



Integración económica y desarrollo de infraestructura: situación y perspectivas en América del Sur

Panelista: Roberto Bouzas

Material del Curso
“Integración y Desarrollo de la Infraestructura
Regional Sudamericana”

Santiago, Chile – 6 al 10 de octubre de 2008

Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur¹

Roberto Bouzas (Universidad de San Andrés/CONICET)

Pedro da Motta Veiga (CINDES)

Sandra Rios (CINDES)

Introducción

Este artículo evalúa la experiencia reciente de los procesos de integración en América del Sur, poniendo el acento sobre las restricciones internas, el impacto de los cambios en el contexto global y regional y sus perspectivas. En la primera sección se pasa revista a la dinámica de la integración en la región en la última década, identificando sus diferentes manifestaciones y deteniendo el análisis sobre aquellas que tenían como objetivo la constitución de uniones aduaneras. En la segunda sección se examinan los obstáculos internos para la constitución de uniones aduaneras en América del Sur, utilizando como ejemplo el caso del Mercosur. La tercera sección analiza el nuevo contexto y los condicionantes que enfrentan los procesos de integración económica en América del Sur. Enseguida, se revisan las nuevas iniciativas implementadas en los últimos años a la luz de las señaladas restricciones domésticas y externas. Finalmente, en la quinta y última sección se analizan escenarios alternativos para el proceso de integración económica en América del Sur.

1. El ocaso de las uniones aduaneras en América del Sur

¹ Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por el ITAM y la Fundación Chávez Morán en la ciudad de México, en abril de 2007. Una versión resumida de este artículo fue publicada en *Foreign Affairs en Español*, vol 7 núm 4, octubre-diciembre de 2007. La versión completa será publicada en un libro en proceso de edición en el curso de 2008.

La década del noventa fue un período de gran activismo en materia de acuerdos preferenciales de comercio, tanto en el plano global como regional. Para ilustrar lo primero basta mencionar que más de la mitad de los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras notificadas al GATT-OMC desde 1947 se firmaron en la última década. En el plano regional, por su parte, este activismo se reflejó tanto en la revitalización de procesos pre-existentes (como la Comunidad Andina de Naciones -CAN) como en la firma de nuevos acuerdos. Entre éstos destacan la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y la amplia red de acuerdos bilaterales suscritos por Chile.

Esta oleada de acuerdos preferenciales fue bautizada como “nuevo regionalismo”.² Entre sus rasgos distintivos se ha señalado el contexto más general de política comercial (centrada en la apertura unilateral y la creciente integración a la economía mundial), la mayor cobertura temática y regulatoria (especialmente en los acuerdos de tipo Norte-Sur y en los Sur-Sur que adoptaron la arquitectura de aquéllos), la metodología automática de liberalización (que hizo más efectiva la eliminación de aranceles al comercio entre los miembros) y, finalmente, la suscripción de acuerdos preferenciales recíprocos entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo (los acuerdos preferenciales Norte-Sur). En general, este “nuevo regionalismo” fue juzgado de manera más benévola que la onda de acuerdos preferenciales de las décadas del sesenta y setenta, especialmente entre países en desarrollo.³

La década del noventa también se caracterizó por negociaciones que, aún cuando no llevaron a acuerdos concretos, le imprimieron al período un “sentido de época”. En nuestra región el caso más destacado fueron las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las que se desarrollaron lenta pero regularmente a lo largo de casi una década hasta que, a fines del año 2003, desembocaron en un *impasse*. Otras negociaciones como las de Mercosur con la Unión Europea o la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) también enfrenaron dificultades insalvables.

² Para un análisis temprano de las características del “nuevo regionalismo” en América Latina, véase Bouzas y Ros (1994). Un par de años antes Bhagwati (1992) había bautizado esta nueva oleada como “segundo regionalismo”.

³ Para un ejemplo véase BID (2002) y, antes, Ethier (1998).

En América del Sur, la nueva onda de acuerdos preferenciales tomó predominantemente el formato de la unión aduanera. En efecto, sólo Chile desarrolló una política sistemática de negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con socios de dentro y de fuera de la región. En el resto de América del Sur las energías se canalizaron hacia iniciativas cuyo propósito, al menos retórico, era el establecimiento de uniones aduaneras (como en el caso del Mercosur) o la revitalización de procesos de integración pre-existentes que tenían el mismo formato (como en el caso de la Comunidad Andina.) En todos ellos el telón de fondo fue la liberalización unilateral y la reforma económica, si bien que con diferencias de ritmo e intensidad.

La tensión latente entre estos dos enfoques se manifestó claramente en las negociaciones entre Chile y Mercosur a mediados de los noventa. La lógica expansiva del Mercosur, plasmada en el propio texto del Tratado de Asunción, había dejado la puerta abierta para la adhesión de todos los miembros de la ALADI después de un período de transición de cinco años. Sin embargo, una cláusula de excepción abría la posibilidad de la adhesión inmediata de aquellos miembros de la ALADI que no fueran parte de un acuerdo de integración sub-regional (un eufemismo para alentar la incorporación de Chile).⁴ Sin embargo, y a pesar de que a mediados de los noventa el Mercosur se encontraba en un pico de credibilidad y dinamismo, las cosas no funcionaron de esa manera. Para Chile, la incorporación al Mercosur como miembro pleno habría significado sustituir su arancel uniforme y bajo por un arancel externo común (AEC) escalonado y con un nivel promedio bastante superior, así como limitar su capacidad para negociar acuerdos comerciales con terceros países. Esta última restricción aparecía particularmente sensible después de la oferta formulada en diciembre de 1994 por el entonces presidente de Estados Unidos, William Clinton, para que Chile se incorporara como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La decisión del gobierno de Chile de mantenerse al margen de la unión aduanera se reforzó a fines de los noventa, cuando el gobierno de ese país decidió aplicar nuevas reducciones unilaterales del arancel (del 11% al 6%) y los problemas de credibilidad del

⁴ Para un análisis más detallado, véase Bouzas (2001)

Mercosur se agravaron como consecuencia de deficiencias en la implementación y turbulencias macroeconómicas.⁵

Diez años más tarde, el panorama de las uniones aduaneras en América del Sur es decepcionante. En el caso de la CAN, más allá de las dificultades históricas para la implementación del AEC, las fuerzas centrífugas que tradicionalmente dominaron el agrupamiento regional adquirieron su máxima expresión en el año 2004, cuando los países miembros decidieron darse flexibilidad para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países.⁶ Esta opción fue utilizada por los gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador para iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Los dos primeros países concluyeron sus negociaciones en el año 2006, en tanto que las negociaciones con Ecuador fueron suspendidas por el gobierno norteamericano. Este cuadro, sumado a otras consideraciones ideológicas, llevó al gobierno de Venezuela a denunciar el Acuerdo de Cartagena y abandonar la CAN en el año 2006. Paralelamente, Venezuela solicitaba y obtenía su incorporación como miembro pleno al Mercosur.

En este período la trayectoria del Mercosur no fue mucho más exitosa que la de la CAN. La implementación del AEC fue sólo parcial e incompleta (según estimaciones de la Secretaría Técnica del Mercosur sólo el 35% del valor de las importaciones de los países miembros están gravadas por el mismo arancel que el AEC)⁷, todos los bienes sujetos a tratamiento preferencial continúan sujetos a reglas de origen, aún no está vigente un código aduanero común y prácticamente no se ha avanzado en la discusión de procedimientos para la distribución de la renta aduanera. La lógica expansiva del Mercosur y el carácter estratégico del formato de unión aduanera tampoco obtuvieron los resultados esperados: en efecto, el único ingreso como miembro pleno del Mercosur fue el de Venezuela, motivado más por consideraciones político-ideológicas que por incentivos económicos.⁸ Paralelamente a la

⁵ Para una discusión más detallada, véase Meller (2006).

⁶ Para una discusión exhaustiva de las idas y venidas en el proceso de liberalización y formación de una unión aduanera en la CAN, véase Casas Gragea (2005).

⁷ Veinticinco puntos porcentuales corresponden a importaciones para las cuales el AEC es igual a cero. Por consiguiente, sólo un 10% de las importaciones totales se gravan con aranceles positivos iguales al AEC.

⁸ La centralidad de las consideraciones político-ideológicas se pusieron de manifiesto en el

incorporación de Venezuela, el Mercosur también se vio sacudido por tensiones internas que pusieron en cuestión e propio formato de la unión aduanera, como lo muestra el debate al interior del gobierno uruguayo sobre la conveniencia de iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

2. La debilidad estructural de las uniones aduaneras en América del Sur

La constitución de uniones aduaneras en América del Sur tropezó con múltiples y hasta ahora insalvables obstáculos económicos y políticos internos. Si bien la experiencia de la CAN y el Mercosur no son plenamente equivalentes, los problemas enfrentados por ambos procesos comparten características comunes. En esta sección se analizan esos obstáculos con base en la experiencia del Mercosur, en la hipótesis de que las conclusiones también son relevantes para la experiencia de la Comunidad Andina.

Como se señaló en otro trabajo (Bouzas, 2005), en el campo de las relaciones internacionales prevalecen dos visiones polares sobre el proceso de formación de instituciones internacionales (incluyendo el desarrollo de regímenes de integración). Mientras que los realistas, neorrealistas e intergubernamentalistas subrayan conceptos como el poder, la hegemonía, el liderazgo y las ganancias relativas, los funcionalistas y neofuncionalistas sostienen que una comprensión adecuada de los incentivos para cooperar, reducir costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes requiere tomar en consideración la necesidad o el interés por dar respuesta a demandas funcionales concretas. Según Mattli (1999), estas dos perspectivas pueden resultar complementarias cuando se conciben como ilustrativas, respectivamente, de las consideraciones de “oferta” y “demanda” para la creación de instituciones regionales. Esta formulación general puede traducirse en tres indicadores cualitativos concretos, a saber: a) la intensidad y el carácter de las relaciones de interdependencia que caracterizan a una región, b) el grado de convergencia de los incentivos nacionales y la sostenibilidad de los *trade offs* cuando

hecho de que la incorporación de Venezuela dejó pendiente de resolución “detalles técnicos” como los cronogramas de desgravación del comercio intra-regional y de adopción del AEC.

aquéllos difieren al interior de la región, y c) la capacidad y efectividad de la provisión de “liderazgo” o “hegemonía” por parte de uno o más miembros. En lo que sigue pasamos revista a estos tres factores que han resultado problemáticos en el caso del Mercosur (y también de la CAN).

2.1. Intensidad y carácter de la interdependencia

En la medida en que los procesos de integración procuran dar respuesta a demandas funcionales planteadas por la interdependencia, es posible postular la existencia de un vínculo positivo entre la intensidad de esta última y la viabilidad de los primeros. Este argumento pone el énfasis en “consideraciones de demanda”, partiendo del principio que un bajo nivel de interdependencia limitaría la intensidad de los incentivos de las partes para cooperar y reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones. Si bien es posible que la relación entre interdependencia e incentivos para integrarse sea en parte “endógena”, el argumento subraya correctamente una condición de partida que no puede desconocerse.

Juzgados por este requisito, los procesos de integración en América del Sur han enfrentado una característica estructural común, a saber: un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo. En efecto, a pesar del rápido crecimiento de los flujos de comercio intra-regional durante la década del noventa, el *ratio* de exportaciones intra-regionales a exportaciones totales en el Mercosur apenas superó el 20% en el momento de mayor intensidad del vínculo regional (1997-1998).⁹ Durante el período posterior el peso relativo del intercambio intra-regional se contrajo significativamente y en el año 2005 aún se

⁹ Tanto en el Mercosur como en la CAN la intensidad de la interdependencia es bastante más alta en ciertos rubros del intercambio, en particular en el comercio de productos manufacturados (donde el peso del mercado regional es muy superior al promedio). Sin embargo, la evidencia indica que los incentivos generados por este hecho han sido relativamente débiles. Algunas razones pueden ser la existencia de condiciones ventajosas para este comercio con independencia de la marcha de las uniones aduaneras (para buena parte del comercio intra-firma, por ejemplo, las preferencias concedidas en el marco de la ALADI o de los acuerdos de libre comercio pueden resultar suficientes) o las dificultades para organizarse efectivamente que enfrentan las pequeñas y medianas empresas que participan más activamente del comercio intra-regional.

mantenía por debajo de los picos alcanzados anteriormente (13%). Este *ratio* es muy inferior al de otras regiones que registran procesos de integración exitosos como la Unión Europea (61%) o el TLCAN (56%).

Junto con la baja intensidad (promedio) de la interdependencia debe destacarse, en el caso del Mercosur, su fuerte asimetría. En efecto, las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva que caracterizan a los países de la región implican una distribución muy heterogénea de incentivos nacionales para cooperar y resignar discrecionalidad en ciertos campos de política (como lo requiere la constitución de una unión aduanera). Esta asimetría estructural se agravó en los últimos años, como lo sugiere el hecho de que mientras que en el período 1997-1998 las exportaciones al Mercosur representaban más del 17% de las exportaciones brasileñas totales, en el año 2005 esta relación había caído al 10%. Inversamente, las importaciones provenientes de Brasil como proporción de las importaciones totales de los otros miembros habían aumentado su participación del 24% al 33%.

La intensidad de la interdependencia también es baja en el caso de la CAN. En efecto, las exportaciones intracomunitarias han representado alrededor del 10% de las exportaciones totales, porcentaje que aumenta a entre 15 y 20% cuando se excluye el petróleo (que se exporta predominantemente a los países desarrollados) y a cerca del 30% en el caso de las manufacturas.¹⁰ Las relaciones comerciales intra-CAN también muestran una fuerte asimetría: mientras que países como Bolivia y Colombia dirigen al mercado regional entre un cuarto y un quinto de sus exportaciones totales, en el caso de Venezuela y Perú esta participación no llega al 10%.¹¹

En síntesis, tanto en el caso del Mercosur como de la CAN, la intensidad de la interdependencia (un componente clave de los incentivos para cooperar y resignar discrecionalidad en el manejo de instrumentos de política) ha sido modesta. Este bajo nivel de interdependencia también se ha acompañado de una fuerte asimetría. Mientras que en el

¹⁰ Secretaría General de la Comunidad Andina (2006).

¹¹ INTAL-BID (2005)

caso del Mercosur dicha asimetría está correlacionada con el tamaño de las economías y su grado de apertura, este vínculo aparece más diluido en el caso de la CAN. En efecto, Colombia (una de las economías “grandes” de la CAN) se halla más intensamente vinculada a la región que otros miembros más pequeños como Perú o Ecuador, con una estructura de exportaciones más concentrada en productos primarios. En cualquier caso, la evidencia indica que esto no ha sido un incentivo suficiente para generar una mayor demanda de cooperación.¹²

2.2. *Incentivos nacionales y sostenibilidad de los trade offs*

La heterogeneidad de estructura y tamaño económico de los miembros de una unión aduanera normalmente tendrá como correlato intereses económicos y comerciales divergentes. Sin embargo, estas divergencias no necesariamente constituyen un obstáculo insalvable para la constitución de una unión aduanera. Experiencias exitosas de integración como la Unión Europea o la Unión Aduanera Sudafricana (SACU) también incluían miembros heterogéneos y con relaciones de interdependencia asimétricas. En esos casos también ha sido un factor clave la identificación de *trade offs* que generen incentivos para una relación de cooperación estable. En el caso del Mercosur esta condición no se ha cumplido: los miembros no han podido arbitrar sus diferencias de intereses e incentivos satisfactoriamente y así dar origen a *trade offs* aceptables para todas las partes. Frene a esta dificultad, la condición para el mantenimiento del compromiso formal con el objetivo de unión aduanera fue, paradójicamente, su postergación en el tiempo a través de excepciones negociadas y medidas *ad hoc*.

La necesidad de alcanzar *trade offs* sostenibles es evidente por lo que toca a la adopción de una política comercial común. En efecto, este campo constituye un ejemplo clásico de armonización regulatoria con efectos redistributivos. En el caso del Mercosur el dilema fue claro desde un principio: dado que el AEC previsiblemente reflejaría la estructura

¹² De hecho, el gobierno de Colombia fue uno de las más activos propulsores de la decisión que permitió a los países de la CAN realizar negociaciones bilaterales con terceros y que motivó la denuncia venezolana del Acuerdo de Cartagena.

productiva y de protección de Brasil, los países más pequeños (con una estructura de producción menos diversificada y menores niveles de protección) experimentarían pérdidas de bienestar debido al desvío de comercio.¹³ Por lo tanto, para que la implementación del AEC fuera efectiva y sostenible en el tiempo, los socios que afrontaban pérdidas de bienestar causadas por el desvío de comercio debían obtener beneficios compensatorios en otros campos. Las formas que pueden adoptar estos mecanismos compensatorios son muy diversas y constituyen la base de transacciones (*trade offs*) sostenibles. Un mecanismo extremo son los pagos laterales o las transferencias directas (un mecanismo utilizado por la SACU y la Unión Europea). Otros mecanismos son el acceso preferencial y estable a un mercado grande y protegido, la armonización o disciplinamiento de las políticas nacionales que generan externalidades negativas en los vecinos (como las políticas de estímulo y atracción de inversiones) o el tratamiento preferencial en campos no vinculados al comercio de bienes, como el acceso al mercado de servicios o de compras gubernamentales.

Asumiendo que los compromisos de formación de uniones aduaneras en América del Sur tuvieron lugar en un marco decisorio racional (esto es, descartando la hipótesis de acuerdos frívolos o que pensaban renegarse desde un principio), quienes aceptaron el formato de las uniones aduaneras presumiblemente identificaron *trade offs* que servirían de fundamento a los acuerdos. Sin embargo, en el caso del Mercosur la evidencia indica que esto no fue así: en efecto, en muchos de los campos susceptibles de generar ganancias compensatorias para los países menores no se registraron avances significativos. Por una parte, la estabilidad en el acceso al mercado más grande nunca estuvo garantizada (debido a la implementación de restricciones no arancelarias o intervenciones *ad hoc*). Por la otra, no se alcanzó a disciplinar las políticas que distorsionaban el “terreno de juego” (como los regímenes de promoción de la inversión) ni se registraron avances significativos en temas comerciales “no tradicionales”. En otras palabras, si en la transacción original por la que se adoptó el

¹³ La relevancia de la hipótesis de formación endógena del AEC en el Mercosur la confirman Olarreaga y Soloaga (1998). Trabajos más recientes como el de Venables (2003) refuerzan la hipótesis de que una unión aduanera entre países que comparten ventajas comparativas similares beneficiará a aquéllos países con ventajas comparativas intermedias a expensas tanto de sus socios comerciales como del resto del mundo. Entre los miembros de la unión aduanera, la mayor parte la llevarán aquellos socios que tienen ventajas comparativas extremas o muy concentradas en ciertos sectores de la producción.

formato de la unión aduanera se identificaron *trade offs* que dieron sentido a la adopción de un AEC que implicaba pérdidas de bienestar para los países menores, éstos no se materializaron. El resultado ha sido un debilitamiento de los incentivos y la solidez de la transacción original, haciendo de la excepcionalidad y el caso por caso la vía para escapar a las disciplinas del régimen comercial común.

En el caso de la CAN, a diferencia del Mercosur, la atención a las necesidades particulares de las economías de menor desarrollo relativo siempre estuvo presente y los progresos registrados en campos “no tradicionales” fueron algo mayores (como en materia de servicios). No obstante, el resultado ha sido parecido: ha habido frecuentes excepciones a las disciplinas colectivas y se han registrado varios episodios de retiro parcial o completo de miembros. En efecto, Chile abandonó el Grupo Andino en la década del setenta y Venezuela lo hizo en el 2006, en tanto que Perú se mantuvo al margen de la unión aduanera por muchos años. También Bolivia obtuvo un tratamiento especial por ser un país de menor desarrollo relativo, el que se extendió a la propia implementación del AEC.¹⁴ Al igual que en el Mercosur, también en el caso de la CAN la condición para mantener el compromiso con la unión aduanera parece haber sido, precisamente, su no materialización.

2.3. *Liderazgo, hegemonía y bienes públicos regionales*

Los procesos de integración exitosos normalmente requieren la presencia de un “líder regional” que pueda desempeñar funciones de utilidad colectiva, aún a expensas de sus intereses inmediatos. Esta necesidad puede plantearse por varias razones. Por un lado, es posible que existan inconsistencias temporales entre el momento en que se incurren los costos del proceso de integración y aquél en el que aparecen los beneficios. Dada la incertidumbre sobre la sustentabilidad de un acuerdo de integración en el tiempo, dicha asimetría implica asumir un riesgo al afrontar costos hoy a cambio de beneficios eventuales

¹⁴ Bolivia incluso obtuvo una dispensa de la CAN para celebrar un acuerdo de libre comercio con Mercosur en 1996, violando en la práctica el espíritu de una unión aduanera.

en el futuro. La inclinación y los recursos para asumir dicho riesgo pueden diferir entre las partes.

Por otro lado, también es posible que un proceso de integración requiera la provisión de ciertos bienes públicos regionales. Un bien público es un producto o servicio que tiene como característica no ser excluible en el consumo (una vez que ha sido producido resulta prácticamente imposible excluir a otros de su consumo) ni rival en la producción (su consumo por parte de algunos agentes no reducirá su disponibilidad para otros). Bajo estas condiciones ningún agente tendrá el incentivo suficiente para proveerlo y esperará que otros lo hagan para beneficiarse. En tal caso, el bien o servicio tenderá a estar sub-ofertado por el mercado. Por esta razón la provisión de bienes públicos debe decidirse a través de mecanismos alternativos al mercado.

El ejercicio efectivo de un rol de hegemonía o liderazgo en un proceso de integración puede concebirse como una respuesta a esta inconsistencia temporal o a la necesidad de ciertos bienes públicos regionales. Pero ello requiere de dos condiciones. La primera es la existencia de un agente con la decisión de proveer dicho “liderazgo” (un resultado político). La segunda es la capacidad de dicho agente para hacerlo (una cuestión de recursos). Ninguna de estas dos condiciones es trivial, especialmente en el caso de procesos de integración entre países en desarrollo.

El Mercosur ha enfrentado dificultades insalvables en ambos campos. En efecto, en tanto que por su dimensión y nivel de desarrollo relativo Brasil sería el proveedor “natural” de liderazgo en la subregión, la oferta ha sido esporádica y reactiva. La creación y puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en 2006 ha sido la manifestación más clara del uso de instrumentos redistributivos para compensar a los socios más pequeños. Sin embargo, los recursos comprometidos en el FOCEM son modestos y su impacto presumiblemente inferior a los costos derivados de la no materialización de otros *trade offs* esperados (como el acceso estable a los mercados, el disciplinamiento de las asimetrías regulatorias o la extensión del trato preferencial a áreas que vayan más allá del comercio de bienes). En estos campos, el comportamiento del presunto “hegemón” ha sido

más “oportunista” que consistente con el ejercicio de un rol de liderazgo en el sentido aquí utilizado. Del mismo modo, si bien la adopción de un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) entre la Argentina y Brasil (para dar protección transitoria a productores domésticos en dificultades) es un indicador de flexibilidad, ello sólo tuvo lugar después de muchos años de conflictos y de un grave deterioro en el clima de la relación bilateral.¹⁵ Más recientemente, y para responder a las demandas y la insatisfacción de los países menores, el gobierno brasileño también prometió iniciativas de cooperación que involucran proyectos de inversión por parte de empresas públicas y privadas brasileñas.

La reticencia brasileña a asumir el rol de proveedor de bienes públicos regionales para el proceso de integración es, sin embargo, comprensible: para un país de dimensión continental (para cuyas élites políticas regionales el Mercosur tiene relevancia heterogénea) y con una modesta y asimétrica interdependencia con la región, los incentivos para proveer dicho liderazgo son reducidos. Por otro lado, aún si dicha “voluntad” existiera, su materialización práctica requeriría de recursos. Estos recursos pueden interpretarse de manera estrecha como recursos materiales o, de modo más amplio, como recursos contextuales o simbólicas. El tratamiento preferencial, la redistribución de recursos o la compensación de costos incurridos por terceros se cuentan entre los primeros. Entre los segundos puede señalarse la provisión de un ambiente que genere externalidades positivas para los socios, como la estabilidad macroeconómica o el crecimiento.¹⁶ En ninguno de estos campos Brasil ha contado con condiciones favorables para ejercer el rol esperado con eficacia.

En el caso de la CAN, si bien las relaciones de asimetría entre los miembros tienen diferencias con las que prevalecen en el Mercosur, no por ello la demanda de liderazgo es menos relevante. Durante mucho tiempo los componentes materiales de ese liderazgo fueron aportados por la bonanza petrolera de Venezuela: en su calidad de principal

¹⁵ Paradójicamente, tratándose de un mecanismo bilateral el MAC no alcanza a Uruguay y Paraguay

¹⁶ Los ejemplos de la “estabilidad macroeconómica” o la “solidez de la moneda” ilustran el tipo de condiciones contextuales o simbólicas que contribuyeron a que Alemania ejerciera un rol de liderazgo en el proceso de integración europeo, especialmente en las dos últimas décadas.

financiador de las instituciones comunitarias, Venezuela se convirtió *de facto* en el promotor de una “voz regional” en el proceso de integración. No obstante, las diferencias ideológicas y de intereses pusieron en evidencia proyectos estratégicos encontrados, tal como se reflejó en la decisión del gobierno venezolano de denunciar el Acuerdo de Cartagena.

3. Condicionantes de los procesos de integración en América del Sur en el nuevo milenio

Los procesos de integración que tomaron la forma de uniones aduaneras en América del Sur se encuentran en profunda crisis. Si bien todos avanzaron hacia la constitución de áreas de libre comercio, el objetivo de las uniones aduaneras está lejos de haberse alcanzado. En muchos países se advierte un profundo escepticismo sobre la conveniencia de avanzar en esa dirección y en algunos casos se ha optado por políticas que en la práctica cierran la puerta a las uniones aduaneras. Esto ha sido particularmente evidente en el caso de la CAN, la que prácticamente ha sucumbido bajo el peso de las tensiones creadas por las divergencias de intereses entre sus miembros. En efecto, los acuerdos de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos han hecho aún más remoto el camino hacia una unión aduanera entre los cuatro miembros remanentes de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), a menos que Bolivia y Ecuador optaran por seguir el rumbo adoptado unilateralmente por Perú y Colombia.

Los países del Mercosur no han tenido un desempeño mejor. La implementación de la unión aduanera ha sido por demás parcial y las negociaciones con terceros han avanzado poco y en muchos casos han sido fuente de discordia. Si bien el Mercosur mantuvo posiciones unificadas en las negociaciones del ALCA y en las desarrolladas con la Unión Europea, las divergencias de intereses fueron cada vez más intensas, como lo demuestran las recientes especulaciones en torno a un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos. Del mismo modo, el resultado de las negociaciones desarrolladas con otros miembros de la ALADI fue una red de acuerdos preferenciales bilaterales poco consistente

con el espíritu de una unión aduanera.¹⁷ Si bien cuando estos acuerdos bilaterales agoten sus respectivos períodos de transición todos convergirán hacia preferencias plenas sobre el arancel de nación más favorecida (NMF), la existencia de preferencias fijas y excepciones nacionales seguirán planteando obstáculos a la implementación efectiva de un AEC.

En este contexto, el nuevo milenio ha traído novedades en el ambiente en que se desenvuelven los procesos de integración en la región que hacen aún más difícil la opción por las uniones aduaneras. Estos cambios también plantean reservas sobre las perspectivas de otros procesos de integración actualmente en marcha, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN).

3.1 El contexto internacional y el bilateralismo norteamericano

En los últimos años ha habido un cambio importante en el contexto externo en el que se desenvuelven los procesos de integración en la región. En la década del noventa la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la aparente desaparición del riesgo de formación de “fortalezas” comerciales regionales habían contribuido a mejorar el clima prevaleciente en el régimen de comercio internacional. Al menos por un tiempo, después del fin de la Ronda Uruguay la agenda de negociaciones comerciales internacionales pareció encaminarse hacia una cobertura y profundización en permanente aumento: en efecto, a los temas de comercio de servicios y protección de los derechos de propiedad intelectual tratados en la Ronda Uruguay se agregaron temas emergentes como el tratamiento de la inversión, la política de competencia y las normas ambientales y laborales. Por un tiempo, la perspectiva de una liberalización creciente y de la convergencia progresiva de los regímenes regulatorios nacionales pareció convertirse en el consenso dominante.

¹⁷ En los únicos casos en el que el Mercosur negoció acuerdos de libre comercio como un bloque con terceros fue con Chile y Bolivia, a mediados de la década del noventa.

El optimismo generado por la conclusión de la Ronda Uruguay, sin embargo, ocultaba las crecientes dificultades enfrentadas por la gestión del proceso de integración global. En la base de dichas dificultades se encontraba la emergencia de “fricciones sistémicas” y los obstáculos crecientes para la convergencia regulatoria en áreas sensibles tradicionalmente vinculadas al plano de las políticas domésticas (la llamada agenda de la “integración profunda”). El ejemplo más evidente de éstas fue el fracaso de las negociaciones para un Acuerdo Multilateral de Inversiones en la OCDE. A estos obstáculos endógenos se sumó la competencia incrementada de algunos países en desarrollo, especialmente de nuevos actores de la economía internacional como China. La irrupción en el mercado global de estos nuevos competidores concentró la atención sobre las consecuencias de la creciente integración internacional sobre los mercados de trabajo, los niveles de vida y los estándares regulatorios en los países desarrollados. Así, en muchos de ellos se extendió el temor de una convergencia regulatoria hacia patrones bajos y la sensación de amenaza a las normas sociales y los patrones culturales dominantes.¹⁸

En parte como reflejo de estas dificultades, a comienzos de la Ronda Uruguay el gobierno norteamericano ya había dado los primeros pasos en el camino de los acuerdos preferenciales, como un modo de avanzar su agenda de intereses comerciales preservando, al mismo tiempo, sus principales intereses defensivos. Este enfoque fue inaugurado por el acuerdo de libre comercio con Canadá firmado a fines de los ochenta y fue profundizado con el TLCAN a principios de los noventa. Paralelamente fue tomando forma explícita la estrategia de la “liberalización competitiva”, explicada por un documento oficial de la Casa Blanca de la siguiente forma: “Hace cuatro años la administración Bush lanzó una nueva estrategia: promover iniciativas globales, regionales y bilaterales que se refuercen mutuamente... Al perseguir múltiples iniciativas de libre comercio, Estados Unidos ha creado una “competencia por la liberalización” promoviendo nuevas negociaciones comerciales globales, aumentando su influencia para impulsar nuevas negociaciones y resolver problemas, y estableciendo modelos exitosos en áreas como la propiedad

¹⁸ La no renovación por parte del Congreso al Ejecutivo norteamericano de la autorización para negociar acuerdos comerciales por la “vía rápida” y el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC en Seattle en diciembre de 1999 son otros indicadores del malestar prevaleciente.

intelectual, el comercio electrónico, el medio ambiente y el trabajo, y la lucha contra la corrupción”.¹⁹ Este mismo documento y declaraciones anteriores ya habían anunciado, asimismo, la decisión de vincular los criterios de selección de socios con consideraciones no-económicas (especialmente de seguridad).

En el Hemisferio Occidental la estrategia de la “liberalización competitiva” sepultó las negociaciones para un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A ello también contribuyó decisivamente la intransigencia del Mercosur a aceptar la exclusión de temas de interés ofensivo y la resistencia de Brasil a aceptar la inclusión de temas de interés ofensivo para Estados Unidos (inversiones, compras gubernamentales, etc.), sepultó el proceso del ALCA. Así, después de ocho años de negociaciones el ejercicio hemisférico se convirtió en una sucesión de iniciativas bilaterales que comenzó por los países de América Central y República Dominicana, y continuó con Perú, Ecuador, Colombia y Panamá. Esta estrategia ha tomado la forma de un bilateralismo asimétrico que llevó a acuerdos comerciales con países pequeños, contruidos sobre la base de la agenda y el *template* de negociación definidos con bastante discrecionalidad por Estados Unidos.

En América del Sur, la inclinación norteamericana a negociar acuerdos preferenciales con socios seleccionados tuvo un impacto desestructurante sobre los ya agónicos proyectos de unión aduanera. El efecto fue más visible en el caso de la CAN, donde Perú y Colombia concluyeron sendos acuerdos comerciales con Estados Unidos. En el caso del Mercosur, aún cuando la unión aduanera permanece formalmente en vigor, la opción de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Estados Unidos ha ocupado un lugar prominente en la agenda subregional de los últimos meses.

A paratir de 2005 el ejercicio de un bilateralismo agresivo por parte de Estados Unidos se combinó con el estancamiento de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales lanzadas en Doha en noviembre de 2001. Después de cinco años de intercambios infructuosos, dichas negociaciones enfrentan muchas dificultades para

¹⁹ USTR (2005)

avanzar, dando testimonio de la creciente complejidad tanto de la agenda de negociación internacional como de los procedimientos para llevarla adelante.

3.2 *El nuevo ambiente ideológico*

La desarticulación de los proyectos de integración tradicionales en América del Sur se ha agravado porque, en muchos países de la región, el nuevo siglo trajo consigo un ambiente de “cambio de época”. Si bien las políticas de apertura no se han revertido completamente, en varios países prevalece una actitud más cautelosa sobre las bondades de la liberalización unilateral, hay resistencias crecientes a profundizar la liberalización preferencial y, en algunos casos, ha cambiado sensiblemente el ambiente para la inversión privada. En muchos de ellos la llamada “agenda del desarrollo” ha reemplazado lo que ahora es visto como una agenda que ha estado sesgada hacia la liberalización.

Pero este nuevo ambiente ideológico no está limitado a América del Sur. En efecto, también se extiende a los países desarrollados, donde las agendas domésticas y las llamadas políticas de “gestión de la globalización” han ganado renovada importancia.²⁰ Incluso en Estados Unidos, un actor clave de las relaciones comerciales en el hemisferio, las reservas sobre los costos y beneficios de una mayor apertura quedaron de manifiesto cuando el Acuerdo de Libre Comercio con América Central y República Dominicana (CAFTA-DR) se aprobó por una mayoría ínfima de votos.

En América del Sur este cuadro “revisionista” comenzó a tomar forma después de una sucesión de crisis económicas a fines de los noventa. Gradualmente volvió a ganar influencia, en algunos países más que en otros, la preocupación con la “creación de capacidades endógenas” y las perspectivas más “nacionalistas”. El resultado ha sido el reemplazo de la “convergencia liberal” de los años noventa por estrategias diversas –e incluso divergentes– de inserción internacional y políticas domésticas, lubricadas por un ciclo favorable de liquidez internacional y altos precios de las materias primas. Mientras

²⁰ Véase Ríos y Veiga (2006)

que algunos países han intentado ampliar su integración a la economía internacional a través de acuerdos bilaterales y reformas propuesto por el *template* de Estados Unidos, otros se han resistido a profundizar la apertura comercial y a asumir nuevos compromisos en otras áreas. Por añadidura, esos países también rechazaron avanzar en negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En América del Sur este grupo está integrado por la Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Es importante destacar, no obstante, que incluso entre los “heterodoxos” existen diferencias importantes de forma y contenido de las políticas. Mientras que en el caso de la Argentina ha habido un recrudecimiento del proteccionismo comercial y una desvinculación alentada de los mercados financieros internacionales, en los casos de Venezuela y Bolivia los principales conflictos han girado alrededor del trato otorgado a las inversiones extranjeras (especialmente, aunque no exclusivamente, en el campo de la energía). Brasil, por su parte, ha seguido implementando políticas comerciales eminentemente defensivas (excepto las demandas formuladas en el área de la agricultura en la Ronda de Doha), al mismo tiempo que ha buscado consolidar, con poco éxito, un papel de liderazgo en la región a través de iniciativas que trascienden el Mercosur. En síntesis, el nuevo ambiente ideológico ha levantado más obstáculos a los proyectos de unión aduanera, en tanto ha profundizado las diferencias de intereses y visiones que existen entre los gobiernos.

3.3 *Comercio e inversiones intrarregionales: una de cal y otra de arena.*

Un rasgo de las relaciones comerciales entre los países de la región en la última década ha sido su pérdida relativa de significación. Tal como se discutió en la sección 2, esta pérdida se dio en el marco de vínculos estructuralmente débiles. En la última década, el comercio intrarregional ha mantenido una importancia moderada para la mayoría de los países de América del Sur: en efecto, en 2003-2004 las exportaciones intrarregionales representaban sólo el 18% de las exportaciones totales. A pesar de la recuperación de los últimos años, esta importancia se redujo en la última década: en efecto, en el bienio 1995-1996 las exportaciones intrarregionales habían representado el 25% de las exportaciones totales de

América del Sur (con un pico en 1996-1997). Esta retracción en el peso relativo del comercio intrarregional es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como mercados de destino (la excepción es Bolivia, debido a sus exportaciones de gas natural). En efecto, la participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó del 15% en 1995-1996 a sólo el 8.8% en 2003-2004.

En contraste con estas tendencias del comercio intrarregional, China y México aumentaron notablemente su participación como mercados de destino, si bien que desde niveles relativamente bajos. Así, la participación de China pasó del 1.9% al 5.6%, y alcanzó el 11% en los casos de Chile y Perú. Como puede verse en el cuadro 1, parte de este crecimiento se dio a expensas de otros mercados asiáticos. La participación de México en las exportaciones sudamericanas también creció rápidamente (de 1% en 1995-1996 a 3.2% en 2003-2004), especialmente para la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Colombia. Los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron desempeños divergentes: mientras que el primero aumentó marginalmente su participación, en el caso de la UE ésta se redujo.

Cuadro 1
Exportaciones de América del Sur según principales regiones de destino

Región de destino	Exportaciones (mill de u\$s)				Participación promedio				Cambio
					1995-1996		2003-2004		
	1995	1996	2003	2004	mil mill u\$s (a)	%	mil mill u\$s (b)	%	% (b/a)
América del Sur	31.9	33.0	31.6	44.0	32.4	24.9	37.8	18.2	16.5
Mercosur	18.7	20.4	15.2	21.2	19.5	15.0	18.2	8.8	-7.0
CAN	7.2	6.8	7.4	11.6	7.0	5.4	9.5	4.6	35.8
Otros	6.0	5.8	9.1	11.2	5.8	4.6	10.1	4.9	71.0
Estados Unidos	28.5	34.4	45.6	58.7	31.5	24.2	52.2	25.1	65.9
México	1.2	1.5	5.4	7.8	1.4	1.0	6.6	3.2	387.9
Unión Europea	29.8	29.6	38.4	46.7	29.7	22.8	42.6	20.5	43.3
Asia	21.4	21.4	30.6	41.1	21.4	16.5	35.8	17.3	67.4
China	2.3	2.7	9.9	13.2	2.5	1.9	11.5	5.6	359.7
Otros	19.1	18.7	20.7	27.9	18.9	14.5	24.3	11.7	28.64
Resto del mundo	12.9	11.6	27.0	38.1	13.8	10.6	32.6	15.7	136.7

Fuente: ALADI

En resumen, la región en su conjunto y sus cinco mayores economías (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú) comparten tendencias convergentes, a saber: una reducción en la importancia de Mercosur y América del Sur y un incremento en la importancia de China, México y Estados Unidos como mercados de destino para sus exportaciones. Uruguay también participa de estas tendencias, con excepción del aumento en la importancia de China. Con diferencias de intensidad, también aumentó significativamente la participación del resto del mundo. Debido a su comparativamente elevada concentración de las exportaciones en la región, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay fueron los países que más resintieron estos cambios. La reducción en el peso del comercio intrarregional parece haber estimulado tendencias centrífugas: aún cuando el comercio intrarregional tiene una composición diferente por tipo de bienes que el comercio extrarregional, esto no parece haber sido suficiente para movilizar intereses empresariales favorables a una profundización de las relaciones.

La regresión de los flujos de comercio intra-regionales en la última década se ha acompañado de un dinamismo sin precedentes en el campo de las inversiones directas. Hasta hace pocos años el principal inversor sudamericano en la región era Chile (principalmente en el sector de servicios), al que más recientemente se agregó Brasil. Entre las principales razones de la inversión en el exterior de las empresas sudamericanas se encuentra la búsqueda de condiciones más estables de acceso a los mercados externos o a recursos naturales, así como el propósito de dar los primeros pasos en el proceso de internacionalización en un entorno próximo y accesible. Para las empresas sudamericanas la región es el principal destino de sus inversiones en el exterior. Así, de las veinte grandes empresas transnacionales brasileñas listadas en CEPAL (2005) sólo tres no tenían operaciones en otros países latinoamericanos.²¹ En el caso de Chile también hay una fuerte concentración de las inversiones en la región: las diecisiete empresas chilenas identificadas por CEPAL tienen inversiones en América Latina.

²¹ Los datos de CEPAL no discriminan regionalmente por América del Sur.

La agenda planteada por el crecimiento de la inversión ha incorporado nuevos temas, pero de naturaleza particularmente sensible. En efecto, en ciertos casos las inversiones extranjeras se localizan en sectores sensibles como la energía o los servicios básicos, donde el potencial de conflicto con gobiernos con inclinaciones más intervencionistas es significativo. En los últimos años se han registrado conflictos abiertos entre inversionistas sudamericanos y gobiernos en países como Argentina, Bolivia y Venezuela. Muchas de estas inversiones carecen de un marco de protección extra-territorial porque uno de los principales inversionistas de la región (Brasil) se ha resistido a ratificar los acuerdos de protección de inversiones.²² En un contexto caracterizado por la asimetría, el tema de la protección de las inversiones extranjeras tiene el potencial de generar polarización más que convergencia, reproduciendo a escala regional los conflictos típicos de las relaciones Norte-Sur. En síntesis, si bien el peso creciente de las inversiones intrarregionales puede convertirse en un incentivo importante para dar nuevo contenido a los procesos de integración, varias razones aconsejan ponderar su impacto con cautela.

4. La Comunidad Sudamericana de Naciones o la búsqueda de un mínimo común denominador.

Los obstáculos endógenos para alcanzar el principal objetivo comercial de los proyectos subregionales de integración –la constitución de uniones aduaneras– junto con los factores analizados en la sección 3 han estimulado iniciativas nuevas o complementarias, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) o la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA). En esta sección revisamos brevemente los desarrollos recientes en el proceso de formación de la CSAN, procurando indagar en qué medida este proceso da respuestas a los dilemas identificados para la integración de América del Sur.

²² Paradójicamente, la posición de Brasil parece dominada inercialmente por una perspectiva Norte-Sur poco ajustada a la realidad prevaleciente de grandes empresas con importantes intereses en el exterior.

La idea de la integración sudamericana no es nueva. En la década del noventa esta propuesta fue impulsada por la diplomacia brasileña con entusiasmo directamente proporcional a la intensidad de la reticencia argentina para avanzar en el establecimiento de una unión aduanera en el Mercosur. En efecto, el gobierno brasileño propuso la idea de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en 1993, justo cuando en el gobierno argentino arreciaba la oposición a adoptar un arancel externo común.²³ El mensaje era claro: dada la preferencia revelada de los negociadores brasileños por el formato de la unión aduanera, el rechazo argentino a adoptar un arancel externo común tendría un precio alto (la pérdida de la exclusividad en las preferencias de acceso al mercado brasileño). En la práctica, sin embargo, durante la década del noventa la iniciativa sudamericana registró pocos progresos debido a las dificultades de la agenda comercial bilateral entre los países del Mercosur y la CAN. El Mercosur sólo consiguió concluir acuerdos de libre comercio con Chile (1996) y Bolivia (1997), en tanto que las negociaciones con los miembros de la CAN se extendieron por años con pocos resultados. En abril de 1998 los miembros del Mercosur y la CAN se comprometieron a alcanzar un acuerdo transitorio de preferencias fijas que estaría en vigor hasta diciembre de 1999, momento en que comenzaría a regir un acuerdo de libre comercio. Este, sin embargo, sólo se alcanzó después de arduas negociaciones en el año 2003.²⁴ Los entendimientos firmados por Mercosur y la CAN resultaron una matriz de doce acuerdos bilaterales (en el caso del Acuerdo de Complementación Económica Núm 59 -ACE 59) y de cuatro acuerdos bilaterales (en el caso del ACE 58). A diferencia de los acuerdos del Mercosur con Bolivia y Chile, los acuerdos con la CAN tampoco previeron la eliminación completa de aranceles, ya que un conjunto de “productos sensibles” mantuvieron un régimen de preferencias fijas.²⁵

Mientras la agenda comercial intrarregional avanzaba con dificultades, en el año 2000 el gobierno de Brasil convocó a la Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América

²³ El entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, se oponía firmemente al proyecto de unión aduanera resintiendo la pérdida de autonomía para la política comercial que ello implicaba.

²⁴ En junio de 2003 se firmó un acuerdo de libre comercio Mercosur-Perú (ACE 58) y en diciembre de ese mismo año otro entre el Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59). Estos acuerdos entraron en vigor en el año 2005.

²⁵ Véase Vals Pereira (2006).

del Sur en Brasilia. En esa reunión se incorporó formalmente a la agenda económica subregional la cuestión de la infraestructura, lo que dio origen a fines del 2000 a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). El propósito de IIRSA fue la movilización de recursos y la cooperación para la construcción de ejes multinacionales de integración y desarrollo, los que deberían facilitar la conexión y disminuir los costos de transacción dentro la región. Un presupuesto básico de IIRSA fue que la constitución histórica de la infraestructura regional (influida decisivamente por el modelo primario-exportador o el énfasis en el mercado doméstico) había creado vínculos físicos débiles entre los países de la región, desalentando el desarrollo de relaciones comerciales más intensas.²⁶ IIRSA organizó el espacio sudamericano alrededor de diez ejes multinacionales que concentran flujos de comercio reales y potenciales (Ejes de Integración y Desarrollo). Sobre la base de una cartera de 335 proyectos por una inversión total estimada en cerca de US\$37,5 mil millones, los gobiernos seleccionaron 31 proyectos prioritarios a ejecutarse en el período 2005-2010 con inversiones equivalentes a US\$4,3 mil millones. Si bien IIRSA puso correctamente el énfasis en la cuestión de la infraestructura como un condicionante fundamental de la integración regional, el escaso tiempo transcurrido desde su lanzamiento hace difícil evaluar en qué medida su implementación resultará efectiva. Cerca de la mitad de los proyectos identificados (quince) involucra la participación de más de un país, lo que plantea demandas de coordinación para alcanzar los resultados esperados. Los restantes dieciséis proyectos son de carácter nacional, aunque trece de ellos afectan a otros países.

Además del tema de infraestructura, la más reciente iniciativa en el ámbito de la integración regional en América del Sur fue la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN) en diciembre de 2004. La CSAN está integrada por los países miembros de Mercosur y la CAN, además de Chile, Guyana y Surinam. Pocos meses después de haber sido creada, la CSAN se reunió por primera vez en Brasilia en septiembre de 2005. En esa oportunidad se definió una agenda de prioridades económicas y políticas amplia, que en el

²⁶ Según Mesquita Moreira (2007), cuando se analiza la composición de los costos de transacción del comercio intrarregional se constata que los costos de transporte son un componente mayor de los costos totales que los aranceles efectivamente pagados.

fondo traducía importantes divergencias en torno a los objetivos y métodos del proyecto. En la declaración final, y a pesar de las críticas del Presidente de Venezuela, la CSAN optó por fortalecer la “institucionalidad existente” en materia de integración regional (ALADI, CAN y Mercosur), identificando como un objetivo prioritario la convergencia de los procesos subregionales alrededor de un área de libre comercio sudamericana. Con ese objetivo, los presidentes decidieron crear en diciembre de 2005 una Comisión de Reflexión sobre la Integración Sudamericana, integrada por representantes personales de los primeros mandatarios. La Comisión recibió la atribución de producir un Documento de Reflexión antes de fines del año 2006. Dicho documento (“Un Nuevo Modelo de Integración en América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”) fue dado a conocer pocos días antes de la cumbre presidencial de Cochabamba, el 8 y 9 de diciembre de 2006.

El documento afirma que “la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite modelos distintos: Mercosur, CAN, CARICOM y Chile”. Por esta razón la Comisión sugiere que “los países de América del Sur, aún cuando deben seguir dando énfasis a la convergencia comercial, deberían buscar una integración económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural”. Este énfasis en una agenda más amplia fue un primer punto de inflexión con relación a los orígenes de la CSAN, cuando se destacó como un objetivo prioritario la constitución de un área de libre comercio sudamericana a través de la convergencia de los acuerdos subregionales existentes. En efecto, las conclusiones de la Comisión diluyeron el peso de los temas comerciales en la estrategia de integración, identificando otros campos de cooperación como la infraestructura, la energía, la complementación industrial y agrícola, el medio ambiente, el combate a la pobreza y a la exclusión social, el financiamiento para el desarrollo, los proyectos de integración fronteriza, la seguridad, la educación y la cultura, y la ciencia y la tecnología. En total, el documento de la Comisión de Reflexión identificó treinta y cuatro objetivos, lo que dio al texto un sentido poco práctico y reveló una cierta dificultad para identificar prioridades.²⁷

²⁷ Entre éstas se encuentran propuestas tan variadas como la promoción de un Nuevo Contrato Social Sudamericano, la definición de metas sociales compartidas, la creación de

La segunda inflexión producto del trabajo de la Comisión fue la propuesta de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la CSAN. En efecto, en su concepción original el proyecto de la CSAN debía apoyarse en la institucionalidad existente. Por el contrario, en la visión de la Comisión la convergencia de los esquemas de integración vigentes no garantizaría por sí sola la solidez y rapidez necesaria para la consolidación de la Comunidad. Si bien en una versión preliminar del documento se consignaba la propuesta de establecer un embrión de Comisariado, en el documento final sólo se sugirió la creación de una Comisión de Coordinación con una Secretaría Permanente. En el documento también se incluyó la propuesta de crear un Observatorio Social de América del Sur y de promover una convergencia gradual de los parlamentos subregionales en un espacio parlamentario sudamericano. Dada la ambición de las medidas recomendadas, el documento también sugirió la conveniencia de negociar un tratado fundacional constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones que apunte a la futura creación de una Unión Sudamericana.

En la Declaración de Cochabamba los presidentes aprovecharon muchas de las recomendaciones de la Comisión de Reflexión, pero fueron cautelosos en otras (como las referidas al campo institucional). La propuesta de tratado fundacional tuvo poco apoyo optándose, en su lugar, por la constitución de una Comisión de Funcionarios de Alto Nivel encargada de implementar las decisiones, coordinar las iniciativas existentes y formular propuestas en el marco de los grandes objetivos regionales y acciones de impacto inmediato. También se crearon tres grupos de trabajo dedicados a los temas de energía, infraestructura y políticas sociales, además de un grupo de trabajo temporario sobre financiamiento del desarrollo. Para apoyar los trabajos de la Comisión de Funcionarios y de los grupos de trabajo se creó una Secretaría *Pro Tempore* con sede en Rio de Janeiro durante el primer año.²⁸ La Declaración de Cochabamba también dejó de lado algunas ideas

una Universidad Sudamericana, la articulación de las políticas energéticas nacionales, la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, la integración de cadenas productivas, la integración financiera, la creación de una Junta Sudamericana de Defensa, la promoción de una política migratoria sudamericana y la lucha contra la corrupción.

²⁸ La organización institucional de la CSAN quedó constituida por: a) las reuniones anuales de los Jefes de Estado y Gobierno; b) las reuniones semestrales de Cancilleres; c) las reuniones ministeriales sectoriales; d) la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel; y d) la

concretas, como la propuesta venezolana de creación de un Banco de Desarrollo del Sur, inclinándose en su lugar por la realización de estudios para la constitución o adaptación de instrumentos financieros de desarrollo con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).²⁹ La declaración presidencial tampoco se refirió a la creación del Observatorio Social y, en el plano legislativo, sólo se invitó a los parlamentos del Mercosur, CAN, Chile, Guyana y Surinam a trabajar en favor del establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

Tomando como base la extensa lista de objetivos propuestos por la Comisión, los Jefes de Estado seleccionaron quince temas para su tratamiento por la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel.³⁰ La diversidad de prioridades resultante ha cristalizado la postergación de la agenda propiamente comercial, tal como ya se advirtiera en el contenido del documento original de la Comisión de Reflexión. Esta posición es resultado de un diagnóstico crítico sobre las reformas económicas y las experiencias de integración de la década del noventa, caracterizadas como excesivamente concentradas en el plano puramente comercial. De acuerdo a esta interpretación, esos procesos habrían habiendo dejado de lado temas relevantes como el de las asimetrías estructurales y la dimensión productiva y de desarrollo. Este diagnóstico apunta correctamente algunos de los obstáculos que han enfrentado los procesos de integración en la región, pero no identifica adecuadamente una nueva metodología para enfrentarlos, tomando nota de las restricciones endógenas existentes y del nuevo contexto para la integración regional en América del Sur. Como en otros momentos

Secretaría *Pro Tempore*.

²⁹ Como un indicador de las divergencias existentes, los gobiernos de Venezuela y la Argentina (acompañados por los de Bolivia y Ecuador) siguieron avanzado en la idea de crear un banco regional de desarrollo. El gobierno de Brasil, inicialmente reticente a la iniciativa, ha participado de esas reuniones como observador y, más recientemente, comprometió su membresía. El destino de esta iniciativa, sin embargo, es aún incierto.

³⁰ La lista de temas incluye la convergencia institucional; el desarrollo económico y la generación de empleos; la integración comercial; la integración energética; la integración de la infraestructura para el transporte y las comunicaciones; las asimetrías; la integración productiva; la innovación, la investigación y el desarrollo; las tecnologías de información y comunicaciones; los mecanismos sudamericanos de financiamiento; la agenda social sudamericana; el medio ambiente; la ciudadanía sudamericana; la identidad cultural; y la participación ciudadana en el proceso de integración.

de la historia, la “politización” de la agenda de la integración regional parece haber sido el camino elegido para evitar encarar abiertamente los problemas planteados por las diferencias de intereses y las sensibilidades comerciales que preocupan a cada uno de los participantes.

De hecho, la “pérdida de foco” ha sido una característica reiterada de los procesos de integración en América del Sur, lo que ha contribuido a hacerlos crecientemente irrelevantes desde el punto de vista de su impacto económico. Si la integración regional es concebida como un instrumento para promover los proyectos nacionales de desarrollo, un criterio fundamental para la construcción de la agenda debería ser la identificación del aporte que la integración económica puede hacer y de los instrumentos concretos para hacerla efectiva. Mientras que en algunas áreas los beneficios de la integración y los instrumentos de promoción son claros (como en materia de integración física, energía e integración fronteriza), en otras (como la coordinación de las políticas sociales) no se advierten instrumentos o mecanismos regionales que puedan contribuir efectivamente a la reducción de la exclusión social, a no ser por los efectos indirectos sobre el desarrollo regional.

En resumen, el desarrollo reciente de la CSAN sugiere que las posiciones nacionales en relación a los objetivos, métodos y prioridades del proceso de integración subregional revelan marcadas (y eventualmente irreconciliables) divergencias que resultan de la distinta funcionalidad política que se adjudica al proceso. En la mayoría de los casos el resultado parece haber sido la “politización” –no siempre convergente– del proyecto de integración subregional. Un caso claro es el de Venezuela, cuyo gobierno ha buscado privilegiar consideraciones políticas, sociales, ideológicas y militares a través de propuestas de integración energética con fuerte participación de empresas públicas. En este marco, los componentes tradicionales de la integración comercial han sido recategorizados como de importancia secundaria.

Para otros gobiernos, como los de Chile, Perú y Colombia, el proyecto sudamericano también se ha convertido en una oportunidad para equilibrar y moderar el balance político

en la región. Esto los ha llevado a adoptar una actitud pragmática en procura de que las negociaciones y acuerdos alcanzados no creen restricciones para la implementación de las opciones nacionales de integración internacional. Aunque por distintas razones, para estos gobiernos el espacio sudamericano también se ha convertido en cierto modo en un ámbito de acción política más que de integración económica.

El gobierno argentino también ha “leído” el proceso sudamericano en clave política. Tradicionalmente, la diplomacia argentina tuvo una actitud poco entusiasta frente a las propuestas de integración sudamericana. En particular, la CSAN fue vista como un ámbito para potenciar la influencia regional brasileña en desmedro de la relación bilateral con la Argentina y el Mercosur. En consecuencia, la Argentina ha participado a regañadientes de la CSAN y, al mismo tiempo, ha desarrollado una estrategia paralela de vínculos pragmáticos con países individuales, como Venezuela y Bolivia (centrada en los temas energéticos) y Brasil (centrada en la protección de sectores industriales sensibles).

Paradójicamente, Brasil ha quedado prácticamente como el único actor regional para el cual el proyecto sudamericano conserva una doble vertiente político-estratégica y comercial. No obstante, la posición del gobierno brasileño en los últimos años ha sido la de no presionar por mayores concesiones comerciales, tomando nota de las tensiones existentes entre los participantes. El gobierno de Brasil comparte con otros de la región el énfasis en los aspectos de infraestructura y energía, pero ha intentado reducir el acento fuertemente ideológico que le han impreso al tema otros gobiernos, como el de Venezuela. Por otra parte, el mantenimiento de un mínimo de cohesión regional lo ha obligado a efectuar “concesiones” a otros países que ponen en un segundo plano los intereses comerciales inmediatos.³¹ El resultado de esta agregación de intereses divergentes ha sido un “mínimo común denominador” que ha implicado una pérdida de “contenido económico efectivo” por parte de los proyectos de integración. En este sentido, todo parece indicar que la CSAN ha

³¹ En este sentido pueden interpretarse el contenido de los acuerdos de libre comercio firmados con los países de la CAN, la aceptación de la Cláusula de Adaptación Competitiva en las relaciones bilaterales con Argentina y las promesas de tratamiento preferencial para Paraguay y Uruguay en el ámbito del Mercosur.

reproducido las mismas dificultades y los mismos métodos de construcción de consenso que provocaron el estancamiento de los esquemas subregionales de integración.³²

5. Escenarios para América del Sur: ¿integración o fragmentación?

Las perspectivas del proceso de integración sudamericano estarán fuertemente condicionadas por las restricciones que emanan del cuadro que se describió en las secciones 2 y 3 de este trabajo. Este cuadro de condicionantes choca con las demandas de un proceso de integración sustantivo, cuya cobertura y complejidad han aumentado con el paso del tiempo. El bajo grado de interdependencia, los resultados de los proyectos de unión aduanera de la década del noventa y la emergencia de divergencias crecientes en las estrategias de inserción internacional de los países de la región indican que el único modelo factible es el del área de libre comercio. En este contexto, el camino más recomendable parecería ser el de la profundización de la liberalización tarifaria en los acuerdos existentes y la negociación de reglas comunes en aquellas áreas esenciales para el funcionamiento de un régimen de libre comercio (especialmente reglas de origen, salvaguardias y defensa comercial). Esta agenda no depara una tarea sencilla: en la actualidad conviven en América del Sur once acuerdos de libre comercio que se desdoblan en cuarenta y cinco relaciones bilaterales y noventa cronogramas de desgravación.³³ Según ALADI-Mercosur-CAN (2006) en el año 2018 el grado de liberalización arancelaria entre los países de la CAN y el Mercosur alcanzaría entre 65% y 95%, según se considere el valor del comercio o el número de líneas tarifarias. Para todas las relaciones bilaterales, en 2018 el comercio libre de aranceles alcanzaría el 93% y el 77%, dependiendo si se considera el número de ítems cubiertos o el valor de las exportaciones, respectivamente.

³² A mediados de abril de 2007, con ocasión de la Primera Cumbre Energética Sudamericana, la Comunidad Sudamericana de Naciones fue reemplazada por la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR).

³³ Entre los once acuerdos hay diez Acuerdos de Complementación Económica en el ámbito de la ALADI, incluyendo el Mercosur y la CAN. Para efectos del análisis se considera a Venezuela como miembro de la CAN, ya que las relaciones entre este país y el Mercosur se regirán por el ACE 59 hasta enero de 2014, cuando está previsto el fin del período de transición para la incorporación de Venezuela al Mercosur

El análisis de las concesiones intercambiadas revela que los países de la región han tendido a liberar productos con aranceles de importación inferiores al promedio, mientras que han mantenido protegidos los bienes sobre los que aplican aranceles elevados. Esta práctica ha reducido sustancialmente el valor de las concesiones intercambiadas y sugiere que el potencial para el aumento del comercio intra-regional es aún significativo. En efecto, según ALADI (2001) las excepciones o productos con preferencias condicionadas (cuotas, reglas de origen específicas, etc) en los acuerdos administrados por este organismo incluyen productos relevantes para el comercio intra-regional como el azúcar y los cereales, los textiles y productos de la industria de la confección, los productos del sector automotriz, los del sector químico y petroquímico y las materias primas plásticas. Este cuadro es particularmente notable cuando se toma en consideración que algunos países sudamericanos (como Chile, Perú y Colombia) ya negociaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea en los que en algunos casos realizaron concesiones más amplias que en la esfera subregional. Los acuerdos sudamericanos también se caracterizan por reglas y disciplinas comerciales que no han avanzado sustancialmente con relación a los entendimientos existentes en el plano multilateral. Estas disciplinas son aún menos relevantes por lo que toca a temas no directamente relacionados con el comercio de bienes, como el comercio de servicios, el tratamiento de las inversiones o las compras gubernamentales. Esta diferencia de cobertura también distingue a los acuerdos sudamericanos de los que algunos países de la región han firmado con socios extra-regionales.

La creación de un mercado regional libre de aranceles es un objetivo especialmente relevante para las economías pequeñas de la región. En efecto, cuando estos países se enfrentan con esquemas de integración incompletos o imperfectos no logran capturar todos los beneficios de la ampliación de los mercados, especialmente por lo que se refiere a la atracción de inversiones que, *ceteris paribus*, tenderán a localizarse en los mayores mercados, distorsionando la distribución de costos y beneficios y reforzando las asimetrías estructurales pre-existentes. Sin embargo, el acceso efectivo a mercados ampliados requiere no sólo de un tratamiento arancelario adecuado, sino también del desarrollo de inversiones

en infraestructura que conecten a los diferentes países y regiones. La deficiencia de infraestructura en la región es particularmente importante en el sector de transporte y logística, y su corrección puede ayudar a reducir las disparidades regionales de ingreso y a maximizar el acceso a las oportunidades abiertas por la ampliación de los mercados, siempre que se tome explícitamente en consideración los impactos regionales y sobre el desarrollo de los proyectos. El marco apropiado para el tratamiento de los temas de infraestructura es IIRSA. No obstante, aún es prematuro formular una evaluación sobre su desempeño. Como en otras dimensiones de la integración, también en el área de infraestructura el desafío de incorporar una dimensión regional a las agendas de política es en buena medida una tarea pendiente.

El tema de la integración energética ha ido ganando relevancia en los últimos años. La región tiene una disponibilidad favorable de recursos energéticos renovables y no-renovables, lo que le otorga una considerable ventaja comparativa (Oliveira, 2006). Sin embargo, los sistemas energéticos nacionales son vulnerables a cambios políticos e ideológicos y los vínculos internacionales en la región no pasan de acuerdos bilaterales sometidos a elevados riesgos políticos y comerciales. El resultado ha sido un bajo grado de integración energética a pesar de las evidentes complementariedades, un alto grado de “politización” de este componente de la agenda y conflictos recurrentes.³⁴

La cuestión energética se liga con otro tema sensible emergente en la agenda subregional, a saber: el notable crecimiento experimentado por los flujos intrarregionales de inversión y la perspectiva de que dicho proceso se intensifique en los próximos años. Prácticamente todos los países sudamericanos han firmado acuerdos bilaterales de protección de inversiones con Estados Unidos y los países europeos que otorgan importantes garantías a los inversionistas extranjeros, pero en muchos casos esas garantías no se otorgan a los inversores de la región.³⁵ En un momento en que los acuerdos bilaterales de inversión están bajo una fuerte

³⁴ Los modestos resultados de la Primera Cumbre Energética Sudamericana que se reunió en la isla Margarita a mediados de abril de 2007 son un testimonio de estas dificultades.

³⁵ Un caso paradójico es el de Brasil, cuya posición tradicional ha sido la de no ratificar ningún acuerdo bilateral de inversiones. Dada la creciente inversión directa en el exterior de empresas brasileñas, en muchos casos en áreas y países de elevado riesgo político y

crítica en todos los ámbitos, el desarrollo de un modelo alternativo podría cumplir una función constructiva y estimular las inversiones intra-regionales. Un acuerdo de este tipo podría incluir disposiciones para limitar la competencia en la atracción de inversiones entre los países de la región, generando efectos positivos sobre el tratamiento de las asimetrías.

Finalmente, dada la experiencia del pasado, el tratamiento del tema de las asimetrías en los procesos de integración sudamericanos parece constituir un requisito necesario para reducir las resistencias a la liberalización y aumentar la legitimidad doméstica de los procesos. Este tema ha recibido muy poca atención en los procesos subregionales debido a la escasez de recursos para emprender actividades de redistribución y a la resistencia a reducir la discrecionalidad de ciertas políticas nacionales (como las ayudas estatales). El resultado fue una reversión en los procesos de apertura y el restablecimiento de la fragmentación de mercados a través de instrumentos *ad hoc*.

En todos estos campos la CSAN tendría una importante contribución para hacer. No obstante, en las condiciones actuales los exigentes requisitos para la materialización de este escenario no parecen estar presentes. La experiencia reciente de la CSAN y las dificultades que la precedieron en los acuerdos subregionales anticipan fuertes obstáculos y escasos incentivos para avanzar en la dirección de una agenda económica regional más sustantiva. En este contexto, su sustitución por una agenda amplia y difusa que identifique objetivos “políticamente correctos” sin instrumentos económicos precisos parece ser la trayectoria más probable, replicando los precedentes conocidos. Por consiguiente, el escenario previsible para América del Sur es uno de fragmentación persistente y consolidación de estrategias diferenciadas de inserción internacional. En este marco, la subregión pasaría a ocupar un lugar cada vez más secundario en las estrategias económicas internacionales de varios de sus países. Así, el ámbito de la integración sudamericana quedaría limitado a un foro de intercambio diplomático de cada vez menor relevancia económica. Este contexto de desarticulación y divergencia podría agravar la politización de las opciones de política comercial, infraestructura y energía, así como de los objetivos y métodos de los procesos de integración sobrevivientes.

comercial, esta postura está destinada a modificarse.

Referências bibliográficas

ALADI (2001), “Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA”, ALADI/SEC/ Estudio 132, 26 de marzo.

Aladi/Mercosur/CAN/04(2006), “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio”,
http://www.mercosur.int/portal%20intermediario/es/publica/doc_temp_archivos/Convergen cia5-%20Defensa%20comercial.pdf

Bhagwati, J. (1992), “Regionalism and Multilateralism: An Overview”, en J. De Melo y A. Panagariya (editores), New Dimensions in Regional Integration, Cambridge: Cambridge University Press

BID (2002), Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina, Washington DC

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

Bouzas, R. (2001), “Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR”, A. Estevadeordal y C. Robert (ed), Las Américas sin Barreras. Negociaciones Comerciales de Acceso a Mercados, Washington DC: BID

Bouzas, R. (2005), “Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda”, paper presentado al seminario Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades, Río de Janeiro,

Julio 6-7 2005

(www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_Intal_2005_09_Bouzas2.pdf)

Casas Gragea, A.M. (2005), Integración Regional y Desarrollo en los Países Andinos, Quito: Corporación Editora Nacional, cap. 4

CEPAL (2005), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005, Santiago de Chile

Ethier, W.J. (1998), “The New Regionalism”, The Economic Journal 108. Julio

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

Mattli, W: (1999), The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond, Cambridge: Cambridge University Press

Meller, P. (2006), “The Political Economy of Chilean Trade Policy: A Review”, en R. Bouzas (ed), Domestic Determinants of National Trade Strategies, Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Mesquita Moreira, M. (2007), “Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)”, Working Paper 30, INTAL-ITD, mayo.

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

Oliveira, A. de (2006), “Sostenibilidad Energética en América del Sur: el rol brasilero”, trabajo presentado en el seminario “Conocimiento para una integración exitosa en Sudamérica: mercados, gobiernos e IDE”, Buenos Aires, 17 de octubre.

Rios, S.P. y P.M.Veiga (2006), “América do Sul: A Integração Pode Sobreviver ao Nacionalismo Econômico?”, Revista Brasileira de Comércio Exterior, número 88, julho-setembro

Rosales, O. (2006), “Integración y espacios de convergencia de acuerdos comerciales”, trabajo presentado al Seminario “Los procesos de integración en la encrucijada: perspectivas de futuro”, OBREAL / CEPAL, Santiago de Chile, 21 e 22 de noviembre.

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

USTR (2005), 2005 Trade Policy Agenda, February

Valls Pereira, Lia (2006), “Os Acordos Sul-Sul firmados pelo MERCOSUL: uma Avaliação sob a Ótica Brasileira”, Revista Brasileira de Comércio Exterior, número 86, janeiro-março

Venables, A (2003), “Winners and Losers from Regional Integration Agreements”, The Economic Journal, (113)