de ese ideal de integración o se buscan alianzas, sobre todo comerciales, con países de afuera de la región, a modo de compensar la frustración de la integración regional.

Hoy día podemos afirmar que los escépticos así como los defensores de la integración, tienden a usar argumentos economicistas de un lado y político-ideológicos del otro para

fundamentar sus respectivos puntos de vista. Los contrarios a la integración argumentan que el regionalismo económico genera desvíos de comercio que no garantizan un aumento de la competitividad internacional de los productos de la región. Los defensores, con frecuencia, ven en el regionalismo un mecanismo de defensa contra el imperialismo industrial o agrícola de los grandes centros mundiales del poder económico.

En ambos casos, se trabaja con medias verdades o falsas percepciones. No cabe duda de que más comercio es mejor que menos y que el comercio libre es mejor que el regulado. Por otro lado, la concesión de preferencias regionales, los cambios en la escala de producción resultantes, así como la modificación de los marcos regulatorios llevan a la producción regional a ganar firmeza, a reforzar su competitividad y a aumentar la participación en el comercio internacional.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

Para examinar la posibilidad de diseñar un nuevo perfil de la integración es necesario separar América del Norte, Centroamérica y el Caribe de América del Sur. Si verificamos lo que pasó en el último sexenio quizás llegaríamos a la conclusión de que algunos países experimentaron cambios más significativos que otros en su inserción en la economía global. México, sin duda, profundizó su inserción en la economía global a través del acuerdo de libre comercio con Canadá y Estados Unidos (TLCAN). Los países centroamericanos y caribeños consolidaron sus mecanismos de integración con miras al mercado de Estados Unidos. En América del Sur el panorama es más variado. En el caso de Brasil, el comercio exterior representa hoy más del 20% de su producto, mientras que 20 años atrás dicha relación no alcanzaba el 10%. A su vez, Chile reforzó sus lazos con Asia y con América del Norte, por medio de una política unilateral de liberalización comercial. De tal manera, para responder a la pregunta de cuáles sectores y actividades aparecen más prometedoras como plataforma de inserción en la economía global, sería necesario realizar estudios desagregados, casi país por país.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Sin ningún lugar a dudas, el modelo de integración sudamericana en las próximas décadas, estará fuertemente influenciado por las excelentes disponibilidades de agua, tierra, sol, potencial energético y agrícola. La subregión tiene la posibilidad de construir una matriz energética regional y producir alimentos de manera compatible con la sostenibilidad ambiental, es decir, aumentar el uso de las fuentes de energía renovables e incrementar la producción agrícola, sin afectar los bosques tropicales especialmente la Amazonia. El BID puede cumplir un papel destacado en la asistencia técnica, en el campo de las inversiones productivas y de infraestructura para la construcción de esta plataforma regional.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

La crisis financiera global puede llevar a que los países de América del Sur cedan a la tentación del "sálvese quien pueda" o de adoptar políticas proteccionistas extremas. La cultura sudamericana es todavía muy nacionalista y amparada en su soberanía. Sin embargo, la actual crisis ofrece una excelente oportunidad para intentar definir un programa de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura y crear, a la vez, nuevas formas de cooperación regional que habiliten a los países para obtener mayor provecho cuando la crisis llegue a su fin y la economía global recupere su dinamismo.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

El alcance del futuro proceso de integración de América Latina y el Caribe no debería restringirse exclusivamente a la región. En el mundo globalizado de hoy, el proceso de integración debe reconocer la posición de la región en el mundo como uno de sus componentes esenciales. Pero ello debe hacerse respetando los condicionantes históricos y geográficos que todavía impactan sobre cada país, reconociendo que los esquemas subregionales (MERCOSUR, CAN, Mercado Común Centroamericano - MCCA, Comunidad del Caribe - CARICOM y TLCAN) continúan siendo válidos y deberían profundizarse, y concluyendo en que las inversiones en infraestructura y conectividad constituyen el medio más rápido y eficaz para posibilitar a los países miembros participar de modo creciente en la economía global.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

Las instituciones de Bretton Woods ya no pueden ejercer sus funciones como originalmente pensaban porque el mundo cambió. En 1944, Estados Unidos y Reino Unido representaban una porción preponderante del comercio y de las finanzas internacionales. Hoy, en cambio, Brasil, Rusia, India, China (BRIC) tienden a una participación relativamente mayor en el comercio y en las transacciones financieras internacionales.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) necesitan no solo revisar sus procedimientos, sino también aumentar los recursos financieros para que su asistencia tenga efectos apreciables sobre la economía de los países. Así, por ejemplo, el volumen total de préstamos que actualmente el Banco Mundial ofrece a sus clientes es cada vez menos relevante.

En el caso de América Latina y el Caribe, el papel del BID tiende a ser más importante que en el pasado y de ninguna manera compite con otros organismos multilaterales de crédito. El papel del BID para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, así como para la promoción de una mejor inserción en la economía global es insustituible.



ENTREVISTA A GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO*

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asesor jurídico en temas internacionales y comerciales. Se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio. Director de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial. Embajador de Colombia ante el Reino de los Países Bajos.



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Entre los aspectos positivos de la integración regional debe mencionarse los efectos favorables del intercambio de bienes, especialmente de aquellos con mayor valor agregado industrial. Existen evidencias de que la calidad de estos intercambios ha tenido un impacto de proporciones significativas en el empleo de las pequeñas y medianas empresas de los países miembros en cada uno de los bloques económicos subregionales.

Debe destacarse, además, el papel cumplido por la integración, más allá de los aspectos económicos y comerciales, en la defensa de los principios democráticos en períodos en que ésta se ha visto amenazada por regímenes *de facto* o períodos de inestabilidad política que han puesto a prueba la institucionalidad de nuestros países. La existencia de una Cláusula Democrática en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) resultó decisiva en su momento para afrontar este tipo de situaciones, en un marco integracionista.

De igual manera, la existencia de marcos institucionales comunes -aunque con diferencias en la profundidad de los compromisos- hizo posible, durante un importante período de tiempo, la profundización del proceso en los aspectos económicos y comerciales, así como en aquellos referidos a la cooperación política y al relacionamiento con terceros, por lo menos

* Con posterioridad a la redacción de estas notas, la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el inicio de los estudios para aumentar el capital del Banco. Esta capitalización ayudaría a liberar recursos para mayores programas en el campo de la Integración.

hasta que se hizo sostenible la voluntad de los países para avanzar de manera conjunta en la dirección multilateral.

No obstante estos logros y después de cinco décadas de avances y retrocesos, los procesos de integración regional en América Latina se enfrentan a varias dificultades. En primer lugar, la concentración del proceso en los últimos años en una agenda comercial ambiciosa que no ha contado con la "masa crítica" suficiente (en términos de su volumen como porcentaje del comercio con el mundo) ni ha alcanzado los resultados previstos. Esto ha conducido a debilitar la credibilidad de los bloques subregionales y se ha expresado en el resurgimiento del bilateralismo en las relaciones con otros países de la región y con terceros de mayor desarrollo, para el establecimiento de tratados de libre comercio en algunos casos más ambiciosos y con mayor certeza en las reglas de juego.

En segundo término, la aparición de mayores complejidades en las relaciones políticas entre los países miembros de los acuerdos subregionales, especialmente en América del Sur, y la manifestación de enfoques diferentes en los modelos de desarrollo y de relacionamiento internacional, han puesto a prueba los conceptos y las prácticas del regionalismo tradicional y exigen aproximaciones nuevas a la integración regional a partir de una agenda multidimensional que necesariamente debe ir más allá de los aspectos comerciales.

Finalmente, y como combinación de las razones anteriores, la integración se enfrenta hoy a menor voluntad política de los países para avanzar en la preservación o en la profundización de los acuerdos institucionales. En algunos casos, porque los encuentran incompatibles con sus expectativas de desarrollo y, en otros, porque los consideran rígidos en la perspectiva de una inserción más ágil en las corrientes del comercio y la inversión mundiales.

Las lecciones que es posible extraer de los logros y las frustraciones del proceso de integración regional se orientan, por lo tanto, en tres direcciones:

La nueva integración regional debe hacer compatible los esfuerzos para estimular las corrientes de comercio al interior de los diferentes bloques, que aún presentan un alto potencial de crecimiento, con las acciones orientadas a la construcción de una plataforma común desde la integración para contribuir a una inserción global relevante y eficaz. En el marco del nuevo concepto de "regionalismo interdependiente" que propongo no pueden existir plataformas excluyentes de inserción para nuestros países.

Se trata además de una integración que debe consultar las nuevas realidades del escenario político regional y los desafíos de la globalización, mediante la construcción de consensos básicos en torno al papel de los acuerdos colectivos en la promoción del desarrollo competitivo y la inclusión social. La consideración de las asimetrías entre los países y la consolidación de la región como un actor político y económico diferenciado en la globalización -en un contexto de respeto a la diversidad y de la construcción de mínimos comunes en torno a un nuevo consenso por el desarrollo en la región y en el hemisferio- constituyen elementos básicos en la legitimación del concepto y la práctica del regionalismo interdependiente.

Se trata, en fin, de una integración que hoy debe guiarse por criterios de flexibilidad en los acuerdos institucionales, que hagan posible la convergencia en una agenda multidimensional, con distintas velocidades en aquellas prácticas y disciplinas de más difícil consenso y compromisos vinculantes en las áreas donde los intereses de los países coincidan. El regionalismo interdependiente debe apostar por el realismo y la geometría variable, para evitar metas irrealizables en los aspectos políticos, económicos y comerciales que pudieran conducir a los dilemas que en el pasado y en el presente han debido enfrentar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la CAN.

b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Los cambios ocurridos en las últimas décadas en materia de integración y comercio, así como los nuevos factores originados en la globalización, han cobrado relevancia y tendrán un impacto decisivo en el desarrollo de la región y en su inserción en la economía global. Estos trascendentales cambios hacen indispensable definir una visión estratégica de mediano y largo plazo para avanzar con éxito en los procesos de integración, el fortalecimiento de la democracia y la generación de dinámicas de inclusión económica, social y cultural. De igual manera, la región enfrenta retos de diversa naturaleza que hacen que la agenda a futuro sea compleja y que van más allá de lo simplemente económico. Entre los principales ejes, que deben guiar la nueva integración, en el marco de una agenda multidimensional y bajo el principio de un regionalismo interdependiente deben destacarse:

- Los mínimos comunes de una estrategia regional de prosperidad y seguridad, a partir de la cual sea posible fortalecer el diálogo hemisférico mediante la decidida integración de la lucha contra el terrorismo con una agenda de superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y de un nuevo tratamiento para las migraciones.
- Las tareas pendientes de acceso a los mercados regionales -que debe ser compatible con la existencia de diversas plataformas de inserción hemisférica y global- en un marco de convergencia de los acuerdos existentes y de reconocimiento de las asimetrías entre los países, que contemple la cooperación con las naciones de menor desarrollo relativo en la promoción de estándares productivos y asimilación de disciplinas comerciales para el acceso a mercados.
- Las acciones necesarias para facilitar el comercio, mejorar la infraestructura y optimizar la logística del intercambio, como condiciones complementarias de acceso a los mercados regionales, hemisféricos y globales.
- La promoción de las alianzas público-privadas para obtener resultados más promisorios en el desarrollo de la innovación, la adecuación de la infraestructura y el fortalecimiento de los sistemas educativos regionales, con el fin de preparar las estructuras productivas nacionales para afrontar las oportunidades y amenazas de la integración global.
- La construcción de una agenda conjunta de transformación productiva que enfatice estrategias de cooperación alrededor de asuntos como la ciencia, la tecnología y la innovación y que permita la incorporación activa de las pequeñas y medianas empresas en los flujos del comercio y la inversión regionales.
- El fortalecimiento de la acción colectiva para la producción de bienes públicos regionales como, por ejemplo, en áreas de apoyo para mejorar el clima de inversión en el sector formal de la región desde la base de la pirámide, o para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria.
- La consolidación de alianzas regionales para velar por la corresponsabilidad global frente al cambio climático, defender la biodiversidad amazónica y las fuentes de agua, promover la integración energética como núcleo duro de la integración regional y como espacio privilegiado para el diálogo hemisférico sobre seguridad energética; y fortalecer la gobernabilidad democrática y la inclusión social.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

En la actualidad, la integración regional atraviesa por una profunda crisis. Se percibe escepticismo en los agentes políticos, económicos y sociales de los países, como consecuencia de la brecha existente entre las expectativas generadas y los resultados obtenidos. En el caso particular de la CAN, el debilitamiento del proceso se originó en los pocos avances en el logro de un desarrollo equilibrado y armónico entre los países miembros, que había sido el objetivo consignado en el artículo 1º del Acuerdo.

En el caso del sector privado, es sabido que por razones asociadas a posiciones de privilegio obtenidas en su propio mercado, siempre existieron reservas en torno a la integración. No obstante, debe señalarse que actualmente amplios grupos empresariales están dispuestos a avanzar en las apuestas integracionistas sobre la base de reglas de juego precisas y estables entre los países. Estas reglas deben fundamentar decisiones transparentes y sostenibles alrededor de las infraestructuras de transporte, del adecuado funcionamiento de las aduanas y de la eliminación de las trabas en los pasos de frontera y reducir su énfasis en las regulaciones arancelarias que ya han mostrado suficiente avance.

Aunque el papel regulador y facilitador del Estado continúa siendo de gran trascendencia, no hay que olvidar que el contexto en que surgió la integración en los años sesenta es muy diferente del escenario actual, con el sector privado consolidado como actor determinante. La importancia de las empresas en el desarrollo económico y social mundial se evidencia en que de las 100 economías más grandes del mundo, 51 son corporaciones y sólo 49 son países, y en que las ventas de las primeras 200 corporaciones son 18 veces superiores al ingreso total del 24% de la población mundial (aquellos que viven en extrema pobreza). Asimismo, es importante mencionar que muchos países en desarrollo reciben mayor inversión privada extranjera que ayuda financiera externa, lo cual ratifica la importancia de saber canalizarla en beneficio de un crecimiento económico que mejore las condiciones de vida de sus habitantes. El enfoque de un regionalismo interdependiente apuesta por un papel central del sector privado en el desarrollo económico, en las alianzas creativas con el sector público y en los pactos empresariales por el desarrollo sostenible.

Tal vez la percepción generalizada de que la integración solo responde al interés de las elites políticas y empresariales se fundamenta, por un lado, en la preponderancia que han tenido en su conducción los agentes económicos y comerciales; en consecuencia, una mayor legitimidad para cualquier proceso de integración en un período en que se ha fortalecido la presencia de la sociedad civil en la definición de las agendas nacionales exige mecanismos más expeditos de consulta y participación de los agentes sociales. Por otro lado, el desencanto también se origina en la percepción del ciudadano común de que la integración poco o nada se ocupa de aspectos de su interés inmediato en áreas de mayor impacto como calidad de vida y desarrollo humano, o en áreas más elementales como libre circulación en el espacio regional para la promoción del intercambio cultural, la provisión mutua de servicios y el desarrollo del turismo, entre otros.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de*

las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?

Este aspecto se constituyó en una de las principales dificultades que debí enfrentar como Secretario General de la CAN. En efecto al término de 35 años de integración andina pudimos comprobar que subsistían grandes disparidades entre los países miembros del *Acuerdo de Cartagena*. Así por ejemplo, Ecuador y Bolivia juntos solo representaban un 14% del producto de los países miembros, mientras que su producto por habitante, medido en términos de paridad de compra, se mantenía muy por debajo del promedio andino (50% en el caso de Bolivia y 69% en el caso de Ecuador). Por esta razón, se hacían frecuentes los reclamos de las delegaciones de estos dos países, que insistían con alta dosis de razón en que las grandes asimetrías existentes al comienzo del proceso no habían podido compensarse con los mecanismos tradicionales del trato especial y diferenciado, ni tampoco con los esfuerzos de cooperación financiera existentes en el ámbito comunitario.

La integración europea se hizo con enormes soportes para la cohesión y la convergencia en el producto por habitante de los países y, en particular, de sus regiones interiores. La integración nuestra se ha hecho sin anestesia. Ya tenemos enormes disparidades entre los países, pero además las regiones subnacionales que exportan y que se encuentran conectadas al mundo son unas pocas.

Esto pone sobre la mesa de la nueva integración el papel de un tratamiento de las asimetrías. En consecuencia, resulta indispensable encontrar mecanismos solidarios que sean novedosos para financiar la cohesión nacional y territorial, con el fin de hacer más factible la integración a la globalización sobre las bases de mayor equidad e inclusión social.

En cualquier caso, este es un asunto de mayor trascendencia, porque la percepción fundada de algunos países en torno a la inequitativa distribución de los beneficios de la integración podría constituirse en un obstáculo de gran envergadura para la confluencia en un nuevo esfuerzo integracionista. Es cada vez más ampliamente reconocido que el criterio del incremento de la participación de los países de menor desarrollo en los mercados de los países miembros, a través de las acciones tradicionales del trato especial y diferenciado en materias arancelarias y normas comerciales resultaría insuficiente si es que no se combina con estrategias solidarias para contribuir al desarrollo de sus capacidades productivas y al crecimiento convergente. Lo anterior, toca más directamente el tema de las asimetrías e incluso los asuntos de la agenda multidimensional de la integración que tienen, en su esencia, una dimensión política.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

Tengo la convicción de que los acuerdos de libre comercio constituyen una oportunidad para mejorar las condiciones de acceso a nuevos mercados por parte de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que la firma de estos acuerdos de libre comercio, en sí misma, no contribuye al crecimiento económico ni al desarrollo sostenido de las naciones.

En consecuencia, considero que existe un espacio propicio desde el regionalismo interdependiente para la construcción de una agenda de transformación productiva que

contribuya a la generación de capacidades competitivas en los países de la región, especialmente en los sectores de las pequeñas y medianas industrias urbanas y rurales, en áreas como la promoción de las exportaciones, la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como en la creación de condiciones propicias a la inversión privada en áreas clave como la provisión de infraestructura y el acceso a las tecnologías de información y comunicación. La educación que es la llave maestra de la competitividad no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas. En estos frentes algunos países de la región han avanzado en ricas experiencias que podrían ser objeto de intercambio en un marco integracionista.

Existe, además, una gran disposición en los sectores político y empresarial para avanzar en esta dirección. Por lo tanto el BID debería continuar impulsando el intercambio de las mejores prácticas y, al mismo tiempo, apoyar la construcción colectiva de bienes públicos regionales en áreas estructurantes de la competitividad y el desarrollo sostenible.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

En las actuales circunstancias, resulta decisivo que entendamos la integración hemisférica como un proyecto político que trasciende el ámbito comercial. Hemos avanzado en varios frentes. Hoy, es más imperativo que nunca partir de un enfoque multidimensional de la integración. Para ello, los países deben adoptar una estructura flexible que les permita solucionar dilemas en torno a las dificultades que nos impiden alcanzar el logro de nuestros propios objetivos, y ampliar esa agenda a los nuevos temas del regionalismo interdependiente. Lo anterior, sin olvidar la importancia de construir unos mínimos comunes en torno al papel del Estado, de la economía de mercado, del sector privado y de los actores no gubernamentales, así como de los valores auténticos que inspiran la democracia en nuestro continente.

No podemos ocultar que la integración regional pasa por una encrucijada, entre otras razones por los desacuerdos en los enfoques de desarrollo que han incidido en las visibles diferencias que hoy se presentan en torno a las mejores alternativas de inserción internacional y también en aproximaciones ideológicas distintas que inciden en nuestro modelo político y económico. No obstante, esta diversidad de enfoques no ha representado un obstáculo insalvable para que el continente sea un actor económico y político diferenciado en las relaciones internacionales, como se desprende del interés de las naciones por fortalecer escenarios de cooperación genuinamente regionales, para la solución de sus propios problemas y divergencias.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

En efecto, el período más reciente de auge de la economía y de la demanda mundial tuvo un impacto visible en el dinamismo de las exportaciones y, por esta vía, en las mayores tasas de crecimiento de las economías de la región. De hecho, las exportaciones totales de América

Latina y el Caribe entre 2002 y 2007 crecieron a una tasa de 14% promedio anual, una cifra superior a la expansión del comercio mundial, pero que no fue suficiente para introducir cambios de fondo en sus patrones de inserción internacional, así como en la calidad de su crecimiento y empleo productivo. Además, hubo una escasa diversificación de los mercados de destino, con las notables excepciones de Brasil y Chile, y un predominio persistente de las exportaciones del sector primario hacia Estados Unidos y recientemente hacia China.

La tarea pendiente de la región es el aprovechamiento de las oportunidades de conocimiento que ofrece la economía global para países y regiones emergentes como consecuencia de la redefinición de productos, servicios y mercados. Para ello se requiere crear condiciones propicias mediante las políticas públicas y las alianzas público-privadas, con el fin de promover la formación de recursos humanos calificados y la innovación en sectores propios de los nuevos paradigmas tecnoeconómicos, tales como las tecnologías de la información y la comunicación, la nanotecnología y la biotecnología, entre otros.

En todo caso, considero que más importante que ofrecer recetas o recomendaciones sobre un listado de sectores, que al fin y al cabo son una responsabilidad de las estrategias nacionales, es hacer de esta nueva etapa de la integración una plataforma común para dotarse de la infraestructura vial y de la conectividad requeridas; de las capacidades técnicas y tecnológicas necesarias, así como de las instituciones imprescindibles para acceder a las fuentes de la productividad y la competitividad. Es precisamente en este campo donde se aprecian las diferencias más notables entre las subregiones y los países de América Latina y el Caribe para su exitosa inserción en la economía global.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Esta pregunta me lleva a una reflexión de carácter estratégico. La CAN y el MERCOSUR sumados a Chile, Guyana y Surinam representan 2.3 miles de millones de producto interno bruto (en dólares corrientes de 2008) y un mercado cercano a los 400 millones de personas. Además, América del Sur tiene casi un tercio de la biodiversidad del planeta; algo menos de un cuarto del agua dulce del mundo, dispone de diversas fuentes de energía para los próximos cien años y es un exportador tradicional de alimentos que hoy presentan visibles restricciones de oferta en otras latitudes. Somos, por lo tanto, una de las grandes plataformas en el escenario multipolar del siglo XXI. El reto es asumir de manera conjunta las posibilidades que presenta el aprovechamiento de este enorme potencial. Los esfuerzos de UNASUR en esta dirección son alentadores.

En el frente ambiental, los países de la región se han visto en la obligación de replantear esfuerzos aislados para avanzar en esquemas asociativos de intervención y de coordinación en los foros internacionales, otorgando prioridad a la agenda ambiental en sus estrategias de desarrollo. Este es, sin duda, un ámbito en el cual la integración tiene un amplio espacio de acción para identificar iniciativas conjuntas a fin de detener el deterioro de la diversidad biológica, defender las fuentes de agua dulce y negociar en bloque frente a grupos de interés y a países desarrollados que han mostrado poco compromiso para mejorar la calidad del medio ambiente.

La condición de países megadiversos, que los andinos comparten con Brasil, debe ser entendida como una oportunidad para construir alianzas sólidas que exijan la corresponsabilidad global

en la defensa de su biodiversidad y, particularmente, de sus fuentes de agua dulce, tema de la mayor relevancia para el desarrollo sostenible en los próximos 50 años.

La integración puede y debe cumplir un papel estratégico también en la construcción de una alianza sostenida para el desarrollo con base en el inmenso potencial energético de la subregión. Esto constituye un eje fundamental en el acercamiento de nuestros países debido a los riesgos de desabastecimiento en algunos de ellos y es un elemento clave en la negociación frente a terceros países, que claramente reconocen a América del Sur como un jugador global en este frente. Los logros obtenidos en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), a pesar de los avances y retrocesos, deberían tener un alcance más amplio para darle una mayor dimensión a las razones y las posibilidades de la nueva integración.

Los organismos multilaterales, y en particular el BID, tienen un papel trascendental que jugar para fortalecer la cooperación entre los países con el fin de poner en valor los recursos existentes, tanto en la perspectiva del desarrollo sostenible como de la presencia relevante en el escenario global.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

La franca recesión en que han ingresado las economías desarrolladas, así como la fuerte desaceleración que experimenta la economía global, contribuirán a la finalización de una etapa de auge de la demanda mundial. Esto obligará a programas de ajuste en todos los países para enfrentar esta contingencia. Los estrechos nexos que los países de América Latina y el Caribe presentan hoy con la economía de Estados Unidos, derivarían en un menor crecimiento de la región, que sería alrededor del 4,5% para 2008 y 2,5% para 2009, según las estimaciones preliminares del Fondo Monetario Internacional a fines de 2008. Estas estimaciones continúan ajustándose hacia abajo dada la creciente dimensión de una crisis que aún no logra ser estimada en toda su magnitud.

La incertidumbre mundial podría constituirse en una fuente de presión para prácticas proteccionistas y medidas de defensa comercial que atentarían contra los esfuerzos por reactivar un proceso de integración económica en la región. Sin embargo, considero que la actual coyuntura global constituye una oportunidad propicia para revalorizar el papel de la integración en la búsqueda de mínimos comunes en torno a algunos aspectos decisivos para el futuro de la región. Entre ellos, las alternativas con que cuentan los países para abordar en forma conjunta el complejo panorama que se pronostica para la economía mundial en 2009, así como los escenarios de la geopolítica global que se han venido delineando en los últimos dos décadas.

La integración juega un papel principal a la hora de enfrentar estos retos porque los grandes problemas del futuro no pueden ser afrontados por cada uno de los países individualmente. Son realidades que perforan las fronteras, que migran y que, en consecuencia, requieren de una plataforma institucional común, dentro de la flexibilidad que exige el regionalismo interdependiente.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

No existen plataformas excluyentes. La inserción global de América Latina no ocurre sobre la base de una estructura tripolar sino sobre la base de una dinámica multipolar como consecuencia de la aparición de nuevos actores económicos y geopolíticos que no son exclusivamente bloques regionales.

El mundo en el siglo XXI será un escenario sin verdadero centro, al mismo tiempo que sin orillas. Esto puede parecer ingenuo, pero ese poder se hará con el tiempo menor, más relativo, más difundido en una red compleja de alianzas, acuerdos y eventuales conflictos. Nuevos poderes se alzarán, y algunos de ellos ya se alzan como China, India, Rusia y Brasil. En un mundo tan diverso, América Latina y el Caribe tiene que actuar en muchos tableros a la vez. Los intereses nacionales y las estrategias que de ellos se derivan contribuirán a precisar los ejes, así como el ámbito de las alianzas en diferentes escenarios de integración regional, hemisférica y global.

Uno de los tableros más importante en los que se juega el futuro de la región es su relación con Estados Unidos. En efecto, la llegada de la nueva administración, así como los anuncios hechos por el Presidente Obama y su Secretaria de Estado, podrían marcar un rumbo más esperanzador para la integración hemisférica en un contexto de cooperación, de respeto a la diversidad y a la autonomía interdependiente. De allí la trascendencia que tiene la celebración de la Cumbre de las Américas (Abril 2009), en la que confiamos puedan sentarse las bases de una nueva alianza entre Estados Unidos, Canadá, América Latina y el Caribe, fundada en auténticos valores democráticos y en los principios de una prosperidad común.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

El BID podría aprovechar su autoridad y su credibilidad, para cumplir un papel principal en el debate de un nuevo consenso para el desarrollo en América Latina y el Caribe que ha pasado del carácter de necesario a urgente, debido a la diversidad de enfoques que hoy existe entre los países y de los desafíos que plantean las tendencias de la globalización,

Este debate debería facilitar la construcción de mínimos comunes en torno al papel del Estado, del sector empresarial y de las alianzas público-privadas, así como de las tareas de la nueva integración, para hacer posible la transformación productiva de los países en un contexto de crecimiento, equidad e inclusión social.

Las precisiones obtenidas como consecuencia de este debate, que debería dar lugar a la consolidación del BID como el Banco del Desarrollo y la Integración en el continente, permitirían

reafirmar, y en algunos casos reorientar, programas de apoyo con énfasis en las estrategias de acción colectiva para la construcción de bienes públicos regionales o el fortalecimiento de escenarios de integración de los países para avanzar, con flexibilidad, en aspectos tales como:

- el logro de metas comunes en materia de calidad de vida y desarrollo humano, que son elementos fundamentales para la legitimidad de la nueva integración;
- la construcción de capacidades competitivas para estimular la inserción individual y colectiva de los países en la economía global, con énfasis en el tratamiento de las asimetrías en los países menos desarrollados; y
- la creación de condiciones propicias al flujo del comercio y de las inversiones privadas que demandan acciones específicas de los países en temas como los marcos regulatorios comunes, la modernización de la infraestructura, el transporte y los procedimientos aduaneros, así como las políticas de libre circulación de los ciudadanos.



ENTREVISTA A FÉLIX PEÑA

Director del Módulo Jean Monnet (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Especialista en integración económica. Participó en la creación del MERCOSUR, fue Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y Subgerente de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Quizás la principal lección de cincuenta años de experiencia en la integración regional es, precisamente, que cuando han predominado en el plano de la acción y de las políticas públicas, visiones unidimensionales y parciales (por ejemplo, poniendo el acento, sólo en lo comercial o en lo político) ellas han conducido al estancamiento o a la declinación y eventualmente el fracaso de un proceso de integración. A veces tales visiones parciales han reflejado las que han predominado también en el plano académico.

Entender en toda su profundidad el fenómeno de la integración en América Latina y el Caribe, especialmente en sus diversas expresiones, requiere entonces colocarlo en una perspectiva histórica de los países y de la región en su conjunto, así como combinar sistemáticamente los factores políticos, económicos, sociales e, incluso, culturales, que explican la propensión de países que comparten un espacio geográfico regional ya sea a trabajar juntos, incluyendo la hipótesis de un proceso formal de integración voluntaria, o a inclinarse por una competencia dominada por el conflicto y, eventualmente por la confrontación.¹ Todo intento de abordar el fenómeno sólo en la perspectiva de uno de los factores que lo explican puede conducir a una distorsión de la realidad o a no entenderla en toda su riqueza. En el plano de las estrategias y de las políticas públicas, abre la puerta a la pérdida de eficacia y, finalmente, al deterioro e irrelevancia del respectivo proceso de integración.

¹ La necesidad de una perspectiva histórica y de aproximaciones multidisciplinarias al fenómeno de la integración de un espacio geográfico regional, es la que predomina hoy también cuando se trata de entender la evolución de las relaciones económicas internacionales y del comercio mundial. Véase al respecto Ronald Findlay y Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and World Economy in the Second Millennium*, Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2007).

Otras lecciones de importancia son las siguientes. La construcción de un espacio de integración regional es una tarea sin plazo fijo y de trayectoria no lineal. Siempre habrá avances y retrocesos. Pero lo negativo en la experiencia regional es que tal trayectoria sinuosa y arrítmica se ha traducido, en distintas oportunidades, en pérdidas de los activos acumulados, incluso con una tendencia recurrente a recomenzar desde cero, con el consiguiente desgaste de la imagen de la propia idea de integración.

- La movilización de los países al desarrollo de procesos de integración responde a incentivos fluctuantes. Su intensidad determina el interés en promover o en frenar un proceso concreto de integración regional. Ellos también pueden ser predominantemente políticos o económicos, pero en general se presentan combinados aunque con diferentes énfasis.
- La integración consensual entre naciones soberanas y contiguas, requiere de liderazgos colectivos en el que participe al menos un núcleo duro de países con suficientes incentivos para orientar e impulsar el respectivo proceso. Un enfoque basado en la noción de un país ancla o eje de la integración de mercados regionales, no parecería realista y viable en un espacio geográfico regional de creciente diversidad y multipolaridad. Pero no se ha observado en la región un cuadro de situación similar al que condujo en el espacio geográfico regional europeo a una pauta de liderazgo colectivo institucionalizado en la actual Unión Europea.
- Para ser sustentable en el tiempo y elevar los costos de su reversibilidad, un proceso de integración tiene que resultar de la combinación de metodologías *top-down* y *bottom-up*. Tres productos típicos de un proceso de integración que combina ambas metodologías, han estado generalmente ausentes de los procesos desarrollados en la región. Ellos son: reglas de juego formales e informales que sean efectivas, eficaces y con legitimidad social; redes de intereses y solidaridades de hecho económicos y sociales; y símbolos, que permitan a los ciudadanos identificarse con el respectivo espacio regional. Al menos ésta es una de las principales lecciones que pueden extraerse de la experiencia de cincuenta años de integración en el espacio geográfico europeo.

La integración regional puede producir beneficios económicos, sociales y políticos, a condición de que cada país tenga una estrategia clara que indique por qué participa en un determinado proceso, cómo aprovecharlo en función de sus intereses y qué lugar ocupa en el escenario más amplio de su inserción en el escenario global. La lección podría sintetizarse en: es a partir de lo nacional que se construye lo regional y la integración será tan sólida, como bien definidos sean los intereses nacionales de los países que en ella participan.

El predominio de intereses defensivos de los sectores empresarios y la insuficiencia de los intereses ofensivos que reflejen estrategias de internacionalización en el espacio regional, se han traducido en el énfasis colocado en las excepciones y en los temas sensibles. La apertura selectiva y precaria de los respectivos mercados ha sido una nota dominante en la integración regional. Al menos en el plano comercial, las listas de excepción y los intereses que las explican, permiten entender buena parte de la historia de los procesos de integración.

La calidad de las reglas de juego y, por ende, de los procesos que las crean, son variables clave para que un proceso de integración sea sustentable en el tiempo, ya que hace a la previsibilidad que requieren quienes eventualmente invierten en función de los mercados ampliados. La lección podría sintetizarse en: un proceso de integración, a fin de producir los efectos deseados,

tiene que ser *rule-oriented* y ello requiere mecanismos de concertación de intereses nacionales eficaces y que tomen en cuenta las asimetrías de todo tipo entre los países participantes.

La dinámica de la integración y los métodos de trabajo que se emplean, deben adaptarse continuamente a los cambios que se producen en los propios países y en el entorno regional y global. La lección podría sintetizarse en: no hay fórmulas fijas para desarrollar un proceso de integración y ello se traduce en la necesidad de adaptar continuamente objetivos y métodos de trabajo a las realidades internas y externas, sin que la flexibilidad resultante afecte un cuadro de razonable previsibilidad.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Primero, asegurar condiciones razonables de gobernabilidad del espacio geográfico regional o subregional; esto es, el predominio de factores que hacen a la paz y a la estabilidad política. La experiencia histórica demuestra que tal predominio es esencial para la expansión del comercio y la integración económica entre países que comparten un espacio geográfico.

Segundo, facilitar el abordaje colectivo de diversos desafíos políticos y económicos en los planos regional y global. Es decir, de aquellos desafíos que no puedan ser encarados individualmente por cada país. Seguridad, acceso a las fuentes de energía, agua, alimentos, innovación tecnológica, son algunas de las principales cuestiones en las que pueden vislumbrarse desafíos colectivos hacia adelante. Ellos condicionarán las respectivas agendas de integración regional, con obvias diferencias según la subregión.

Tercero, potenciar la capacidad nacional para desarrollar estrategias de competitividad sistémica, asegurar la cohesión social y negociar con terceros países. Seguirá siendo éste un incentivo fuerte para que cada país procure incidir en la organización de un entorno regional que le sea favorable.

Por último, las asimetrías económicas entre los países de la región, tornan fundamental las políticas e instrumentos que contribuyan a que los países de menor desarrollo relativo también puedan acceder a los beneficios potenciales de la integración. La experiencia europea en materia de transición asistida con los países que se incorporaron en los últimos años, es de valor también para la región, especialmente si se la vincula con la cooperación internacional con ALC.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

La experiencia acumulada indica que para evitar grandes brechas entre las expectativas y los resultados del proceso de integración es condición necesaria brindar a la opinión pública explicaciones amplias y fidedignas acerca de los costos y beneficios para cada país. Ello requiere de liderazgo político, pero también de solvencia técnica. Las reacciones eventualmente negativas a un proceso de integración resultan de percepciones de desigualdad en la distribución de los beneficios, sean ellos económicos, sociales, o políticos. Muchas veces en tales percepciones,

resulta difícil diferenciar aquello que es la resultante del respectivo proceso de integración (por ejemplo, en términos de efectos sobre el empleo y sobre los niveles de desigualdad social) de lo que es una consecuencia de las políticas nacionales.

Otra condición es la de resistir la frecuente tentación a sobreestimar los resultados que pueden esperarse de un proceso de integración, como consecuencia de una propensión a producir hechos de efectos mediáticos de corto plazo. La diplomacia de las Cumbres ha contribuido, a veces, a procurar la adopción de decisiones que luego no penetran en la realidad. Existe al respecto una tendencia a calificar de históricos ciertos resultados que luego se evidencian como efímeros.

Asegurar la participación de todos los sectores sociales en la definición de las estrategias nacionales de integración, sería una tercera condición para evitar la mencionada brecha. Una participación más activa de la sociedad civil y de sus representantes en los respectivos parlamentos nacionales, facilitada por un mayor grado de transparencia en los procesos de decisión, puede contribuir a una mayor legitimidad social de un proceso de integración. Pero para ello es fundamental que los respectivos sectores tengan también sus intereses y estrategias bien definidos.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

Tal convergencia es en gran medida la resultante de las respectivas estrategias y políticas nacionales de desarrollo. La integración debe potenciar tales estrategias, pero no puede sustituirlas. Sin embargo, se requieren políticas activas que permitan a los países de menor dimensión y grado de desarrollo relativo, participar de los beneficios que se supone resultan de la integración y, en particular, de los mercados ampliados. Mecanismos y políticas de transición asistida pueden contribuir a atenuar y finalmente eliminar los efectos de las divergencias de ingresos que se generan con la apertura de los respectivos mercados, especialmente cuando las asimetrías económicas entre los países participantes son pronunciadas.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

Las experiencias acumuladas en la propia región, parecen indicar que hay tres condiciones necesarias para incrementar la competitividad individual y colectiva en la economía global.

En primer lugar, es necesario eliminar los factores de precariedad en las condiciones de acceso a los respectivos mercados, instalando así el efecto de seguro contra el proteccionismo de los acuerdos de integración. Actualmente, salvo en el caso de los recursos naturales, la precariedad en las reglas de juego favorece, por lo general, la concentración de las inversiones productivas en los países de mayor dimensión económica relativa; genera más desigualdades en la distribución de los beneficios de la integración; acrecienta el riesgo de una creciente ilegitimidad social del proceso integracionista en los países que perciben que pierden más de

lo que ganan; y estimulan la búsqueda de alternativas al respectivo esquema de integración, generando un efecto de fuga que se ha observado en varios casos en la región.

Segundo, se requiere desarrollar con el apoyo de la cooperación internacional políticas activas a favor de los países de menor desarrollo relativo, con el alcance antes mencionado de transición asistida.

Por último, es preciso estimular el desarrollo de estrategias ofensivas de los respectivos sectores empresarios, a fin de intensificar las redes de producción y distribución de alcance transnacional, dentro del espacio de integración y en función de su proyección a los mercados globales.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Un ideario de integración que sea realista, sólo puede ser la resultante de la calidad de las respectivas estrategias nacionales y de un reconocimiento del carácter multidimensional de todo proceso consensual entre naciones soberanas. Segmentar lo político, de lo económico y social, sólo puede conducir a procesos de integración que no son sustentables en el tiempo y que, por ende, generan frustración y finalmente, ilegitimidad social del emprendimiento conjunto.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

En un contexto internacional de incertidumbre y profundos cambios en la distribución del poder entre las naciones, resulta difícil determinar *a priori* cuáles son las actividades y sectores más promisorios. Tal ejercicio sólo puede hacerse a partir de las respectivas estrategias nacionales y de la correcta apreciación sobre cuáles son los desafíos colectivos que requieren también de abordajes colectivos. Ello torna más importante aún la calidad de los mecanismos de concertación de los intereses nacionales, así como el diagnóstico actualizado de los cambios que se están produciendo en el entorno externo de cada país.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Reconocer que la competencia entre los países es algo natural e inevitable, es condición necesaria para articular mecanismos de trabajo conjunto, por ejemplo en materia de energía o de alimentos. Estos mecanismos de trabajo muy probablemente tendrán que ser de geometría

variable a fin de responder a las muy diversas situaciones que se verifican en la realidad, especialmente en materia de dotación de recursos. A largo plazo, la cooperación entre naciones soberanas sólo puede sustentarse en la percepción de ganancias mutuas y en reglas de juego que sean, a la vez, flexibles y previsibles.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

Un diagnóstico correcto y permanentemente actualizado sobre los efectos de los cambios en el contexto global en cada uno de los países de la región, es condición indispensable para poder aspirar a abordajes conjuntos de los desafíos que se planteen. La otra condición es la eficacia de los mecanismos de concertación de intereses nacionales que se empleen, así como su adaptación a la diversidad de situaciones. Escapar a la tentación de fórmulas únicas es también algo indispensable, teniendo en cuenta la gran diversidad que caracteriza a la región en su conjunto, e incluso a sus subregiones.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

El contexto global tiende a ser multipolar o descentrado y no tripolar.² De ahí que los países de la región confrontan múltiples opciones para su inserción internacional. La de la integración regional es una. Sin embargo, no debe ser concebida como la única y, a veces, ni siquiera como la principal. Las otras se plantean en el plano hemisférico y en distintos ejes interregionales. Las posibilidades de trabajo conjunto en el plano hemisférico son enormes. Pero ellas no pueden ir en desmedro de la diversidad de opciones externas que cada país de la región tiene y tendrá más aún en el futuro. Parece fundamental evitar el error de encasillar el trabajo conjunto, sea en el plano hemisférico o en los distintos ejes interregionales, dentro de fórmulas rígidas como fuera el caso de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o de algunas de las propuestas vinculadas con la asociación estratégica América Latina, Caribe y Unión Europea (ALC-UE). Al respecto, cabe valorizar los mecanismos no preferenciales en las relaciones con terceros países, como complemento o eventualmente sustituto de los acuerdos comerciales preferenciales. Es muy amplia la agenda de trabajo existente en materia de cooperación con un alcance no preferencial (en el sentido de las reglas del GATT-OMC), especialmente en materia de energía, cambio climático, seguridad alimentaria, cadenas productivas, innovación tecnológica, conectividad física de los mercados y facilitación de comercio.

² Sobre las características del actual cuadro de distribución de poder mundial y su incidencia en la redefinición del orden internacional, véanse entre otros libros recientes: Fareed Zakarias, *The Post-American World*, Nueva York-Londres: W. W. Norton and Company, 2008 y Jean-Claude Guillebaud, *Le Commencement d'un Monde. Vers une modernité métisse*, París: Éditions du Seuil, 2008.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

El BID podría contribuir de diversas maneras al proceso de integración regional e inserción global de los países de la región. Quizás la principal contribución sería preservar y fortalecer la idea del Banco de la Integración, poniendo énfasis en el desarrollo de un regionalismo eficaz, multidimensional, flexible y abierto al mundo.

También podría privilegiar en sus múltiples mecanismos de financiamiento y de cooperación técnica, aquellos proyectos que contribuyan a desarrollar: la conectividad física de los mercados de cada país con los de la región y del mundo; las redes transnacionales de producción, distribución e innovación tecnológica; la calidad institucional de los mecanismos de la integración y, en particular, la de los organismos públicos y privados que inciden en la elaboración y aplicación de políticas nacionales de inserción económica en la región y en el mundo.

Además, debería brindar atención particular a la cuestión de las asimetrías en la integración regional, y a los programas y mecanismos de apoyo a los países de menor dimensión y grado de desarrollo relativo, procurando la participación activa en las acciones que se desarrollen de aquellos países de la región con mayor capacidad para cooperar (por ejemplo a través de mecanismos de cooperación trilateral que faciliten el acceso de esos países a las oportunidades abiertas, a la vez, por los mercados de la región y por los globales).

Asimismo, podría apoyar el desarrollo de redes de instituciones sociales y académicas de alcance regional o subregional que faciliten el debate interdisciplinario y *multi-stakeholders*, de las mejores prácticas que en la región y en el mundo contribuyen a un regionalismo eficaz, para que se traduzca en una mayor conexión e interacción en el plano económico entre los países y sus actores sociales.

Por último, debería facilitar la diseminación de mejores prácticas sobre métodos eficaces de integración, es decir, de aquellos que pueden producir efectos de regionalización que sean sostenibles en el tiempo.





ENTREVISTA A CARLOS PÉREZ DEL CASTILLO

Actualmente consultor internacional independiente (FAO, IICA, BID, PNUD, CAF, ALADI, UNCTAD), especializado en comercio y negociaciones internacionales, integración, productos básicos y gobernanza, y docente en varias universidades de América Latina y España. A lo largo de su carrera ocupó varios cargos gubernamentales en su país de origen, Uruguay. Desempeñó altos cargos en la UNCTAD y CEPAL. Embajador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial Del Comercio (OMC) y otros organismos internacionales.



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Entre las enseñanzas positivas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se destacan la expansión del comercio dentro de la subregión, el apoyo a las instituciones democráticas y la estabilidad política y las convergencias en algunas áreas. Entre las negativas vale mencionar que nunca existió una visión o estrategia compartida entre los miembros de los objetivos del proceso de integración; que hubo resistencia de los países más grandes a reducir su autonomía o discrecionalidad en el manejo de sus políticas nacionales; que se aprecian enormes brechas entre lo declarado y lo acordado; y que hubo incapacidad para articular como bloque una inserción externa más eficiente en el comercio internacional.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Las nuevas fuerzas motrices del proceso de integración deberán estar precedidas de un gran esfuerzo de sinceramiento entre los miembros acerca de la extrema fragilidad, parálisis y profunda crisis en que se encuentran actualmente los procesos de integración. Es absolutamente necesario encontrar una nueva configuración de compromisos y obligaciones sustentados en las realidades políticas nacionales, que tome en cuenta las flexibilidades requeridas por cada miembro y que saque provecho de las lecciones del pasado.

Sin abandonar las metas acordadas inicialmente, y que podrán ser reactivadas oportunamente, se necesita volver a formular un cronograma de etapas realistas en la integración, que nos permita ir avanzando progresivamente sobre la base de compromisos asumidos con posibilidades ciertas de cumplimiento para devolverle credibilidad al proceso. Dentro de esas fuerzas motrices destacamos: volver al tratamiento colectivo de los temas; promover el fortalecimiento institucional; instrumentar las obligaciones asumidas por los miembros con flexibilidad y ritmos diversos; y dar prioridad a una renovada cooperación regional en campos estratégicos tales como la energía, la infraestructura y la seguridad alimentaria.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

Como fue mencionado anteriormente, uno de los problemas más serios es el de los incumplimientos. Se acuerdan todo tipo de disposiciones que nunca se cumplen y ni siquiera se integran a los ordenamientos jurídicos de cada país. Esto ha venido erosionando la credibilidad de la integración. Otro factor importante es que para el éxito de un proceso de integración se necesita el liderazgo, altruismo y sacrificio de los países más grandes para abarcar en sus posiciones los intereses de los más chicos, (la Unión Europea no sería lo que es sin el liderazgo contemplativo de los demás miembros por parte de Francia y Alemania). Eso nunca existió en el MERCOSUR. Lo que es bueno para Brasil no es necesariamente bueno para los otros miembros. Los liderazgos se ganan, no se imponen ignorando los intereses y necesidades de los más chicos. Esta visión de la distancia entre expectativas y logros, así como sus principales causas, son compartidas por amplias capas de la dirigencia tanto a nivel gubernamental como del sector privado, sindical y académico.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

No veo ningún indicador o señal concreta (aparte de algunas declaraciones retóricas) de que la convergencia de los ingresos se constituya en un *driver* de la integración en la región. La convergencia de grados de desarrollo e ingresos entre los diferentes miembros del proceso de integración de la Unión Europea se dio a través de masivas transferencias de recursos financieros a las regiones más pobres, o a través de la aplicación de medidas de apoyo y subsidios sectoriales a todos los miembros, en un pie de igualdad (tal como la Política Agrícola Común). Ningún proceso de integración regional en América Latina y el Caribe cuenta con esos medios financieros, ni con las instituciones comunitarias necesarias para abordar el tema de la convergencia de ingresos.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

El logro de una mayor competitividad es un requisito indispensable para una mejor inserción de la región en la economía global. Considero que el ámbito del comercio, de la captación de inversiones y tecnología, de negociaciones conjuntas con terceros países constituyen instancias idóneas para alcanzar mayor racionalidad en los procesos de integración regional con miras a una mayor competitividad internacional. Sin embargo, no veo actualmente predisposición de los gobiernos o de las élites empresariales y políticas para avanzar conjuntamente en esa dirección. Basta citar, como ejemplo en el MERCOSUR, la actitud de Argentina en cuanto a su política actual de sustitución de importaciones, que erosiona cualquier posibilidad de negociaciones conjuntas del bloque tanto en el plano multilateral como en el bilateral.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

La verdadera pregunta aquí es cómo hacerle llegar a los más necesitados los frutos de la integración. Cómo hacerles sentir que son parte de esta integración para que puedan sostener el proceso. La respuesta no es fácil. La Unión Europea en cierta medida, como ya se observó, ha tenido logros en este campo que son de difícil imitación en la región. Quizás un acento prioritario en obras de infraestructura, (carreteras, puertos, todo tipo de transporte y energía) que tengan un gran impacto en el desarrollo y movilización regional pueda ser una vía indirecta para reforzar este objetivo. No me convencen los conceptos de integración social que propugna la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como el nuevo paradigma de la integración regional. Sin criticar los motivos y sus posibles resultados benéficos para aquellos ciudadanos más necesitados, las acciones previstas son proyectos sociales que financia básicamente uno de los miembros (Venezuela), más que actividades propiamente de integración. Las mismas podrían instrumentarse de manera bilateral sin necesidad de un marco de integración regional.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

Es lógico que no se aprecien cambios significativos en el patrón de inserción externa, pues los países de la región continúan dependiendo en gran medida de la exportación de recursos naturales y energía. Además, es muy probable que varios de estos productos, sobre todo aquellos con mayor valor agregado, continúen siendo importantes en la futura canasta exportadora de la región. Sin embargo, muchos de ellos han ido perdiendo participación en el comercio mundial de bienes y servicios. Por el contrario, algunos servicios y productos de media y alta tecnología están mostrando mayor dinamismo como plataforma de inserción en la economía global. En consecuencia, una diversificación de nuestra oferta exportable en esa dirección sería altamente deseable.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Los alimentos y la energía se han convertido en temas de gran relevancia en la agenda internacional tanto a nivel de gobiernos, como de organismos internacionales y medios de comunicación masiva. A su vez, las proyecciones mundiales de mediano plazo en cuanto a la disponibilidad de agua, apuntan todas hacia una gran escasez en varios puntos críticos de nuestro planeta, hecho que le otorga a este recurso una dimensión estratégica para la economía mundial. América Latina y el Caribe tiene una posición privilegiada en estos tres campos: es exportadora neta de alimentos y energía y posee las mayores reservas de agua dulce a nivel global.

Lo mejor que podríamos hacer para poner en valor estos recursos y, al mismo tiempo fortalecer el proceso de integración regional, es definir conjuntamente políticas con relación a estos temas tanto hacia adentro como hacia fuera de la región. Un primer paso importante sería darle prioridad al abastecimiento regional de alimentos y energía, velando por los intereses de los importadores netos. A tal fin, se podría acordar un plan de acción que contemple aspectos de suministro y actividades de cooperación tendientes al perfeccionamiento o construcción de infraestructura para facilitar su instrumentación. En segundo lugar, se deberían definir políticas y acciones con relación a la producción, distribución y el transporte de estos productos. Un tercer paso sería participar activamente como región en todos los foros de cooperación internacional que tratan aspectos vinculados con la seguridad alimentaria y energética a nivel global. Nuestra región, por la abundancia de estos recursos, su capacidad de producción y su ventajas competitivas frente a otras regiones del mundo, debe ser necesariamente parte de la solución de estos problemas. Un cuarto paso sería la promoción de inversiones conjuntas a nivel regional para una explotación más racional y eficiente de estos recursos, la convergencia de cadenas productivas entre países para agregarle valor a los productos y evitar competencias estériles.

En cuanto a nuestros abundantes recursos hídricos es imperativo que analicemos la situación conjuntamente para definir una estrategia y una normativa a nivel regional que asegure la explotación y utilización racional entre las crecientes demandas de distinta índole (zonas urbanas, rurales, irrigación, y otras). Las acciones de este tipo podrían contribuir de manera importante a fortalecer el proceso de integración regional. A modo de ejemplo, este podría ser el caso del acuífero Guaraní para el MERCOSUR.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

Conuerdo con el concepto que la recesión global debería ser una oportunidad de trabajo conjunto en el proceso de integración regional para enfrentar la coyuntura y posicionarnos mejor en nuestro relacionamiento externo. No obstante, la realidad que estamos percibiendo en el MERCOSUR tiende más bien a un "sálvese quien pueda", cada uno aplicando medidas por su lado, o tratando de demostrar ante la comunidad internacional que somos diferentes de los demás y que se nos debería considerar como tal.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

El fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) llevó a Estados Unidos a forjar una integración hemisférica a su manera, a través de acuerdos preferenciales bilaterales con países o grupos de países de la región sobre la base de una agenda que contemplaba principalmente sus intereses. El MERCOSUR tiene una gran cuota de responsabilidad en que la integración hemisférica no se haya llevado a cabo de manera más equilibrada para los intereses de la región. La historia lo juzgará. Como consecuencia, Estados Unidos tiene actualmente acuerdos preferenciales con todos los países de la región, menos con MERCOSUR y Cuba. Esto gravita no solo en las condiciones de acceso al mercado del norte sino que también en la atracción de inversiones. No veo posible a estas alturas una reformulación del ALCA. Sí, es factible que, una vez que Brasil y Estados Unidos se pongan de acuerdo sobre el contenido de un acuerdo comercial preferencial que contemple beneficios mutuos, dicho acuerdo se extienda a los otros miembros del MERCOSUR a través de la negociación de un 4+1.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

Para poder seguir contribuyendo a la consolidación de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, el BID debe reconocer y adecuar sus acciones a las realidades actuales de estos procesos. Ignorarlas y seguir actuando sobre la base de las bondades y beneficios potenciales de ellos no nos parece una solución adecuada.

El financiamiento de proyectos de claro corte regional o subregional, que abarque los intereses de todos y que reparta los beneficios entre ellos (infraestructura, hidrovía, transporte, energía, investigación y desarrollo, transferencia tecnológica, apoyo al establecimiento de instituciones regionales que actúen en función de los intereses de todos los miembros, entre otras iniciativas) nos parece un camino idóneo que puede aportar mucho a la consolidación y credibilidad de los procesos de integración.





÷	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 y a partir del presente número, esta página 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, 2008 (Datos preliminares, variaciones en % desde 2007 a 2008)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	29	26	26	22	3	21	7	19	25
Comunidad Andina	40	46	16	27	23	25	27	25	23
ALADI ¹	31	30	26	24	17	23	9	13	17
MCCA	34	64	31	24	14	17	6	11	9
América Latina ²	31	30	26	24	16	22	9	13	17
TLCAN	36	37	31	19	15	19	6	9	10
Total hemisferio	33	33	29	21	16	20	8	11	13

 Cuadro 1

EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2008 (Datos preliminares, en millones de US\$)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	41.683	53.514	10.188	74.791	1.619	77.516	41.676	118.523	278.914
Comunidad Andina	5.559	10.300	7.000	25.995	1.548	28.910	32.321	61.846	94.115
ALADI ¹	59.205	78.407	29.588	133.528	8.505	146.771	380.131	524.993	827.473
MCCA	79	222	211	1.585	6.391	9.137	11.739	20.210	25.927
América Latina ²	59.287	78.637	29.818	135.149	15.008	156.073	392.331	545.836	854.544
TLCAN	50.810	65.696	27.727	265.674	23.159	302.384	1.011.938	1.169.646	2.045.709
<i>Total hemisferio</i>	<i>105.131</i>	<i>137.678</i>	<i>52.585</i>	<i>386.998</i>	<i>34.222</i>	<i>438.969</i>	<i>1.163.012</i>	<i>1.454.213</i>	<i>2.608.447</i>

ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2008 (Datos preliminares, distribución en %)

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	15	19	4	27	1	28	15	42	100
Comunidad Andina	6	11	7	28	2	31	34	66	100
ALADI ¹	7	9	4	16	1	18	46	63	100
MCCA	0	1	1	6	25	35	45	78	100
América Latina ²	7	9	3	16	2	18	46	64	100
TLCAN	2	3	1	13	1	15	49	57	100
<i>Total hemisferio</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>15</i>	<i>1</i>	<i>17</i>	<i>45</i>	<i>56</i>	<i>100</i>

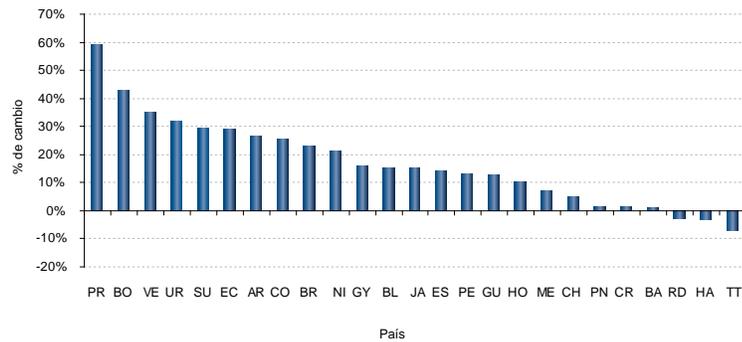
Notas: Se utilizan datos de importación de países asociados para expresar las estimaciones de las exportaciones de Venezuela.
¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cuba no está incluida.
² Incluye Panamá y los países de ALADI y de MCCA.

Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en ALADI, SIECA y datos oficiales de países.

TENDENCIAS REGIONALES

Gráfico 1

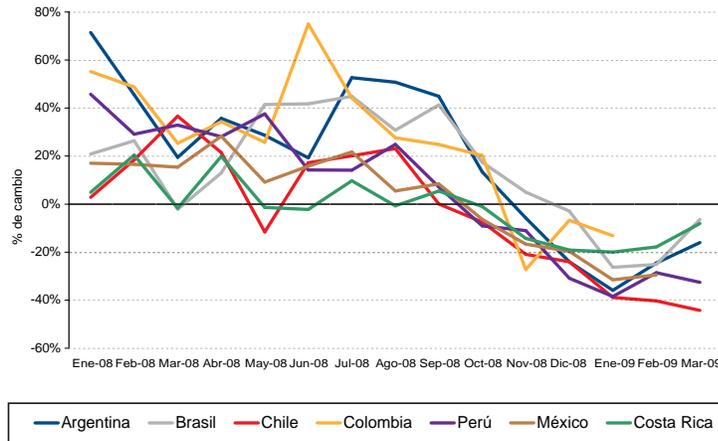
FUERTE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES ANUALES EN AMÉRICA DEL SUR: VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 2007-2008 (Datos preliminares)



Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en ALADI, SIECA y datos oficiales de países.

Gráfico 2

DETERIORO SIGNIFICATIVO DE LAS EXPORTACIONES A PARTIR DEL 4º TRIMESTRE DE 2008 VARIACIÓN DEL TOTAL DE EXPORTACIONES RESPECTO DEL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR

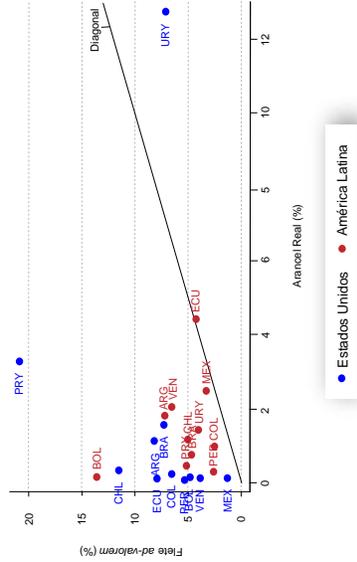


Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en ALADI, SIECA y datos oficiales de países.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.

PUBLICACIÓN DE INTERÉS

FLETE AD-VALOREM Y ARANCELES REALES APLICADOS A LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y A LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS. PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2005



Nota: El gráfico se basa en los datos de importaciones de mercados exportadores. El flete se define como el coeficiente entre los gastos en concepto de flete y las importaciones. El arancel real se define como el coeficiente entre el ingreso en concepto de aranceles y las importaciones. Las exportaciones intrarregionales incluyen a Brasil, Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

Fuente: Cálculos propios basados en los datos de la ALADI y de la Oficina de Censos de Estados Unidos.

El Sector de Integración y Comercio (INT), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicó el informe *Unclogging the Arteries: the Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*.

A continuación se sintetizan las principales conclusiones del informe: (i) para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) los costos de transporte son significativamente más altos que los aranceles, no sólo para el comercio extrarregional sino también a nivel intrarregión (ver Gráfico); (ii) ALC invierte más en costos de transporte en comparación con otras regiones del mundo; (iii) la reducción de los costos de transporte impulsará el crecimiento del comercio en ALC mucho más que la reducción de aranceles, no sólo en relación a volumen, sino también en términos de una mayor diversificación; y, (iv) entre todos los factores que influyen sobre los costos marítimos internacionales, el mejoramiento de la infraestructura y el estímulo a la competencia en la industria del transporte, parecen ser los más importantes a tener en cuenta para lograr reducir los costos de transporte en ALC. El informe concluye presentando recomendaciones de política dirigidas a colocar los costos de transporte en el centro del foco de debate, particularmente en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y del Proyecto Mesoamérica.

Ver informe en:



UNCLOGGING
THE ARTERIES:
THE IMPACT
OF TRANSPORT
COSTS
ON LATIN
AMERICAN AND
CARIBBEAN
TRADE



LA CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA NUEVA ETAPA DE LA REVISTA

Tal como lo señalamos al comienzo de esta nueva edición, *Integración & 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

Daniel M. Zelikow

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