

## *Capítulo IV*

---

### **¿Economías complementarias o enemigos comerciales? Las posibles ventajas y oportunidades de una economía regional**

## **¿Economías complementarias o enemigos comerciales? Las posibles ventajas y oportunidades de una economía regional**

**SUMARIO:** I. Introducción y síntesis. II. Los argumentos a favor de la Integración. III. El balance. IV. El rol de los acuerdos extra-regionales. V. Una agenda de trabajo posible. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

### **I. Introducción y síntesis**

Junto con los doscientos años de vida independiente de varias de sus naciones, en 2010 cumplirán medio siglo los esquemas de integración económica más antiguos actualmente vigentes en Latinoamérica. Este es el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que posteriormente diera lugar a la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Parece pues un momento apropiado para reflexionar sobre los logros, carencias y desafíos de la integración latinoamericana.

Los esfuerzos de integración en los últimos treinta años se han dado en un contexto poco favorable para la región, marcado por el bajo crecimiento, profundas fragmentaciones sociales y marcadas turbulencias políticas. La actual crisis mundial es sólo la última manifestación de este difícil entorno. En consecuencia, mal se podría exigir a la integración avances muy superiores a los que muestra la región en sus indicadores económicos y sociales. Al mismo tiempo, esas tres décadas coinciden con cambios drásticos en la economía mundial. Se intensifica la globalización, se acelera el cambio tecnológico y emergen nuevos y agresivos competidores en el Asia Pacífico, liderados por China. Todo ello está conduciendo a una modificación drástica en el mapa mundial de intercambios, de ventajas comparativas y de localización de las inversiones.

En el contexto arriba descrito, y como se ilustra más adelante, el balance de la integración es mixto. Por una parte, todos los esquemas subregionales muestran avances importantes en diversos ámbitos. Por ejemplo, el aporte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a la paz y la estabilidad democrática en el Cono Sur ha sido notable. Es asimismo destacable la fortaleza institucional y el carácter amplio de la integración andina, la cual trasciende los aspectos económico-

\* Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

comerciales para abordar la cooperación política y social. Existe también un acervo considerable de liberalización comercial al interior de los distintos esquemas subregionales, y –más recientemente– entre éstos. Todos estos esquemas han conseguido crear sentidos de pertenencia, vínculos políticos, empresariales y académicos que permiten plantearse nuevos desafíos.

Los avances alcanzados, sin embargo, coinciden en algunos casos con niveles no menores de incumplimiento de los compromisos contraídos, particularmente en el ámbito comercial. Más preocupante aún, los esquemas de integración en la región no se han hecho cargo suficientemente de temáticas esenciales para la competitividad de ésta en el mundo globalizado de hoy. Este es el caso, entre otras, de la integración energética y en infraestructura, de la cooperación en innovación e investigación, y del abordaje de desafíos como la ascendencia de la región del Asia Pacífico y la necesidad de enfrentar el fenómeno del cambio climático. La integración no ha contribuido a la altura de lo esperado a una mayor diversificación exportadora ni a la formación de cadenas productivas regionales.

A las complejidades intrínsecas a todo esfuerzo de integración se suman las derivadas de dos fenómenos acaecidos durante la presente década. El primero es el surgimiento en la región de visiones divergentes sobre las modalidades más apropiadas de inserción en la economía mundial, y sobre el desarrollo en general. Estas diferencias han resultado en un virtual estancamiento de los esfuerzos de convergencia comercial entre los distintos esquemas subregionales. El segundo fenómeno es la proliferación de negociaciones comerciales entre un número importante de países de la región y socios extrarregionales.

Pese a las carencias y dificultades ya esbozadas, se argumenta aquí que la integración resulta más necesaria que nunca. Si bien hoy las condiciones no parecen las más propicias para grandes iniciativas de liberalización comercial, existe una amplia agenda de temas en los cuales la cooperación regional está llamada a jugar un rol central. Entre éstos se destacan la infraestructura, el apoyo al comercio, la innovación, la reducción de las asimetrías, el acercamiento al Asia Pacífico y el cambio climático.

## II. Los argumentos a favor de la Integración

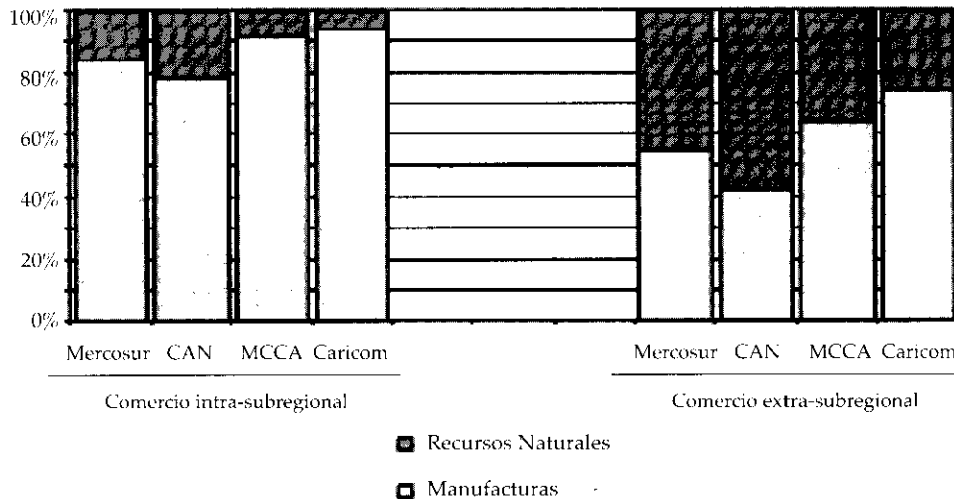
Antes de examinar en mayor detalle los principales desafíos que enfrenta la integración en Latinoamérica, cabe repasar brevemente la argumentación conceptual que la sustenta. En primer lugar, la integración ofrece la posibilidad de ampliar los mercados nacionales y consecuentemente de operar a escalas más eficientes de producción. Este punto es de particular importancia para los productores de países con mercados internos reducidos, como es el caso de la mayoría de los de Latinoamérica. Segundo, ella estimula el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, dada su mayor presencia relativa en el comercio intrarregional, y la diversificación productiva, al favorecer las exportaciones con mayor valor agregado

y contenido manufacturero. Tercero, la integración puede incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituir una plataforma de aprendizaje para abordar los mercados extrarregionales. Por último, la integración puede fomentar el comercio de servicios y las inversiones en el mercado regional, el cual constituye un espacio natural para estas actividades (CEPAL 1994).

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que, en efecto, el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, es más amigable con las PYMES y más intensivo en valor agregado que el dirigido al resto del mundo (véase Gráfica 1). Sectores como el automotriz, la agroindustria, las industrias química, textil y farmacéutica y la línea blanca se encuentran entre aquellos con mayor propensión exportadora hacia circuitos comerciales intra-regionales. Todos estos segmentos son cubiertos en buena medida por empresas de tamaño pequeño y medio.

Gráfica 1

**América Latina y el Caribe, esquemas de integración seleccionados:  
Composición del comercio intra-subregional y extra-subregional  
según exportaciones, 2008. (%)**



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

En razón de estos beneficios potenciales, la CEPAL ha sostenido que los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje para reforzar la eficiencia productiva, elevar la productividad y la competitividad y establecer las

alianzas productivas, comerciales y tecnológicas que permitan abordar de mejor manera los mercados extra-regionales (CEPAL, 1994, 2002, 2005).

A los argumentos “tradicionales” a favor de la integración se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de crear alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Mercados ampliados, certidumbre jurídica y convergencia en las normas comerciales, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, así como la presencia en redes globales de valor, pasan así a constituirse en exigencias del mundo actual para crecer con equidad.

### III. El balance

Desde los años noventa se han registrado importantes avances normativos e institucionales en todos los esquemas subregionales de integración. Tal es el caso de los progresos alcanzados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en materia de integración física, facilitación del comercio y armonización de normas sanitarias, técnicas y de calidad; de la creación del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) en el MERCOSUR; y de los continuados avances hacia la libre circulación de mercancías en Centroamérica, entre otros. La cuestión es si esos avances son suficientes frente a la magnitud de los desafíos.

En términos de la libre circulación de mercancías, el MCCA parece el esquema más avanzado. Éste opera como una zona de libre comercio desde inicios de la actual década, con un mínimo de productos excluidos. Asimismo, se encuentra avanzando en la incorporación de Panamá al Subsistema Económico Centroamericano, y en la convergencia de sus tres TLC con México (Costa Rica, Nicaragua y el denominado Triángulo del Norte<sup>1</sup>) con lo cual la zona de libre comercio se extendería a todo el espacio mesoamericano.

En la CAN, la zona de libre comercio andina no prevé excepciones, pero el arancel externo común se encuentra suspendido desde 2007 y no se prevé su reinstalación en el corto plazo. De hecho, ha quedado en evidencia la imposibilidad de los miembros de la CAN de negociar en bloque con terceros. Asimismo, el comercio entre los propios socios de la CAN no ha estado exento de problemas, como lo atestiguan controversias recientes sobre restricciones aplicadas por Ecuador y Venezuela a las importaciones provenientes de Colombia. Cabe recordar aquí que dos miembros de la CAN (Bolivia y Ecuador) son también miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), esquema creado en 2004 como alternativa al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El ALBA, que en la actualidad cuenta con 9 miembros y cuya expresión en el ámbito comercial es el denominado Tratado de Comercio de los

<sup>1</sup> El Salvador, Guatemala y Honduras.

Pueblos, responde a una lógica de comercio administrado muy distinta a la que ha caracterizado a los esfuerzos de integración en la región desde los años noventa.

En el MERCOSUR, persisten importantes excepciones al arancel externo común y, pese a los esfuerzos desplegados, aún no se logra un acuerdo para eliminar el doble cobro de dicho arancel. Asimismo, subsisten importantes barreras - especialmente no arancelarias - al comercio intra -MERCOSUR. Así lo demuestran las fricciones recientes entre Argentina y Brasil, particularmente en el ámbito de los productos industriales. Ellas obedecen en gran medida a la imposición por parte de Argentina de valores aduaneros mínimos, derechos antidumping y licencias no automáticas de importación, estas últimas con plazos de tramitación que en ocasiones llegan a varios meses. Ello ha llevado a los sectores privados de ambos países, con el aval de sus respectivos gobiernos, a negociar acuerdos de comercio administrado en diversos sectores, los que usualmente involucran cuotas de exportación. La solicitud planteada por los industriales brasileños a su gobierno en julio de 2009, de llevar a Argentina a un procedimiento de solución de controversias en la OMC, revela otra importante carencia, cual es la imposibilidad (real o percibida) de resolver estas situaciones en su foro natural: el propio MERCOSUR.

En términos de la institucionalidad de los esquemas subregionales, ésta se aprecia más sólida en la CAN y en el MCCA. En la primera, la Secretaría General tiene carácter ejecutivo; el Tribunal Andino tiene un carácter supranacional y la Corporación Andina de Fomento (CAF) se ha consolidado como un destacado agente de financiamiento al desarrollo, si bien últimamente ha tendido a autonomizarse respecto de la integración andina. En el MCCA, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también opera con rasgos bastante ejecutivos, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) muestra varias décadas de útil aporte al financiamiento del desarrollo de la subregión. Asimismo, el Proyecto Mesoamérica (ex Plan Puebla-Panamá) muestra mayores avances que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en las áreas de interconexión energética, transporte y telecomunicaciones.

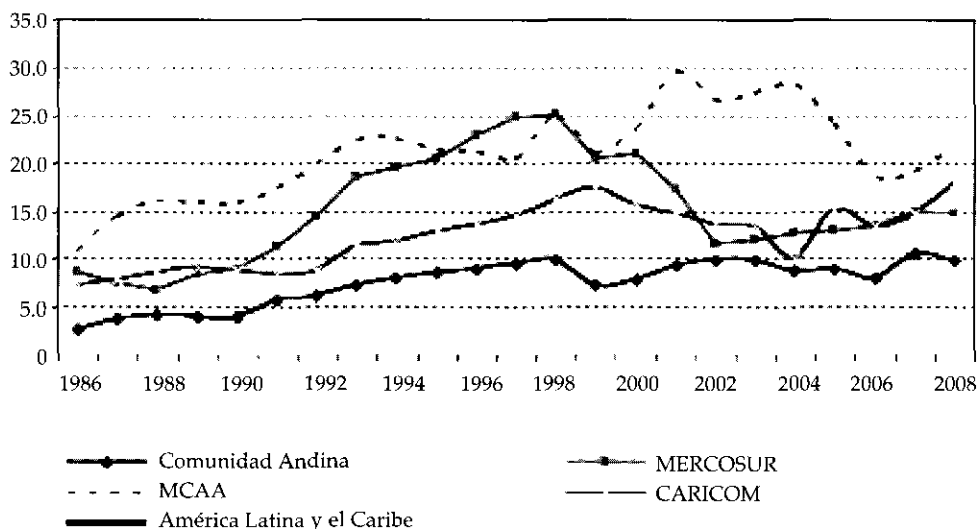
Una debilidad particularmente importante de la integración latinoamericana es la baja incidencia del comercio intrarregional. La participación de éste en las exportaciones totales de la región ha aumentado desde un nivel inferior al 15% a mediados de los ochenta a un 21% en 2008 (véase el Gráfica 2). Esta cifra es muy modesta si se la compara no sólo con la situación de la Unión Europea, en que la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales alcanza el 67%, sino también con las cifras de comercio intrarregional prevalecientes en Asia, las cuales exceden el 30%. Ello es clara evidencia de que las potencialidades de la integración se están subutilizando en la región.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Considerando el peso relativo de América Latina en el comercio mundial y la intensidad de sus exportaciones de recursos naturales, es claro que este tipo de comercio tiene un techo bastante bajo. Pero aún incorporando estas salvedades, y pese al dinamismo del comercio intrarregional a partir de 2003, éste recién recuperó en 2008 su nivel máximo, alcanzado previo a la crisis asiática.

## Gráfica 2

### América Latina y el Caribe: Evolución del comercio intrarregional, 1986-2008

(En porcentajes de las exportaciones de cada grupo o subregión al mundo)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos COMTRADE. Los datos del Mercado Común Centroamericano no incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

Otro pasivo importante de la integración regional es el virtual estancamiento de los esfuerzos de convergencia comercial en el ámbito sudamericano (entre la CAN, el MERCOSUR y Chile) que habían sido impulsados por los Presidentes de la región en el ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).<sup>3</sup> Similar destino han corrido los esfuerzos orientados a la creación de un Espacio de Libre Comercio en el marco de la ALADI, los que incorporarían también a Cuba y México al esfuerzo de convergencia. Al respecto, la ausencia del comercio de la agenda de la UNASUR da cuenta de las visiones encontradas que hoy coexisten sobre este tema en Sudamérica. Si bien la integración es un concepto que trasciende ampliamente el ámbito comercial o aún el económico, el comercio ha sido un pilar central de todos los esfuerzos exitosos de integración el mundo. Cabe en consecuencia una reflexión sobre los límites de un modelo de integración que subestime el pilar del comercio.

<sup>3</sup> Véase ALADI-CAN-MERCOSUR (2006).

En definitiva, y con las salvedades ya notadas, el balance de los procesos de integración regional en los últimos años muestra importantes debilidades: i) comercio intrarregional reducido y marcadamente procíclico; ii) perforaciones a los aranceles externos comunes; iii) persistencia de barreras no arancelarias y aplicación a veces discrecional y/o unilateral de medidas de defensa comercial; iv) normas comunitarias que no se llevan a la práctica; v) debilidad de los mecanismos de solución de controversias; vi) fragilidad o virtual ausencia de institucionalidad comunitaria; y vii) mecanismos insuficientes para el trato de las asimetrías entre los socios más grandes y los más pequeños (Rosales 2008).

#### IV. El rol de los acuerdos extra-regionales

La negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) por parte de un número importante de países de la región con socios extra-regionales ha generado considerables controversias e incluso tensiones políticas al interior de los esquemas de integración latinoamericanos. El argumento subyacente en las críticas formuladas a dichas negociaciones puede sintetizarse en que éstas no sólo constituirían una manifestación de desinterés en profundizar la integración de la región, sino que además la harían más difícil, en virtud de los compromisos a los que los países se comprometen en dichos acuerdos.

La difusión de TLC Norte-Sur durante la actual década probablemente se explique en buena medida por una combinación de incertidumbre sobre el futuro de la Ronda de Doha de la OMC (la cual entra ya en su noveno año de negociaciones) con cierto escepticismo sobre las posibilidades efectivas de avances en la integración regional. Vale decir, dado que estas dos primeras opciones no responden en los plazos y profundidad requeridos por los gobiernos y sus sectores productivos, surgiría entonces la tercera mejor opción de los TLC. Parte de la explicación corresponde también al activismo bilateral mostrado por Estados Unidos a partir del fracaso del ALCA, el cual fue seguido por la Unión Europea (UE) y posteriormente por algunas de las principales economías asiáticas (aunque de manera menos sistemática). Dicho activismo estimula el "efecto dominó", vale decir, la disposición a negociar estos acuerdos para evitar el costo de quedar fuera de ellos, concediendo ventajas a competidores.

Los TLC con Estados Unidos se sitúan en el centro del debate ya esbozado, puesto que sus disciplinas van más allá de las de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en ámbitos como las inversiones, los servicios, las compras públicas y propiedad intelectual. Ello se suma a la complejidad política que tradicionalmente involucran las relaciones de la región con Estados Unidos. Cabe constatar que esa mayor exigencia de los TLC con respecto al marco multilateral es efectiva y puede representar limitaciones a las políticas nacionales (y eventualmente a los esfuerzos de integración) en determinadas áreas. En todo caso, corresponde a cada país efectuar internamente el análisis costo-beneficio de su



participación en negociaciones extra-regionales y el impacto de las mismas en su competitividad, así como en sus relaciones bilaterales y regionales.

Los TLC del tipo Norte-Sur deben entenderse como instrumentos utilizados por los países de la región para mejorar su inserción internacional, especialmente en aquellos mercados con los que existen mayores intercambios comerciales y problemas de acceso, así como la incertidumbre de sistemas de preferencias con vencimiento temporal o sujetos a una mayor discrecionalidad. En consecuencia, estas negociaciones no debieran interpretarse como desinterés en la integración regional, sino más bien como una vía pragmática - y complementaria a los esfuerzos de integración - de salvar las dificultades actuales de acceder a tales mercados, expandiendo y diversificando las exportaciones hacia ellos. Por lo demás, las dificultades de la integración latinoamericana preceden a los TLC, y de hecho - tal como ya se ha mencionado - la decisión de participar en éstos muchas veces está influida por la percepción de cierto estancamiento a nivel regional.

Es innegable que los TLC del tipo Norte-Sur no son neutros para la integración regional. Pueden generarse desvíos de comercio, y los países que ya cuentan con estos acuerdos podrían perder interés por resultados más ambiciosos a nivel regional o incluso multilateral.<sup>4</sup> Si los países optaran exclusivamente por tratados bilaterales, éstos podrían llegar a ser cada vez más incompatibles con la profundización de los acuerdos subregionales, sobre todo si sólo algunos de los miembros de una unión aduanera son a la vez signatarios de un TLC. Sin embargo, la presión que estos acuerdos generan sobre los esquemas de integración subregional puede ser también beneficiosa, en el sentido de inducir una actualización de los mismos, por ejemplo mediante la negociación de aquellas áreas como servicios, inversiones y compras gubernamentales, en general insuficientemente abordadas a nivel subregional. En efecto, una cosa es la resistencia a negociar estos temas en acuerdos Norte-Sur, en rechazo a enfoques considerados de poco beneficio para los países en desarrollo, y otra muy distinta es no avanzar en ellos en los esquemas de integración subregional.

En definitiva, el punto es cómo lograr que las negociaciones extra-regionales no colisionen con la profundización de los esfuerzos de integración. Esto, por cierto, es un camino de doble vía, ya que se requiere tanto disposición y flexibilidad de los países que cuentan con estos acuerdos como de aquellos que no los tienen. A un nivel operativo, el desafío es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de compromisos: más exigentes, con mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica con socios del Norte, y menos demandantes en los esquemas subregionales. Tal asimetría de compromisos acentuaría el desinterés por la in-

<sup>4</sup> Este es sin embargo un test empírico. En los casos de países como Costa Rica, Chile, Colombia, México y Perú, las activas negociaciones bilaterales no han reducido ni el entusiasmo ni el nivel de compromiso con las negociaciones multilaterales o regionales.

tegración entre los actores económicos. Al mismo tiempo, se requerirán mayores esfuerzos para producir convergencias en reglas y disciplinas entre los propios esquemas de integración, evitando así una red de acuerdos de tipo “centro y rayos” (Rosales 2008).

### V. Una agenda de trabajo posible

Existen variadas opciones para profundizar la integración. La opción de un mercado común, con convergencia de políticas y con una institucionalidad comunitaria, es la más exigente. La construcción gradual y realista de objetivos incrementales puede permitir avanzar en esa dirección, pero el desafío actual es bastante más modesto: preservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluyendo la incorporación de los acuerdos comunitarios a las legislaciones nacionales, sería el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

Un dato imposible de ignorar es que el estado de la integración y las iniciativas comerciales difiere claramente entre lo que acontece en México y América Central, por un lado, y América del Sur, por otro, observándose una mayor predisposición al comercio internacional y a las negociaciones comerciales en el primer espacio, y una menor predisposición compartida en el segundo. Particularmente en Centroamérica, impera una lógica de geometría variable, con diversidad de velocidades en el proceso de integración y aceptación de las negociaciones de países miembros con terceros extra-acuerdo. La mediana y reducida escala de las economías que conforman esta subregión, así como una relativa mayor homogeneidad entre sus miembros, ha estimulado el compromiso con una liberalización comercial de mayor celeridad y complementariedad con la integración subregional.

Por el contrario, en América del Sur coexisten distintas visiones sobre el rol del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global. Ellas son reflejo de claras disonancias conceptuales sobre cómo lidiar con el desafío de la globalización. No es realista suponer que estas diferencias no existen, o que se diluirán en el corto plazo. El desafío integracionista hoy día reclama entender y aceptar estas diferencias, buscando privilegiar los espacios de diálogo y convergencia que permitan avanzar sobre la base de iniciativas concretas y de interés compartido por todos los participantes.

En definitiva, la escala y variedad de los problemas de cada subregión divergen y con ello las modalidades más adecuadas de integración para cada una de ellas. En consecuencia, parece necesario reconocer que el diagnóstico y las propuestas deben ser diferenciados, si aspiran a ser eficaces.

*Privilegiar hoy los temas no comerciales de la integración*

A pesar de la importancia que reviste avanzar en la liberalización del comercio intrarregional, las propuestas contenidas aquí reflejan un énfasis mayor en otras dimensiones de la cooperación regional. En efecto, las diferencias en torno a los temas de acceso a mercado no debieran ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes para enfrentar los desafíos de competitividad de la región. En concreto, se plantea aquí concentrar los esfuerzos en torno a los temas de infraestructura, facilitación del comercio, innovación, reducción de las asimetrías, acercamiento al Asia Pacífico y cambio climático.<sup>5</sup>

*Preservar y estimular la inversión en infraestructura*

La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y un desarrollo territorial equilibrado. Asimismo, el desarrollo de la infraestructura relacionada con el comercio es crítico para el desarrollo exportador. En efecto, los avances o rezagos en infraestructura determinan en gran parte el costo de transporte, el cual tiene un impacto sobre el comercio equivalente - y en ocasiones mayor - a los aranceles o el tipo de cambio.

América Latina presenta un severo déficit de infraestructura. Mientras las economías asiáticas emergentes han destinado grandes recursos a sus infraestructuras desde la década de los ochenta, América Latina como región ha reducido su inversión en infraestructura desde un 6% del PIB a inicios de los años ochenta hasta un poco más del 2% a inicios de la presente década. Dicho desplome tiene gran responsabilidad en la caída en la productividad y en el rezago en competitividad que hasta hoy muestra la región frente a otras regiones en desarrollo.<sup>6</sup> Revertir este déficit constituye un desafío fundamental. En consecuencia, iniciativas como el Proyecto Mesoamérica y el IIRSA deben ser reforzadas.

*Avanzar en la facilitación del comercio*

Diversos estudios concluyen que los resultados de las negociaciones sobre facilitación del comercio que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha de la OMC pueden llegar a tener un mayor impacto sobre los flujos de comercio que los resultados de la propia Ronda en materia arancelaria.<sup>7</sup> Los países de Amé-

<sup>5</sup> Estas propuestas están desarrolladas en mayor detalle en CEPAL (2009b), capítulo III.

<sup>6</sup> Calderón y Servén (2003) han estimado que la tasa de crecimiento del PIB de los países de América del Sur aumentaría entre un 2.6% (Uruguay) y un 5.8% (Bolivia), si la cantidad y calidad de la infraestructura fuera igual al promedio del Sudeste Asiático.

<sup>7</sup> En el ámbito de la OMC, la facilitación del comercio "significa la racionalización sistemática de procedimientos y documentos para el comercio internacional". El mandato de negociación en la OMC se ha centrado en medidas relacionadas con tres artículos del GATT de 1994. A saber, el artículo V referido a libertad de tránsito, el artículo VIII sobre derechos y formalidades sobre la importación y la exportación, y el artículo X referido a publicación y reglamentación de los reglamentos comerciales.

rica Latina han sido activos participantes en las negociaciones sobre facilitación del comercio. Ello refleja en cierta medida el rezago que sufre la región en este ámbito.

Dada la incertidumbre sobre los prospectos de término de la Ronda, los países de la región debieran evaluar la posibilidad de implementar sus propuestas nacional o regionalmente, independientemente de los avances de ésta. Por lo demás, en el ámbito regional es posible implementar medidas adicionales que vayan más allá de los compromisos que se negocien en la OMC. Especial énfasis debería concederse a las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, en particular, en el caso de los países sin litoral marítimo.

Cabe notar que los esquemas de integración subregional ya están desplegando esfuerzos valiosos en materia de facilitación de comercio. Entre éstos se destacan la implementación de formatos electrónicos para el tránsito aduanero en la CAN y la aprobación por parte de los Ministros de Transporte de Centroamérica de una Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana. También en esta subregión se ha formado un Grupo de Expertos que evaluará la posibilidad de establecer una red ferroviaria centroamericana para vincular puertos y zonas generadoras de carga (CEPAL 2009b).

#### *Cooperar en innovación y competitividad*

Otra asignatura pendiente de la integración es la diversificación productiva y exportadora. Hasta la irrupción de la actual crisis, la región mostraba tasas comparativamente elevadas en el incremento del quantum exportado y cierta diversificación en las exportaciones, pero la competitividad de las mismas aún reposa excesivamente en ventajas comparativas estáticas, salvo pocas excepciones (CEPAL, 2004). Del mismo modo, la región continúa ocupando puestos rezagados en los *rankings* mundiales de competitividad (véase Gráfico 3). Ello es reflejo en gran medida de sus bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D).<sup>8</sup>

Sigue pendiente orientar la agenda comercial de la región, no sólo a fortalecer el acceso a los mercados de sus productos intensivos en recursos naturales y en mano de obra de bajas remuneraciones, sino también a mejorar la presencia de actividades más intensivas en tecnología y conocimiento, incluyendo la agregación de valor a productos que se derivan de recursos naturales. Se suponía precisamente que ése iba a ser uno de los aportes de la integración regional, operando como plataforma de aprendizaje que permitiese luego exportar bienes más sofisticados a terceros mercados.

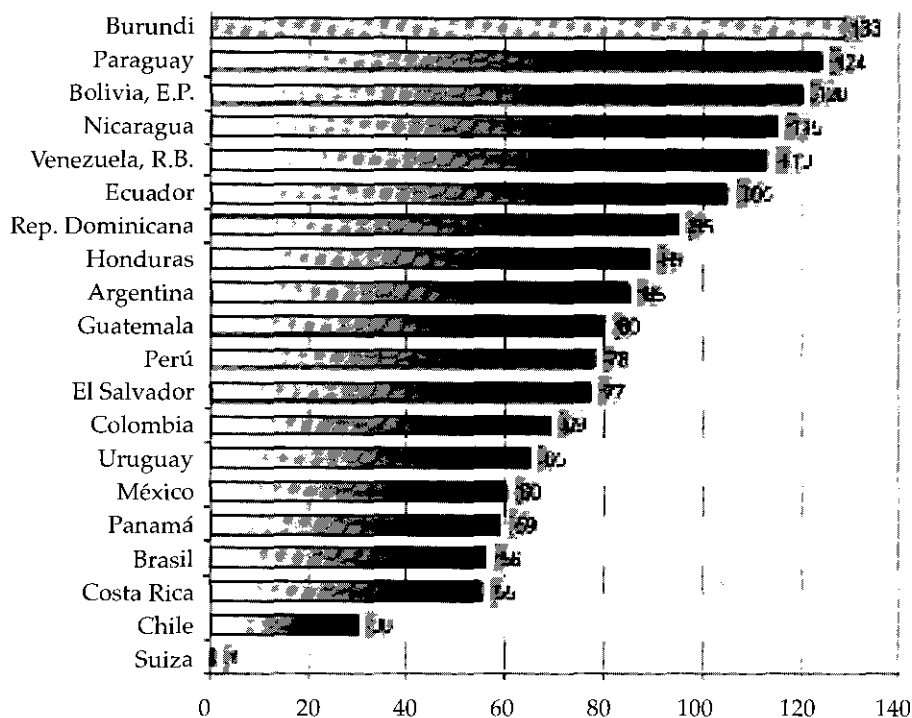
Considerando la magnitud de estos desafíos, que tienden a exceder las capacidades nacionales, la cooperación regional en investigación y desarrollo tecnológico aparece como una alternativa importante. Ello, en la medida en que permitiría

<sup>8</sup> Brasil ha sido la excepción, ya que elevó su gasto en I+D de un 0,5% del PIB a mediados de los años noventa a más de un 1% en 2006 (Bárcena 2009).

combinar esfuerzos y recursos con vistas a crear verdaderos sistemas regionales de innovación y así alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos por la economía global. Los países de la región podrían asimismo beneficiarse de espacios de diálogo e intercambio de experiencias a nivel regional, entre actores públicos y privados y a nivel empresarial, en torno a experiencias exitosas de innovación, competitividad y cohesión social.

Gráfica 3

## Lugar en el Índice de Competitividad Global 2009-2010



Fuente: World Economic Forum (2009).

### *Reforzar el trato de las asimetrías*

Una de las aspiraciones de todos los acuerdos de integración es la de alcanzar una mayor cohesión entre sus miembros. En este sentido, todos los procesos de integración latinoamericana y caribeña han reconocido las disparidades estructurales en los grados de desarrollo de los países que los integran (véase el Cua-

dro 1). Factores como bajos niveles de ingreso, escaso territorio y escala productiva, reducida población, mediterraneidad o la condición de insularidad sin duda condicionan las posibilidades de crecimiento y de inserción internacional de un país o de sus regiones, al elevar los costos de transacción y dificultar la internacionalización de ciertos sectores económicos.

Cuadro 1

**Asimetrías en América Latina y el Caribe  
en esquemas seleccionados de integración (2008)**  
(Número de veces en que excede el valor más alto al más bajo del grupo)

	PIB per cápita	Población	Territorio	Países con el PIB más bajo de cada subregión
Comunidad Andina	2.6	4.7	4.5	Bolivia, Ecuador
MERCOSUR	6.4	57.8	48.3	Paraguay, Uruguay
MCCA	5.8	3.0	6.2	Nicaragua, Honduras
América Latina y el Caribe	47.1	3,821.0	24,744.1	Haití, Nicaragua

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Aparte de las asimetrías originadas en las diferencias estructurales, tanto entre países como entre regiones dentro de ellos, existen otras que resultan de efectos transfronterizos de políticas públicas nacionales adoptadas en forma discrecional, principalmente por los países de mayor envergadura. Las repercusiones pueden derivar de políticas en los ámbitos tanto macroeconómico como microeconómico, y manifestarse en externalidades, como pérdida de competitividad de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, y también en respuestas no deseadas, como la implantación de niveles más altos de restricciones y de medidas proteccionistas en el seno de los proyectos de integración. Es probable que estos efectos sean especialmente nocivos cuando el grado de interdependencia comercial entre los socios de proyectos de integración es elevado. Resulta por lo tanto necesario avanzar más decididamente en medidas que limiten los efectos adversos de este tipo de asimetrías.

Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños no sienten que la actual integración sea el mejor escenario para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. Este ha sido notoriamente el caso de Paraguay y Uruguay al interior del MERCOSUR, pero el argumento es igualmente válido en todos los esquemas subregionales. Se requiere pues un esfuerzo especial para que en las diversas áreas de política, tales como infraestructura, logística, facilitación de comercio, energía, etc., predomine un enfoque

global de beneficio asimétrico, a favor de las economías de menor tamaño relativo. El FOCEM es un paso en la dirección correcta, que en todo caso será necesario expandir en términos de los recursos involucrados.

#### *Aprovechar el vínculo con Asia-Pacífico*

En el quinquenio 2003-2007, América Latina consiguió que su PIB por habitante creciera sobre el 3% anual, su mejor periodo de crecimiento en cuarenta años. En buena medida, ello se explica por un vínculo creciente con el Asia-Pacífico, y con China en particular. Esta realidad es más evidente en América del Sur, si bien en Centroamérica, Costa Rica es un caso interesante de diversificación exportadora hacia la región asiática. La elevada demanda china por alimentos, energía, metales y minerales ha beneficiado a los países exportadores de estos productos, mejorando sus términos de intercambio y estimulando el crecimiento.

Es necesario que los países latinoamericanos y caribeños examinen la integración productiva que se está gestando en Asia, en torno a China, y que busquen incorporarse a las cadenas de valor que allí se van formando. Para ello deberán estimular las inversiones asiáticas en nuestra región y las regionales en el Asia Pacífico, así como las alianzas entre actores regionales y asiáticos, orientadas a aprovechar oportunidades de comercio e inversión. Asimismo, los países de la región debieran intentar emular la experiencia asiática de integración productiva en torno a cadenas de valor regionales o subregionales.

El Asia Pacífico ofrece a América Latina y el Caribe amplias posibilidades de acuerdos de exportación e inversión en los campos de minería, energía, agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología. Aprovecharlos cabalmente y en una escala relevante, sólo será posible con un esfuerzo concertado de asociatividad. En efecto, las tareas indicadas requieren de un trabajo coordinado al interior de la región, que le permita presentarse con políticas convergentes, transparentes y estables, de manera de asegurar compromisos de largo plazo entre ambas regiones. En este contexto, resultaría deseable efectuar misiones empresariales y ministeriales plurinacionales, tanto para explorar opciones de exportación como para promover carteras de proyectos en áreas como infraestructura, energía, banca, turismo y logística.

Un desafío adicional es definir un referente regional que pueda facilitar el diálogo bi-regional con China y Asia Pacífico, explorando iniciativas de beneficio mutuo y de mayor alcance que las que pueden surgir de esfuerzos nacionales aislados.<sup>9</sup>

#### *Abordar conjuntamente los desafíos del medio ambiente y el cambio climático*

En los últimos años, el tema de la sustentabilidad ambiental de las actividades económicas ha adquirido un lugar central en los debates internacionales. Ello es

<sup>9</sup> Hoy existen varios de esos referentes, pero ninguno consigue aún ese rasgo unívoco de portavoz de la agenda regional. Avanzar en pos de dicho referente facilitaría el diálogo de la región con China y Asia en general.

particularmente claro en lo relativo al fenómeno del cambio climático. Actualmente hay diversas iniciativas en curso para abordar este tema, tanto a nivel multilateral como en algunas de las principales economías mundiales. La forma en que evolucionen dichos procesos tendrá fuertes y variadas implicancias para la región, por ejemplo en las posibilidades de sus productos de acceder a los mercados de los países industrializados.<sup>10</sup> En efecto, si bien América Latina y el Caribe representan una fracción modesta del total de emisiones de gases de efecto invernadero (11,8% en 2000<sup>11</sup>), su participación probablemente se incrementará en las próximas décadas, producto del crecimiento económico y demográfico.

Resulta claro que la región debe prepararse para enfrentar los retos de una nueva economía mundial baja en carbono. La mejor manera de reducir los riesgos asociados a medidas unilaterales por parte de los países industrializados es alcanzar un buen acuerdo a nivel multilateral. Los gobiernos de la región debieran definir posturas comunes en este ámbito. Asimismo, deben buscar aplicar nacional y regionalmente aquellos principios que se promueven en los foros internacionales.

Más allá del ámbito de las negociaciones internacionales, un desafío central para la región es incorporar el desarrollo y utilización de procesos y productos ambientalmente amigables en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. La cooperación regional tiene aquí un amplio campo de desarrollo. Por ejemplo, hoy existe un marcado interés empresarial por establecer normas técnicas comunes en materia ambiental y de trazado de carbono. Si cada país de la región aborda estos temas de un modo aislado, se desperdiciarán las sinergias de la colaboración y las economías de escala. Actuar en este ámbito de un modo coordinado, con proyectos y adecuado financiamiento, debiera estimular a nuestras universidades y centros tecnológicos a estrechar sus vínculos con el aparato productivo, desarrollando tecnologías y procesos con elevado potencial exportador.<sup>12</sup>

## VI. Reflexiones finales

En una economía mundial globalizada, la competitividad a nivel regional influye fuertemente sobre la competitividad de los países individuales que componen la región. Un contexto regional auspicioso favorece los esfuerzos nacionales de

<sup>10</sup> Un ejemplo preocupante es el proyecto de ley sobre cambio climático aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en junio de 2009. Este considera la imposición a partir de 2020 de un impuesto en frontera a las mercancías producidas en países que no hubieran adoptado compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de un acuerdo internacional sobre esta materia, o que no hubieran adoptado autónomamente compromisos de reducción equivalentes a los de Estados Unidos.

<sup>11</sup> CEPAL (2009a), capítulo VI.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, estas normas debieran ser prontamente consensuadas para los automóviles producidos en el MERCOSUR, así como en los equipos eléctricos, industrias químicas y papeleras (comentario de Enrique Mantilla, Presidente de EXPORTAR, Cámara de los exportadores de Argentina).



competitividad, elevando sus beneficios y permitiendo plantearse tareas más ambiciosas; uno menos estimulante, conspira contra los logros de cualquier política doméstica de competitividad. En consecuencia, un desafío central para América Latina es reforzar la complementariedad entre sus esquemas de integración y sus procesos de inserción en la economía mundial. En otras palabras, se trata de dar expresión práctica a la noción de regionalismo abierto, tan vigente hoy como al momento de su formulación hace casi dos décadas. Esta tarea, de por sí compleja, se hace aún más desafiante ante la necesidad de construir integración a partir de las visiones muy diversas que hoy coexisten en la región.

El modelo ideal hacia el cual debieran orientarse los esfuerzos debiera ser el de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances serios hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de controversias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura. En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC. Sin embargo, el contexto político actual en la región no parece ser conducente a iniciativas de este nivel de ambición en lo comercial. A partir de esta constatación, aquí se ha argumentado que las diferencias en torno a temas comerciales no deben ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes para la competitividad internacional de la región, y que debieran ser políticamente menos complejos de abordar de manera conjunta.

En cuanto al objetivo - ciertamente deseable - de la convergencia comercial a nivel latinoamericano, éste debe ser visto como una aspiración más de mediano plazo. Por ahora, parece más realista reconocer que hay dos espacios diferenciados (Sudamérica, por una parte, y Centroamérica y México, por la otra) que evolucionan a ritmos distintos. Los esfuerzos de convergencia debieran pues concentrarse inicialmente al interior de cada uno de estos espacios. Sólo una vez que ambos procesos estén suficientemente avanzados, debiera producirse el encuentro de estas dos subregiones. Ese será el momento en que legítimamente podremos hablar de integración regional.

Avanzar en las áreas aquí mencionadas - y en la integración en general - exige reforzar la institucionalidad de los acuerdos subregionales. Actualmente éstos exhiben, especialmente en Sudamérica, un excesivo "intergubernamentalismo", el cual dificulta la generación de acuerdos y no es conducente a esfuerzos sostenidos en el tiempo. Es por esto que a las secretarías de los distintos esquemas debiera permitírseles jugar un rol más activo en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países, incluyendo de manera destacada la protección de los intereses de los países más pequeños. Ello no haría sino reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

Otro requerimiento básico para poder avanzar es involucrar más a los actores privados en el esfuerzo integracionista. La voluntad política es decisiva para

profundizar la integración, pero si ésta contraría las tendencias económicas, no conseguirá su objetivo. Es necesario que la voluntad política se traduzca en señales de mercado que incentiven la inversión y el interés de los sectores privados nacionales, hasta ahora actores pasivos y más bien distantes del proceso. En este sentido, favorecer la gestación de cadenas regionales y subregionales de valor ligaría las decisiones de internacionalización de los principales actores económicos regionales con el proceso de integración.

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

## VII. Bibliografía

- ALADI-CAN-MERCOSUR (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.
- Bárcena, Alicia (2009). Presentación en el Tercer Foro de Competitividad de las Américas, Santiago de Chile, 29 de septiembre de 2009.
- Calderón, César y Luis Servén (2003), "The Output Cost of Latin America Infrastructure Gap", en William Easterly y Luis Servén, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, The World Bank, Washington D.C.
- CEPAL (2009a), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña*, documento de proyecto, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias 2005* (LC/G.2283-P), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_ (1994), *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional*, (LC/R.1622), Santiago, Chile.
- Rosales, Osvaldo (2005), *Oportunidades y desafíos del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos*, Informativo Gerencial, Deloitte, enero.
- \_\_\_\_ (2006), *Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales*, en Notas de la CEPAL, mayo.

- \_\_\_\_ (2008), "Integración regional: propuestas de renovación", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (editores), *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina, Madrid.
- World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Ginebra.