



OBSERVATORIO DE POLÍTICA

Convergencias y Divergencias en la Integración Sudamericana

Marcel Vaillant

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 45, No. 2 (2007), pp. 125-185.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4082>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Vaillant, M. (2007). Convergencias y Divergencias en la Integración Sudamericana. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 45, No. 2 (2007), pp. 125-185.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4082>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

Observatorio de Política

El Observatorio de Política presenta artículos que discuten en forma rigurosa temas que son de particular interés por su vinculación a los problemas actuales de la economía argentina y mundial, y artículos que presentan contenidos teóricos o resultados de la investigación aplicada con implicancias relevantes de política económica.

Se procura así acercar a la investigación académica con la formulación de política aportando, una y la otra, desarrollos teórico-conceptuales y empíricos importantes, así como claridad e información sobre las prioridades de política.

Las colaboraciones de esta sección enviadas por los autores o invitadas por los editores, no están sujetas a los procedimientos usuales de referato de la Revista.



Convergencias y Divergencias en la Integración Sudamericana*

MARCEL VAILLANT¹

Universidad de la República, Uruguay
marcel@decon.edu.uy

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis de la evolución reciente de la integración sudamericana, y se identifican las diferentes estrategias implementadas. Se trata de distinguir entre los aspectos conflictivos y aquellos donde es posible encontrar espacios de convergencia y complementariedad.

Se distinguen dos niveles de la integración: el sub-regional (CAN y MERCOSUR) y el plurilateral (ALADI, CASA y ALBA). Cada uno tiene requerimientos diferentes y aspiran a alcanzar objetivos distintos. Los primeros son más profundos mientras que los plurilaterales tienen una agenda dispersa y compromisos más laxos.

Se identificaron cuatro ejes para ordenar las propuestas: convergencia de los acuerdos suscriptos, integración en infraestructura y desarrollo de bienes públicos regionales, asimetrías y convergencia estructural, y asuntos institucionales.

Se observa que los países sistemáticamente se han apartado de una premisa fundamental: creer en lo que acuerdan y acordar en lo que creen.

Palabras clave: integración Sudamericana, acuerdos comerciales, estrategias de integración

Código JEL: F13, F15, F55.

* Este artículo se trata de una versión resumida, corregida y actualizada del Estudio de CEPAL/ Comercio No. 83- LC/L2777-P, Agosto de 2007. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones>.

¹ Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Constituyente 1502 6to Piso, CP 11200, Montevideo, Uruguay. Tel: +598 2 4106449 (int. 678), Fax: +598 2 4106450.

Abstract

This paper analyses the recent evolution of economic integration in South America, identifying the heterogeneous strategies that have been implemented. The analysis distinguished between issues that are a potential source for conflict, and issues where there exists a wider scope for achieving common objectives.

Two levels of integration are considered: sub-regional (CAN and MERCOSUR) and multilateral (ALADI, CASA, ALABA). Each of these two types has different requirements as well as different aims. While the former involves deeper compromises, multilateral agreements have a more disperse agenda with less strict clauses.

The different proposals are analysed from four perspectives: convergence of the agreements, integration in infrastructure and the development of regional goods, asymmetries and convergence, and institutional issues.

The main conclusion is that countries involved in the integration process are far from fulfilling with a fundamental premise: to believe in what they agree and to agree in what they believe.

Key words: South American integration, trade agreements, integration strategies

JEL codes: F13, F15, F55.

I. INTRODUCCION

En la presente década, el proceso de integración sudamericana ha sido muy intenso. Una secuencia de nuevas iniciativas lo confirma así como otro conjunto de hechos puntuales de potencial trascendencia futura. Los cuatro últimos años (2004-2007), han sido particularmente importantes. Una evaluación global de este proceso muestra que la situación es ambigua y que las perspectivas son inciertas. En el ámbito de las iniciativas y propuestas, se verifica una notoria voluntad de promover la integración. Sin embargo, en muchas circunstancias los hechos ilustran lo contrario.

El momento actual no es ideal para realizar una evaluación de una etapa que aún no ha tenido un desenlace claro. La complejidad de la época se caracteriza por la existencia de estrategias de integración heterogéneas con objetivos e instrumentos diferenciados que coexisten en espacios de

negociación comunes. Es útil realizar una breve reseña de hechos y dinámicas de reciente desarrollo:

1. En enero de 2004 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y Estados Unidos, luego se su aprobación en el año 2003 y casi cinco años después de comenzadas las negociaciones.
2. Se iniciaron las negociaciones de TLC de Países Miembros de la Comunidad Andina (CAN), Ecuador, Perú y Colombia con Estados Unidos en mayo de 2004.
3. En diciembre de 2004 la Cumbre Sudamericana de Cuzco dio por creada la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y se inició así un nuevo proceso institucional a nivel plurilateral en todo el sub continente.
4. Se desarrollaron nuevas iniciativas de integración de vocación plurilateral, primero la Alternativa Bolivariana para nuestra América (ALBA) de diciembre de 2004 y luego el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) fundado en mayo del año 2006.
5. En los años 2004 (ACE 59) y 2005 (ACE 58) se culminó un largo proceso de negociación de acuerdos preferenciales de comercio en el espacio intrasudamericano, entre los países de la CAN y el MERCOSUR.
6. Fracaso del ALCA en noviembre del 2005 con motivo de la IV y última Cumbre de las Américas en Mar de Plata.
7. Denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena con la consiguiente separación de la Comunidad Andina de Naciones (abril, 2006) e inicio de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR (diciembre, 2005 y julio, 2006); esta pendiente la ratificación parlamentaria por parte de dos países (Paraguay y Brasil); tampoco se han cumplido los requisitos técnicos del Protocolo de Adhesión.
8. Firma de acuerdo TLC entre Estados Unidos, Perú (abril, 2006) y Colombia (noviembre, 2006). Luego de algunos cambios en el año 2007 el primero fue ratificado en diciembre de ese año, mientras que el segundo aún tiene pendiente la aprobación parlamentaria por el Congreso de los Estados Unidos.

Las advertencias que alientan estos hechos contrastan con el éxito

que establecen las cifras de la recuperación económica, tanto en el nivel de dinamismo global de las economías de la región como en particular en una notoria expansión del comercio intraregional. Sin embargo, esta recuperación debe asociarse a un cambio favorable en las condiciones externas (términos del intercambio, condiciones de financiamiento, etc.) y a los mejores fundamentos en el crecimiento. Estas últimas características, se asocian a los avances en la mayor apertura e integración regional alcanzados en el período inmediato anterior a la crisis de inicio de esta década. Los efectos de los procesos de integración económica registran una onda larga. Los cambios que se están procesando hoy repercutirán en sus efectos de aquí a varios años. Desde esta perspectiva deben evaluarse los procesos que se están analizando.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis global de estos hechos y aportar nuevos elementos para distinguir las estrategias de integración en desarrollo. Se trata de distinguir los aspectos conflictivos de aquellos en donde es posible encontrar espacios de convergencia y complementariedad en las diferentes estrategias implementadas. En base a este ejercicio, la vocación final es elaborar propuestas concretas. Se busca mejorar la coexistencia de las estrategias identificadas para disminuir los eventuales daños, que el conflicto entre las mismas pueda producir, en la larga acumulación regional en materia de integración económica.

El documento comienza con la presente introducción y continúa con tres secciones más. La segunda sección, desarrolla una breve crónica de los procesos de integración en curso y su estado de situación. En la tercera sección, se analiza uno de los ejes centrales de la diferenciación de las estrategias como es la relación con terceros fuera de la región. La cuarta sección, se concentra en construir escenarios alternativos y ordenar un conjunto de propuestas que permitan avanzar en esta etapa caracterizada por las incertidumbres sobre el proceso de integración a escala regional.

II. MAPA DE LA INTEGRACIÓN

II. 1. Acuerdos subregionales

En la última década y media, la evolución que han tenido los acuerdos subregionales –CAN y MERCOSUR– los ubica como los mecanismos más relevantes en materia de integración económica en la región. Interesa conocer cuál es el estado de situación reciente en el contexto de los ambiciosos

objetivos planteados en los tratados originarios.² La agenda de negociación en los acuerdos subregionales es muy amplia. Se seleccionaron un conjunto de dimensiones esenciales en materia de integración económica que permiten realizar la comparación. Se revisaron cada uno de los acuerdos desde el punto de vista de estos aspectos esenciales. A los efectos de facilitar la comparación entre ambos acuerdos se construyeron tres cuadros 1, 2 y 3 que indican el grado de avance sobre el siguiente conjunto de características básicas de estos acuerdos de integración económica:

1. Liberalización en bienes, Zona de Libre Comercio (ZLC) y Unión Aduanera (UA).
2. Liberalización en servicios.
3. Materias complementarias (política de competencia, propiedad intelectual inversión, compras gubernamentales).

Tal cual ilustra el Cuadro 1, ambos acuerdos han avanzado en construir la ZLC, aunque registran excepciones sectoriales que aún no están dentro del libre comercio (canasta de productos agrícolas en la CAN y los sectores automotriz y azucarero en el MERCOSUR). Las barreras no arancelarias (BNA) han sido un problema, sobre todo en el MERCOSUR, en la medida que han sustituido a la reducción de aranceles y se agudiza su utilización en momentos de desalineamiento de precios relativos (Vaillant, 2001). Se erosiona así la credibilidad en el proceso de integración, lo cual viene potenciado por el poco uso del sistema de solución de controversias, a diferencia de lo que ha acontecido en la CAN.³

En el caso de la CAN se cuenta con un mecanismo de salvaguardias en el comercio intraregional. Recientemente el MERCOSUR – donde la aplicación de las salvaguardias se encuentra prohibida por el Tratado de Asunción⁴ – discutió y analizó este tema pero no se arribó a un acuerdo. Argentina y Brasil establecieron un mecanismo bilateral pero el mismo

² Un análisis sobre los aspectos institucionales, desarrollado por Alejandro Perotti (Universidad de El Salvador), puede ser consultado en Vaillant, 2007 b).

³ En los primeros años de existencia de las Comunidades Europeas, la actividad judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fue fundamental en la tarea de la remoción de los obstáculos injustificados al comercio.

⁴ Se pueden aplicar salvaguardias si las importaciones provienen de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales (Decisión CMC N° 08/94). Este procedimiento está muy restringido dado que casi no existen relaciones bilaterales en donde se admita conferir origen desde estas zonas.

nunca fue aplicado, dado que ninguno de ambos Estados – a la fecha – ha notificado a la ALADI su incorporación al derecho interno, requisito necesario para su entrada en vigor.⁵

En relación a la UA, ambos acuerdos se encuentran en las etapas preliminares de su establecimiento a pesar de tener más de una década a partir del momento de la fundación del primer AEC (1995). El MERCOSUR aplicó un esfuerzo negociador mayor y logró avanzar más. Al mismo tiempo, con bastantes restricciones registró un grado de disciplina mayor al negociar acuerdos preferenciales con terceros de forma común.⁶ La CAN tendió a negociar de forma bilateral dado que cuenta con una normativa más flexible en este aspecto.⁷ Sin embargo, en ambos casos, la distancia al funcionamiento regular de una UA es bastante amplia. Prueba de ello, es que las reglas de circulación en el comercio intraregional siguen manteniendo el requisito del certificado de origen. Construir una UA no es sencillo. Se requiere entre otros aspectos dos transformaciones fundamentales:

1. Transitar desde políticas comerciales nacionales hacia una política comercial común. Es necesario completar el proceso de convergencia al AEC y armonizar otros elementos distintos del arancel (regímenes especiales de comercio, defensa comercial, etc).⁸
2. Cambiar las reglas de circulación y tener un mecanismo de distribución de la renta arancelaria aduanera.

⁵ El cual sólo es aplicable a los flujos comerciales amparados por el ACE-14: Mecanismo de adaptación competitiva, 34º Protocolo Adicional al ACE-14.

⁶ Se tomó como referencia la modificación establecida al Acuerdo de Cartagena (1969) por el Protocolo de Sucre (1997) que entró en vigencia en el año 1999 en donde se establece el programa para terminar de conformar la zona de libre comercio entre Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela con Perú (capítulo XX Disposiciones Transitorias). Este proceso culminó en el año 2005.

⁷ La Decisión 598, establece las condiciones para mantener las “Relaciones comerciales con Terceros Países”. Esta Decisión autoriza a negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y, excepcionalmente de manera individual. Cuando las negociaciones no sean comunitarias, los Países Miembros deberán preservar el ordenamiento jurídico andino, considerar las sensibilidades comerciales de los socios, mantener transparencia antes, durante y al finalizar las negociaciones y otorgar el trato de Nación Más Favorecida en los casos en los cuales se otorgue un trato más favorable a terceros.

⁸ El nivel de cumplimiento con la política arancelaria común es bajo debido a que hay excepciones sectoriales (bienes de capital y telecomunicaciones y sector automotriz) y listas nacionales. Además los regímenes especiales de comercio no están suficientemente armonizados y las diferencias se traducen en una fuente adicional de desvío. Ver en Vaillant, 2007 b) anexo estadístico cuadros A1 y A2.

Cuadro 1
Comparación CAN - MERCOSUR. Liberalización en bienes

Zona de libre comercio	CAN	MERCOSUR
• Inicio liberalización	1997*/1999	1991
• Estado de situación: preferencia y excepciones	100% preferencia en todos los productos. Excepciones en el sector agrícola a través de un mecanismo de salvaguardas automáticas previstas en el Acuerdo de Cartagena.	100% preferencia en todos los productos menos en el sector automotriz y el azúcar. En el primero están vigentes acuerdos bilaterales y hay una política automotriz común que no ha sido internalizada. Azúcar no se alcanza acuerdo negociación.
• Salvaguardas intra regionales	Se aplican de acuerdo a procedimientos convencionales y participación de la SG-CAN	Prohibidas de acuerdo al TA.
• Anti- dumping	Se aplican en el comercio intra-regional, participación de la SG-CAN. Es más amplio dado que también incluye el efecto sobre producción destinada a la exportación de un tercer país miembro.	Se aplican en el comercio intra-regional. Eliminación se condiciona a la vigencia de un acuerdo en materia de política de competencia.
• Régimen de Origen	Se requiere en el comercio intra-regional.	Se requiere hasta el año 2010. Programa para la gradual introducción del principio de la libre práctica que deberá regir a partir del año 2008.
Unión Aduanera		
• AEC	Entró en vigencia en el año 1995 para Ecuador, Colombia y Venezuela con cuatro alícuotas 5, 10, 15 y 20. Bolivia 2 alícuotas 5 y 10. Perú no adoptó. Excepciones nacionales y sectoriales. Nuevo AEC en 2002 postergado al 2008. Mecanismos de franja de precios para productos agrícolas con derechos variables.	Entró en vigencia en el año 1995. Tiene 11 alícuotas (0,2,...20). Excepciones sectoriales y listas nacionales. Se estableció un proceso de convergencia de aranceles nacionales al AEC. Convergencia postergada.
• Relación con terceros	No existen acuerdos comunes con terceros. Se ha establecido mecanismos de coordinación. Se establecieron acuerdos generales comunes con estructura bilateral de las preferencias (ACE59).	Acuerdos comunes con terceros, aunque predomina una estructura bilateral de las preferencias, salvo en los casos más maduros de acuerdos con Chile y Bolivia.
• Otros instrumentos necesarios	Se ha avanzado en armonización de impuestos domésticos. Se están identificando otros aspectos.	En desarrollo: Código Aduanero Común; cambios en reglas de circulación y mecanismos de distribución de la renta arancelaria.

Fuente: elaboración propia en base a Información de las Secretarías de la CAN y el MERCOSUR.

* Se tomo como referencia la modificación establecida al Acuerdo de Cartagena (1969) por el Protocolo de Sucre (1997) que entró en vigencia en el año 1999 en donde se establece el programa para terminar de conformar la zona de libre comercio entre Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela con Perú (capítulo XX Disposiciones Transitorias, primera). Este proceso culminó en el año 2005.

Además de completar esta serie de requisitos previos se crean nuevos desafíos en la medida que distorsiones existentes hoy, originadas en políticas domésticas aún no armonizadas (impuestos domésticos y políticas de incentivos) harán sentir su efecto en un nuevo ambiente con una circulación de los bienes más universal. De ahí que, el pleno funcionamiento de la Unión Aduanera demande niveles de integración mayores que deriven en una dinámica de unificación de los mercados. En términos comparados, en el conjunto de los acuerdos comerciales preferenciales, la UA es una modalidad poco utilizada a nivel de la economía internacional.¹⁰ Esta modalidad está asociada a un nivel de compromiso mayor entre los países miembros del acuerdo, al requerir el desarrollo de políticas e instituciones comunes. En ambos acuerdos subregionales, esto es coincidente con los ambiciosos objetivos de los tratados originarios tanto de la sub región andina como del Cono Sur.

Los motivos explícitos e implícitos por los que se adoptó la Unión Aduanera como formato de integración económica son varios. En primer lugar, este formato de acuerdo permite preservar los márgenes de preferencia otorgados a los socios. En segundo lugar, al comprometer la relación con terceros en un acuerdo recíproco, colabora a diluir las presiones proteccionistas internas (argumento economía política). En tercer lugar, este modelo de acuerdo preferencial posibilita que se puede ampliar el poder de negociación de cada sub región con terceros mercados. En cuarto y último lugar, se incentiva una integración regional más profunda, dado que se puede eliminar el Régimen de Origen y por lo tanto, habilitar una circulación más universal en el comercio intrarregional.

Estos argumentos son más pertinentes en el caso del MERCOSUR que en la CAN por su mayor apego relativo a la disciplina del AEC. En primer lugar, efectivamente en un conjunto amplio de sectores las preferencias han sido preservadas en el comercio intraregional al verse impedidos los acuerdos con terceros y no tener mecanismos de desvío del cumplimiento del AEC. Si bien este efecto ha beneficiado fundamentalmente al país más grande (ver sección 3) cumplió también un rol en las economías más pequeñas. El motivo de economía política, de obtener tecnología de compromiso en el arancel con terceros, fue importante en el primer período en la segunda mitad de los noventa (en especial para Brasil).

En el Cuadro 2, se realiza la comparación sobre la liberalización en servicios. Los principios de ambos procesos son los convencionales. En

¹⁰ De los alrededor de 215 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) vigentes al año 2003, solamente 14 están notificados como uniones aduaneras en la OMC, de los cuales sólo algunos funcionan plenamente como tales (ver OMC, 2003).

el caso de la CAN existe una explícita preeminencia del nivel sectorial de la liberalización. Tanto por la modalidad de la liberalización (listas negativas en la CAN versus modelo GATS de listas positivas en el MERCOSUR) como la fecha de inicio de la liberalización y sus resultados puede afirmarse que el grado de avance alcanzado en la CAN ha sido sustantivamente mayor. Los países del MERCOSUR han seguido la estrategia de consolidar a nivel regional prácticamente lo mismo que a nivel multilateral, proceso, este último, que se llevó adelante bajo la premisa de consolidar menos que el status quo actual.

Cuadro 2
Comparación de la CAN y el MERCOSUR liberalización en servicios

	CAN	MERCOSUR
Principios y métodos	NMF, Transparencia; Acceso y Trato Nacional. Preeminencia liberalización sectorial.	NMF, Transparencia; Acceso y Trato nacional
Modalidad de negociación	Listas negativas	Listas positivas GATS, ofertas en cada uno de los cuatro modos para acceso y trato nacional. Compromisos con la misma estructura.
Inicio liberalización	Decisión 439 CAN (1998). Inventario de medidas restrictivas (Decisión 510) se estableció en 2001 luego de sucesivas postergaciones	Protocolo de Montevideo de 1997 entra en vigencia en diciembre 2005. No incluye a Paraguay que no internalizó este Protocolo.
Plazo	Primero 2005, luego postergado al 2006 (Decisión 659)	10 años desde entrada en vigencia
Rondas de negociación	Procesos sectoriales a partir 2007	Seis rondas de negociación
Profundidad de los compromisos	Se presume mayor dada las características de la modalidad de negociación. Solo excluidos servicio prestado en ejecución de facultades gubernamentales. También trato nacional para adquisición de servicios por parte del sector público.	Se internalizaron los compromisos de las primeras rondas que son muy similares a lo que cada país consolidó en el GATS. Servicios del sector público prestados en condiciones comerciales no están incluidos. No incluye adquisición de servicios del sector público se deja para la normativa específica sobre compras.

Fuente: elaboración propia en base a Información de las Secretarías de la CAN y el MERCOSUR.

En el Cuadro 3 se presentan las principales cuatro materias complementarias que involucran disciplinas sobre política de competencia, propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales. La CAN tiene un conjunto normativo algo menos desarrollado pero con un grado de aplicación mayor al MERCOSUR. En las materias complementarias es donde el síndrome del MERCOSUR de aprobar normas que luego no entran en vigencia registra sus niveles más agudos. Los países acuerdan textos que no comparten o que enfrentan fuertes restricciones domésticas para incorporar. Se genera una dinámica perversa en donde se registra un tema como tratado y negociado pero en los hechos nada se logró cambiar. Luego que pasa un lapso de tiempo considerable sin resultados, y que de hecho queda claro el fracaso del texto, se aprueban nuevas normas que buscan reencauzar la negociación, normas que además no requieren incorporación por la legislación doméstica. En algunos casos, se crean grupos específicos que buscan restablecer el proceso de negociación. Como resultado de esta dinámica puede afirmarse que el MERCOSUR negoció las materias complementarias pero, sin embargo, no logró ningún avance relevante en el disciplinamiento común de ninguna de ellas.

En el MERCOSUR el Protocolo sobre la política de competencia no pudo aplicarse por los cuatro países (ver Cuadro 3). Se viene desarrollando una estrategia menos ambiciosa que busca entendimiento relativos a la cooperación entre las autoridades de los Estados Partes para la aplicación de sus leyes nacionales de competencia (Decisión CMC 04/04) y para el control de concentraciones económicas en el ámbito regional (Decisión CMC 15/06). Sin embargo estas normativas tampoco están vigentes por no haber sido internalizadas aún por los Estados Partes.

Los acuerdos subregionales no se agotan en el conjunto de normativas reseñadas. De hecho han tenido un importante desarrollo en otro amplio conjunto de materias con resultados diversos. Una evaluación sobre los resultados en temas tan distintos como el facilitamiento del comercio, los acuerdos educativos, medio ambientales, etc., exigiría un esfuerzo de estudio de análisis específico. En general, muchos de estos otros temas, refieren a la dimensión de la cooperación de los acuerdos de integración y no tanto a la liberalización en un contexto de reciprocidad.

Merece destacarse que la CAN registra un nivel de complejidad mayor en su desarrollo institucional para sustanciar muchos de estos otros temas, en parte producto de ser el resultado de uno de los procesos de integración económica más antiguos del continente y haber estado fuertemente inspirado en el modelo europeo de integración. La comparación institucional entre los dos acuerdos subregionales se encuentra en la sección 4 de Vaillant (2007b).

Cuadro 3
Comparación de la CAN y el MERCOSUR materias complementarias

	CAN	MERCOSUR
Política Competencia	Decisión 608 Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina (2005). Vigente.	Protocolo de Fortaleza (1996 y 1997). Vigencia parcial está en revisión. Se discute si se incluye políticas públicas de incentivos.
Propiedad Intelectual	Régimen Común sobre Propiedad Industrial (2000).	Protocolo de armonización de normas sobre Propiedad Intelectual en materia de marcas, indicaciones de procedencias y denominaciones de origen (1995) y de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales (1998). No vigente.
Inversiones	Decisión 291 Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías (1991). Decisión 292 Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas (1991)	Protocolo de Colonia (1993) para la promoción y protección recíproca de inversiones en el MERCOSUR (Intrazona). No está vigente. Protocolo de Buenos Aires (1994) sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no partes del MERCOSUR. No esta vigente.
Compras gubernamentales	No hay. Solo hay disciplinas en compras de servicios.	Protocolo de Compras Públicas (2003, 2004 y 2006). También existe una reglamentación pero nada de esta normativa está vigente por no haber sido internalizada.

Fuente: elaboración propia en base a Información de las Secretarías de la CAN y el MERCOSUR.

II. 2. Acuerdos plurilaterales

La red de acuerdos comerciales en la región se completa con aquellos de naturaleza plurilateral, que se superpone a los acuerdos sub-regionales. Este fenómeno genera un conjunto de membresías de compleja caracterización. En el Diagrama 1 se presenta un esquema estilizado y actualizado de las membresías de los principales acuerdos plurilaterales y su relación con los acuerdos subregionales, así como con acuerdos con terceros fuera de la región que involucran a alguno (s) de los países sudamericanos y otros del continente americano.

Por un lado, se encuentra la ALADI surgida del Tratado de Montevideo (1980) que opera como el acuerdo matriz que anida prácticamente la totalidad de los acuerdos preferenciales en la región.¹¹ En el período reciente, la actividad de esta institución ha estado centrada en el desarrollo del Espacio de Libre Comercio (ELC) cuyos componentes son el acceso a los mercados, las normas y disciplinas comunes, el apoyo a los PMDER y las materias complementarias.¹² Según Operti (2007) se trata de promover la conjunción de tres elementos: la profundización de los acuerdos de libre comercio ya suscritos; la promoción de las negociaciones en curso (o que se emprendan) para suscribir ALC entre aquellos países que mantienen todavía acuerdos de preferencias fijas; y la armonización e incorporación de las disciplinas y normas necesarias, así como de aquellas materias que complementen y potencien el ELC.

Según se señala en el último informe sobre la situación de la integración de la Secretaría General de la ALADI (2007) una de las grandes tareas pendientes del proceso de integración regional se refiere a la existencia de diferentes normativas en los acuerdos suscritos, lo cual es visto – en especial por los agentes económicos y por los operadores del comercio internacional – como uno de los obstáculos más importantes para incrementar el comercio regional. En efecto, la región constituye un ejemplo concreto de lo que la literatura especializada ha denominado el efecto “spaghetti bowl” para advertir sobre los eventuales efectos perjudiciales de la abundante superposición de un conjunto heterogéneo de acuerdos preferenciales de comercio.¹³

El proceso planteado a nivel del ELC fue motivo de debate reiteradas veces a nivel de Comité de Representantes de la ALADI. Finalmente, se concretó en una reunión de Altos Funcionarios de Comercio Exterior en mayo del año 2006. Luego durante este año 2007 se sucederán una serie de reuniones de expertos. Las mismas serán sobre tres disciplinas en donde las heterogeneidades que se registran en los acuerdos son relevantes. Las disciplinas sobre las que se busca avanzar en su armonización son reglas de origen, mecanismos de solución de controversias y aplicación de salva-

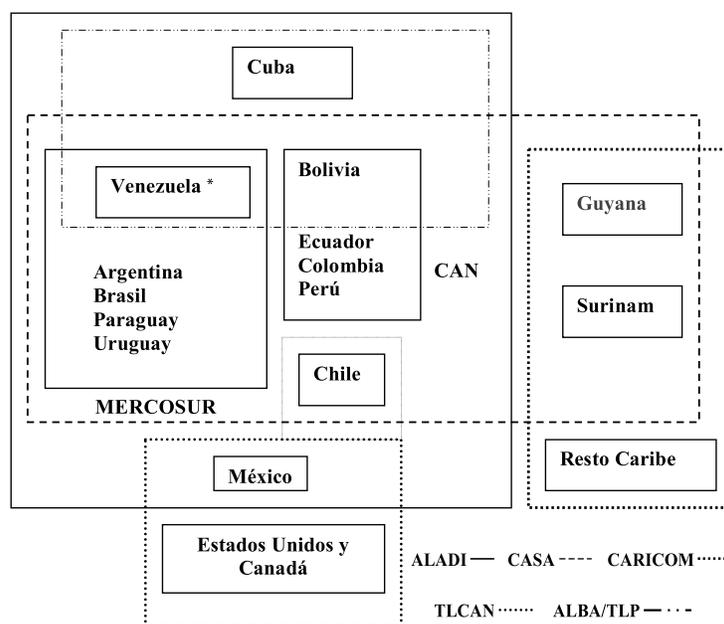
¹¹ El Acuerdo de Cartagena del Grupo Andino que luego devino en la década de los noventa en la CAN no es un acuerdo dentro de la ALADI en contraste con el MERCOSUR que sí lo es (ACE 18). Además cabe consignar un vasto conjunto de acuerdos fundamentalmente de tipo bilateral, pero no solo hechos bajo lo que se denominan Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

¹² Ver Resolución 59 de la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI (octubre 2004).

¹³ Ver Bhagwati, Greenaway y Panagariya (1998).

guardias. Para junio se espera realizar una segunda reunión de Altos Funcionarios que será preparatoria de la próxima reunión del Consejo de Ministros prevista para noviembre. Se proyecta tener avances concretos en estas tres áreas.

Diagrama 1
Membresía de acuerdos de integración en las que participan países sudamericanos



* Estado en proceso de adhesión, aún no es miembro pleno del MERCOSUR.

Fuente: elaboración propia.

Considerando los ambiciosos objetivos con los que se creó ELC, el camino recorrido revela que en los hechos su evolución indica una especialización en una agenda corta de temas. Parecería que se optó por una alternativa en la que fuera verosímil alcanzar resultados concretos considerando los recursos políticos con los que cuenta el proceso así como el equilibrio de posiciones entre los distintos gobiernos participantes en el mismo.

Cuadro 4
Cumbres Sudamericanas

Número de Cumbre ^(a)	Lugar	Fecha	Resultados	Asistencia
Primera	Brasilia, Brasil	31/8-1/9/2000	Creación del IIRSA ^(b)	12 Presidentes
Segunda	Guayaquil, Ecuador	26-27/7/2002	Consenso Guayaquil / Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana	9 Presidentes y representantes de Guyana Surinam y Uruguay.
Tercera (o CASA)	Cuzco-Ayacucho, Perú	8-9/12/2004	Declaración de Cuzco-Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)	8 Presidentes y representantes de Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.
Cuarta (I CASA)	Brasilia, Brasil	30/9/2005	Agenda Prioritaria	7 Presidentes y representantes de Argentina ^(c) , Colombia, Guyana Surinam y Uruguay
Quinta (II CASA)	Cochabamba, Bolivia	9-10/12/2006	Declaración de Cochabamba	8 Presidentes y representantes de Argentina, Colombia, Ecuador y Surinam
Sexta (I Cumbre Energética)	Porlamar, Venezuela	17/4/2007	Declaración de Margarita	9 Presidentes ^(d) y representantes de Perú, Surinam y Uruguay
Séptima (III CASA, I Unión)	Bogota, Colombia	Programada fines 2007/ No se realizó	Proyectada creación de la Unión de Naciones Sudamericana	

- ^a Hay un problema con la identificación y numeración de las Cumbres. Se revela una aspiración por parte de muchos países de notar que su Cumbre se trata de la primera que tiene un cierto propósito. Es por eso que hay al menos cuatro de las seis reuniones realizadas que se titulan como primeras cumbres en algún sentido. Se optó por nombrar en forma secuencial las Cumbres, entre paréntesis esta el nombre propio. Subsiste la discrepancia de si la primera cumbre de la CASA fue en Perú en 2004 o en Brasilia en 2005. Se optó en este documento por la segunda interpretación que es la que recogen los documentos oficiales hoy.
- ^b Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
- ^c El Presidente de Argentina regresó a su país antes de la apertura oficial.
- ^d Los Presidentes de Colombia y Chile llegaron con retraso y estuvieron menos de un día. El Presidente de Argentina se fue antes que terminara la Cumbre.

Fuente: elaboración propia.

Otro ámbito diferente en el cual se está procesando la integración en la región es uno estrictamente asociado a la geografía del sub continente y que esta formado por la totalidad de los países que lo constituyen. En el Diagrama 1 se pueden identificar las coincidencias y las diferencias de membresías que tiene con el ELC en el marco de la ALADI y la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones *CASA*.

El proceso de las Cumbres Sudamericanas se inicia al final de la década de los noventa (2000), celebrándose en Brasil, la primera de las reuniones que reúne al conjunto de los doce Presidentes del sub continente. Los ejes sobre los cuales se establecieron lineamientos de acuerdos fueron: democracia, cuestión social, comercio, integración física, drogas ilícitas, tecnología e información. En el Cuadro 4 se resume la secuencia de Cumbres y sus principales resultados.

En la primera cumbre (Brasilia, 2000) –siguiendo de algún modo el mandato geográfico– se creó el IIRSA (Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), el cual se pensó como un marco de coordinación regional de la inversión en infraestructura (transporte, energía y telecomunicaciones). El objetivo de mejorar la conectividad y acercar a los países a través de la integración física es complementario de las otras dimensiones de la integración económica que se desarrollan en el contexto de los otros acuerdos. La infraestructura de las redes de transporte constituye un claro ejemplo en donde la inversión con un sentido puramente doméstico no internaliza los efectos derrame y las externalidades en el conjunto de la red de comunicaciones de transporte. Esto deriva en distintas estructuras de interacción estratégica entre los distintos actores involucrados (gobiernos) que plantean situaciones de equilibrio múltiples en donde claramente algunas asignaciones son mejores (los proyectos se hacen) y otras son peores (los proyectos no se hacen).

En el IIRSA se trabajó en la identificación de una cartera de iniciativas que involucraba proyectos nacionales y multinacionales, con el propósito de fortalecer y/o eventualmente crear nuevos ejes de conectividad en el sub continente (se identificaron diez ejes de integración). Además, se desarrolló una forma de funcionamiento y decisión que incluyó tanto ámbitos políticos de gobierno como técnicos. Este proceso de trabajo recientemente aprobó la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” (AIC) presentada en la Cumbre de Sudamericana de Cuzco (2004).¹⁴ Esta

¹⁴ La AIC está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos de integración acordados por los países a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA y que por sus características tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica (en su mayoría “proyectos-ancla” y asociados). Ver <http://www.iirsa.org>.

Agenda con sus 31 proyectos estratégicos fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, en noviembre de 2004. Estos proyectos son todos considerados de alto impacto para la integración física en Sudamérica. En el Cuadro 5, se presentan los proyectos de acuerdo al grado de desarrollo y el tipo de infraestructura. Se observa que alrededor del 50% del monto proyectado está en ejecución abarcando algo menos de un tercio de los proyectos.

Cuadro 5
Proyectos de la AIC 2005-2010 marzo 2007

	Número	Monto (millones de US\$)
Ejecución		
• Transporte	10	3.208
• Otros	10	3.208
Licitación		
• Transporte	4	1008
• Otros	4	1008
Preparación	17	2.187
• Transporte	14	2.178
• Otros	3	10
Total	31	6.404
• Transporte	28	6.394
• Otros	3	10

Fuente: elaboración propia en base a información IIRSA (www.iirsa.org).

La orientación del IIRSA medida tanto en número de proyectos como en monto asignado está dirigida a proyectos de infraestructura de transporte, no habiéndose desarrollado ninguno de los otros dos objetivos originales (energía y telecomunicaciones).

La segunda cumbre (Guayaquil, 2002), se desarrolló en un contexto de fuerte incertidumbre signado por crisis domésticas en muchos países de la región. Se le dio continuidad al proceso del IIRSA y se realizó la declaración sobre Zona de Paz Sudamericana.

En la tercera cumbre (Cuzco, 2004), se le dio una dimensión institucional a este proceso y se creó la Comunidad Sudamericana (CASA). El objetivo fue darle impulso a cinco procesos (ver Cuadro 6).

Del punto de vista institucional se estableció el mecanismo de las presidencias pro t mpore de carácter anual y se hizo una explícita mención a procurar el apoyo de las Secretarías de los acuerdos de integración ya establecidos.¹⁵

En la primera Cumbre de la CASA (Brasilia, 2005) se aprobaron un conjunto de declaraciones presidenciales (siete) y un plan de acción. Una de las declaraciones es sobre la agenda prioritaria donde se destacan ocho puntos (ver Cuadro 6).

Se encargó a las “Instituciones Regionales de Integración” que presenten a las Cancillerías y a los Ministerios relacionados sugerencias para desarrollar propuestas y planes específicos de trabajo (de aplicación inmediata) sobre las áreas de la agenda antes mencionada. Si bien los temas de la creación de una Zona de Libre Comercio en la región no est n en la agenda prioritaria de Brasilia, esta temática recibe atención en la Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur (Brasilia, 2005). En la misma se mandat  a las Secretarías (ALADI, CAN, MERCOSUR y CARICOM) a realizar propuestas que permitan avanzar en el proceso de convergencia.¹⁶ Desde el comienzo de las Cumbres Sudamericanas se tuvo la aspiración de promover acuerdos de libre comercio a escala regional y en particular entre la CAN y el MERCOSUR. Este fue un objetivo que se promovió con permanente énfasis desde la economía más grande de la región.

¹⁵ La Secretaría de la ALADI, la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones y la Secretaría del MERCOSUR. También se menciona a la Secretaría del CARICOM aunque no se logró establecer un contacto fluido con ella. El documento sobre asimetrías contó además con la participación de otras instituciones regionales (ver ALADI-CAN-MERCOSUR-SELA- TCA-CAF, 2006).

¹⁶ Además en la introducción de la Declaración Presidencial sobre la Agenda Prioritaria (Brasilia, 2004) se señala el numeral 6: “En ese sentido y conforme a lo dispuesto en la Declaración del Cusco, decidieron encargar a la Secretaría General de la ALADI, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la preparación de una propuesta en el marco de la resolución 59 del Consejo de Ministros de la ALADI, sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región, para el perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana, teniendo en cuenta el trato preferencial y diferenciado. Los esfuerzos de la Comunidad estarán encaminados principalmente a la promoción de mejores niveles de calidad de vida, generación de trabajo decente, justa distribución del ingreso y extensión de beneficios sociales a sus habitantes.

Cuadro 6
Evolución de la agenda en la CASA

Grandes ejes	Cuzco 2004	Brasilia 2005	Cochabamba 2006
Integración en Infraestructura y Bienes Públicos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Integración en infraestructura (transporte, telecomunicaciones, energía) 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración física • Telecomunicaciones • Integración energética • Medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración en infraestructura para el transporte y comunicaciones • Tecnologías de la información y comunicaciones • Integración energética • Medio ambiente
Integración Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Convergencia, acuerdos de libre comercio en la región 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos financieros sudamericanos • Asimetrías 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración comercial • Mecanismos sudamericanos de financiamiento • Asimetrías • Integración productiva • Desarrollo económico y generación de empleo • Innovación, investigación y desarrollo
Cooperación Política, Social y Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación y coordinación política y diplomática • Armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario • Interacción entre las empresas y la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político • Promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social 	<ul style="list-style-type: none"> • Convergencia institucional • Agenda social sudamericana • Participación ciudadana en el proceso de integración • Ciudadanía sudamericana • Identidad cultural

Fuente: elaboración propia en base a declaraciones de las Cumbres Presidenciales.

Efectivamente las Secretarías se encomendaron a realizar propuestas para avanzar en el proceso de convergencia. Se formó un equipo de técnicos que durante tres trimestres trabajaron conjuntamente y se reunieron alternativamente en Lima y Montevideo. El 13 de julio de 2006, los tres Secretarios Generales enviaron una carta conjunta dirigida a la Presidencia *Pro Tempore* de la CASA (ocupada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Embajador Celso Amorín) adjuntando los resultados de sus trabajos al final del primer semestre del año 2006.¹⁷ En la última sección de este trabajo se hace un sumario de las propuestas contenidas en los documentos finales.

A pesar de toda la abundante producción de declaraciones, la cuarta Cumbre Sudamericana y primera de la CASA evidenció fisuras políticas que manifestaron la existencia de enfoques diferenciados sobre el proceso de integración. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez rechazó en una primera instancia suscribir la declaración final de la reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Brasilia (2005). Reclamó una discusión más global que permitiera desarrollar una nueva visión estratégica del proceso de integración. Se acordó finalmente promover la creación de un ámbito de reflexión común de acuerdo a una propuesta del presidente de Uruguay Tabaré Vázquez y el de Venezuela Hugo Chávez. En diciembre de 2005, se aprobó la formación de una Comisión Estratégica de Reflexión (CER) integrada por representantes presidenciales de alto nivel.¹⁸

La segunda Cumbre de la CASA se realizó en Cochabamba, Bolivia en diciembre del año 2006. La frecuencia de reuniones creció, como también la extensión de asuntos de la agenda, que de acuerdo a la Declaración respectiva serían un total de quince asuntos (ver Cuadro 6). Sin embargo, el número de presidentes que participa de las cumbres no alcanzó a superar a los dos tercios desde la segunda de estas reuniones (ver Cuadro 4). Al mismo tiempo, dentro de los que participan se siguen escuchando voces de fuerte decepción en relación a los resultados concretos que se han obtenido. Se destaca el discurso del presidente de Uruguay Tabaré Vázquez en

¹⁷ Ver Carta de las Secretarías Generales de la Comunidad Andina, MERCOSUR y ALADI al Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil, Celso Amorim, con motivo de la entrega de tres documentos sobre el proceso de convergencia hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones, 13 de Julio de 2006 (www.comunidadandina.org).

¹⁸ Los presidentes de Sudamérica se encontraron en el marco de la Cumbre del MERCOSUR y decidieron formar esta Comisión con delegados presidenciales de alto nivel. Los miembros de la Comisión entre otros son Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Marco Aurelio García (Brasil), Luis Maira (Chile) y Ariel Bergamino (Uruguay).

Cochabamba (2006) quién señaló: “Hasta que no pongamos sobre la mesa la voluntad y la decisión política de concretar los compromisos, acuerdos, contratos y promesas, seguiremos transitando el mismo camino que lamentablemente Latinoamérica ha transitado. Si seguimos este camino estaremos condenados a otros 100 años de soledad”. Esta reacción está también vinculada al propio proceso de integración subregional y los conflictos bilaterales que está sufriendo Uruguay.

Por otra parte, en el propio contenido de la Declaración de esta segunda Cumbre de la CASA, con marcado protagonismo del país anfitrión y de Venezuela, se cuestionan los objetivos originales del proceso que desembocó en la creación de este ámbito de integración.¹⁹ Es relevante señalar que mientras esta última declaración presidencial se nutrió directamente del documento final de la Comisión Estratégica de Revisión (2006), no se consideraron los resultados del trabajo realizado por los equipos técnicos de las tres Secretarías. En ambos sentidos, aunque desde ópticas diferentes, el liderazgo de Brasil se vio cuestionado. En el primer caso –intervención del presidente Vázquez– en la credibilidad general de los acuerdos suscritos incluso a nivel subregional y en el segundo –críticas y nuevos contenidos promovidos por Venezuela– en la orientación general que está siguiendo la agenda de la integración.

En la reciente reunión de Presidentes en Venezuela (Isla Margarita, 17 de abril de 2007) que recibió el nombre de Primera Cumbre Energética se realizó una Declaración de Margarita creando el Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los Ministros de Energía de cada país, para que, en base a los principios señalados en esta Declaración, presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica, que será discutida en la III Cumbre Sudamericana de Naciones (Colombia, 2007). Además, se acordó una Decisión sobre las características del dialogo político y el camino de institucionalización planeado para la CASA. Esta fue la salida frente al no acuerdo sobre un texto mucho más ambicioso. Brasil mantuvo la posición de que el tema de los biocombustibles (Etanol) debería estar incluido en un pie de igualdad con otros dos, gas natural y petróleo.²⁰ Además, se suscri-

¹⁹ Frente a la reflexión del presidente de Bolivia Evo Morales de que Venezuela debía retornar a la CAN, El presidente Hugo Chávez respondió que este acuerdo se trataba de un cajón de muertos, comentario que luego hizo extensivo al MERCOSUR. En el momento se encontraban presentes otros presidentes de América del Sur así como autoridades de las instituciones de integración aludidas.

²⁰ Esta nueva propuesta bloqueó cualquier acuerdo y generó como resultado un camino más gradual. Serán necesarios nuevos aportes técnicos.

bieron numerosos instrumentos bilaterales.²¹ De entre ellos, de destaca el acuerdo entre Colombia y Venezuela que entre otros resultados permitirá administrar las preferencias arancelarias entre ambos países en la nueva situación.

En el segundo semestre del año 2007 las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela se comenzaron a tensionar derivando en un conflicto que llevó a la ruptura de relaciones. Afectado por esta situación, entre otros motivos, el proceso de la creación de la Unión Sudamericana de Naciones quedó por el momento interrumpido.

Finalmente en tercer lugar, el ALBA es una iniciativa del gobierno de Venezuela que surge como una oposición al ALCA casi simultáneamente con el momento de su fracaso. Nació como un acuerdo entre los gobiernos de Cuba y Venezuela (diciembre, 2004). El ALBA trata de promover la integración regional en América Latina basada en valores y objetivos opuestos al imperialismo. Bolivia se adhirió al ALBA en el año 2006. En enero del año 2007, Nicaragua anunció que se unirá en el futuro, seguido por Dominica, Saint Vincent y Antigua en febrero de este mismo año.

En el marco del ALBA se firmaron los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), que son la herramienta comercial para instrumentar los principios del ALBA. Básicamente se trata de pactos de cooperación que abarcan un amplio conjunto de temas (energía, salud y cultura). Hasta ahora hay dos TCP, uno firmado por Cuba y Venezuela y el otro por estos dos países y Bolivia. Los principios generales de estos tratados son “la complementariedad, solidaridad, cooperación y el respeto por la soberanía de los pueblos”.²²

Los TCP tienen al principio varios artículos de disposiciones generales donde se definen políticas comunes a desarrollar y luego se establecen compromisos bilaterales específicos. En los principios comunes, se destacan la apuesta a la complementación productiva, el

²¹ Se destaca el acuerdo entre Colombia y Venezuela que permitirá dar un marco formal a la confusa situación en que quedó el comercio entre los países andinos y Venezuela luego de la denuncia del Acuerdo de Cartagena (AC) en abril del 2006. Durante el año pasado se trabajó en un nuevo acuerdo internacional entre CAN-Venezuela. Se llegó a acordar un texto pero finalmente el proceso se detuvo en diciembre de 2006. El punto en discusión fue sobre el plazo de vigencia de este nuevo acuerdo. Mientras que la CAN sostenía que debía ser por un plazo de cinco años de acuerdo al artículo 135 del AC, Venezuela consideró que debía ser hecho sólo por dos años.

²² Declaración del 14 de Diciembre de 2004, firmada por los gobiernos de Cuba y Venezuela.

intercambio de tecnología, la búsqueda de la eliminación del analfabetismo, los proyectos binacionales de inversiones de empresas estatales o privadas –en particular de Bancos Públicos– y el desarrollo de planes culturales con énfasis en la identidad regional. Finalmente, se reconoce explícitamente la situación desventajosa de Bolivia “como resultado de la explotación y el saqueo de sus recursos naturales durante siglos de dominio colonial y neocolonial”.

En los compromisos bilaterales asumidos en los TCP se incluyen contenidos diferentes a los acuerdos convencionales.²³ Venezuela y Cuba se comprometen a eliminar todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios entre ellos y hacia Bolivia, aunque no establecen un plazo ni una metodología para ello.²⁴ En particular con Bolivia, Venezuela se compromete a aumentar sus importaciones de ese país, a comprar toda la producción agrícola boliviana que pueda perder acceso a un mercado regional por un TLC norte-sur (en particular, Colombia es un importante comprador de soja boliviana que ante un TLC con EEUU podría cambiar su proveedor). Además, se creará un fondo de hasta 100 millones de dólares para el financiamiento de proyectos productivos o de infraestructura. Bolivia se compromete a facilitar las inversiones y a colaborar con el estudio de los pueblos originarios y los conocimientos ancestrales, en particular en el área de la medicina.

Los compromisos asumidos en los TCP surgen directamente del análisis de las diferencias culturales, técnicas, tecnológicas, de recursos o de cualquier otro activo que un país posee y otro necesita. Además de tener compromisos explícitos, tienen una intención declarativa o “propagandística” evidente, y no están expresados en un lenguaje técnico, lo que los hace más fáciles de difundir y al mismo tiempo más ambiguos o frágiles de implementar.²⁵

²³ Cuba se compromete a brindar atención oftalmológica gratuita y masiva en Bolivia y Venezuela, becas para la formación de médicos, alfabetización en las lenguas originarias de Bolivia y facilidades para la inversión. Venezuela se compromete a brindar asistencia técnica en el sector de la energía, el transporte y las telecomunicaciones y brinda facilidades para la inversión.

²⁴ Venezuela tiene varias medidas que son consideradas barreras no arancelarias, tales como licencias no automáticas de importación, control de cambios y cuotas a la importación.

²⁵ Dentro del marco del ALBA hay otras iniciativas internacionales de Venezuela. Una de las más avanzadas es la concreción de Telesur en conjunto con Argentina, Cuba y Uruguay. Telesur será una cadena de radio y televisión con contenidos propios de la región y buscará difundir la cultura de los países latinoamericanos, en oposición al formato y los contenidos de las cadenas estadounidenses más difundidas.

III. INSERCIÓN INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA GLOBAL

III.1. ¿Que quedó del regionalismo abierto?

La integración económica implica liberalizar las reglas que regulan el movimiento de los bienes y los factores de producción sobre la base de la discriminación de los países en dos grupos: los que están en el acuerdo y los que quedan fuera de él. Esta discriminación, puede generar ambigüedad sobre el resultado final del cambio, en el sentido de que puede existir más o menos apertura luego de que un acuerdo de integración se estableció. Integrarse implica competir más con la producción del otro miembro del club preferencial y simultáneamente se podría generar mayor protección respecto a la producción de un tercero que no está en el acuerdo. Este fenómeno, le otorga un interés especializado al estudio de la liberalización comercial en el contexto de un proceso de integración económica.²⁶

A inicios de la pasada década de los noventa, el regionalismo se instaló como un camino crecientemente recorrido tanto de forma alternativa como complementaria frente a otras estrategias de apertura (multilateral o unilateral).²⁷ Varias razones explican este fenómeno.

Por un lado, se debe a que el multilateralismo evidenció signos de erosión como mecanismo para procesar la liberalización recíproca del comercio de forma no discriminatoria. Promediando la Ronda Uruguay del GATT, se instaló un cierto escepticismo respecto de la liberalización comercial multilateral, debido al lento avance de las negociaciones en este ámbito. La dificultad del marco multilateral para negociar asuntos distintos de los aranceles y de encontrar un equilibrio estable entre un conjunto tan amplio y heterogéneo de países fueron algunas de las dificultades mencionadas en la literatura (Krugman, 1991). En contraste, se entiende que el regionalismo puede enfrentar mejor a ambas dificultades. La ampliación de la Unión Europea (UE) a los nuevos socios del Sur (Portugal, España y Grecia), el anuncio del Mercado Común para el año 1992, la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush, la integración

²⁶ Los países que deciden integrarse y tratarse de forma preferencial suelen pertenecer a una región geográfica y/o cultural, por esta razón se utiliza el término regionalismo para identificar esta clase de acuerdos.

²⁷ Los acuerdos comerciales regionales (ACR) se multiplicaron de forma exponencial en la referida década. En efecto, mientras que a inicios de los años noventa los ACR eran alrededor de 50 la cifra aumentaron a 215 en el año 2003. Se espera que en el año 2007 los ACR vigentes alcancen la cifra de 300 (OMC, 2003).

silenciosa en Norteamérica en los ochenta, son un conjunto de hechos que enmarcan el momento inicial en el cual los acuerdos subregionales se desarrollaron. Es lo que se ha dado en llamar el efecto dominó de la integración económica. Dado que un conjunto de países establece un acuerdo discriminatorio, existe un incentivo a entrar en el acuerdo o formar otro propio en el cual estar incluido. Desde esta perspectiva el regionalismo es una respuesta estratégica frente a la discriminación que practican los otros (Baldwin, 1996).

La CEPAL (1994) a fines del primer lustro de los noventa adoptó el término regionalismo abierto para enfatizar la opción de complementariedad entre las distintas modalidades de apertura, lo que constituye un aspecto diferencial respecto a las pasadas iniciativas de integración.²⁸

En los noventa, se aceleró un cambio en la modalidad de crecimiento de la amplia mayoría de las economías de América del Sur, del antiguo modelo de sustitución de importaciones se fue a uno con un mayor grado de apertura comercial. Los acuerdos subregionales se desarrollaron como un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la inserción de estas economías a la nueva etapa de globalización de la economía internacional en curso. El cambio más significativo fue el de la economía brasileña, la cual desde fines de los ochenta y notablemente a inicios de la década de los noventa profundizó la apertura unilateral de su economía. Los acuerdos subregionales también deben entenderse en el contexto de este cambio de modelo y paradigma, dado que fueron un instrumento en la dirección de apoyar y consolidar esta estrategia de apertura unilateral que casi sin excepción, aunque a distintos ritmos, emprendieron las economías de la región.

Una década y media después de la etapa fundacional, ambos procesos, regionalismo y apertura, vuelven a rediscutirse con vigor. El regionalismo está instalado en la economía internacional como una modalidad de liberalización posible. Una de las referencias sigue siendo el proceso de integración en Europa, en donde se mantiene su ritmo de profundización y ampliación; dos ejemplos alcanzan para ilustrar esta dinámica: moneda común y diez nuevos países miembros de Europa Oriental. Otra opción son los Tratados de Libre Comercio que Estados

²⁸ El concepto de regionalismo abierto ("open regionalism") es de fines de la década de los ochenta y está asociado a la iniciativa de la APEC en 1989 (Asia-Pacific Economic Cooperation), ver por ejemplo Bergstend (1997). Otra de las primeras referencias al concepto bajo la denominación de nuevo regionalismo se encuentra en De Melo, Panagariya y Rodrik (1993).

Unidos ha venido suscribiendo con una agenda de temas que va más allá de los compromisos a nivel multilateral.

Por otra parte, en la época actual la estrategia multilateral vuelve a generar cierto escepticismo, tanto por los ritmos lentos como los magros resultados que está ofreciendo. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye un marco global de reglas al cual en última instancia se apela, el nivel de apertura que ha posibilitado es bajo, y los países buscan en los acuerdos regionales condiciones más profundas y certeras de inserción internacional. Además, dado que los países América del Sur se han comprometido con el proceso de apertura comercial, sus economías se han reestructurado y necesitan ampliar sus mercados para que la estrategia exportadora sea sostenible. En este sentido, la necesidad de cultivar algún grado de bilateralismo con los países industrializados y/o con las regiones más dinámicas de la economía internacional (China e India) se instaló como una estrategia necesaria para mejorar las condiciones de acceso a los mercados más allá de la alternativa multilateral y del incierto mercado regional.

Hoy en Sudamérica uno de los ejes fundamentales en donde se expresan las diferencias en las estrategias de integración en desarrollo se establece en las posturas más o menos aperturistas que se tengan en relación al resto del mundo. Es decir, cómo es que se combina la estrategia discriminatoria a favor de los socios regionales, con quiénes se establece el acuerdo de integración económica, y el grado de apertura que se mantiene en relación a los no socios. Es decir en cuán abierto es el regionalismo que se proclama. En el período reciente esto se traduce en cuál es la canasta de acuerdos de integración con la que se cuenta, si la misma tiene un sesgo hacia determinado tipo de países o no.

Es evidente que el generalizado consenso hacia las políticas de apertura comercial se rompió y que surge una corriente crecientemente crítica respecto a la modalidad de crecimiento que se busca consolidar. Este hecho, contrasta con que el dinamismo que ha tenido la región surja del hecho de la creciente vinculación de ésta con la economía global y la capacidad de verse beneficiada por un sostenido incremento de la demanda de los principales productos de su canasta exportable.

III. 2. Relaciones con terceros

III. 2.1. Sur-Sur

A los efectos de tener una perspectiva global de la relación con terceros se construyó el Cuadro 7 en base a un minucioso estudio del conjunto de acuerdos (ver Vaillant, 2007b) cuadro A6 del Anexo Estadístico). En el mismo se clasificaron los acuerdos en Sur-Sur y Sur-Norte en función de tipo de socio en cuanto a su nivel de desarrollo relativo. Dentro de cada tipo se distinguieron los más significativos, los acuerdos del MERCOSUR en la región y aquellos con Estados Unidos y la Unión Europea. Además, se diferenciaron tres niveles: los acuerdos firmados y vigentes; los acuerdos firmados pero que aún no han cumplido el proceso de ratificación; y por último los procesos de negociación que pueden implicar la suscripción de acuerdos marcos generales. Básicamente, se consideraron acuerdos de liberalización amplios que implican la evolución hacia zona de libre comercio en bienes y que pueden eventualmente involucrar otras áreas y disciplinas.

Desde 1995 están vigentes 12 acuerdos con economías del SUR (acuerdo Sur-Sur). Hay 8 acuerdos dentro de la ALADI, la mitad involucran a México y los otros cuatro son en el ámbito sudamericano. Estos últimos todos son del MERCOSUR. De los cuatro acuerdos con economías del SUR no sudamericanas tres son de Chile (con países centroamericanos y con China) y uno del MERCOSUR con India de muy escasa relevancia. En el año 2006, Venezuela denunció el ACE33 con México y Colombia.

Se observa que en el MERCOSUR la negociación común con terceros Estados se ha desarrollado con gran intensidad a lo largo de los últimos diez años. Los resultados obtenidos, en principio, podrían ser calificados como inferiores a las expectativas. La crónica de los acuerdos realizados es elocuente.²⁹ En lo que refiere a los acuerdos comunes preferenciales con terceros países, se lograron rápidamente acuerdos con Chile (ACE-35) y Bolivia (ACE-36). Estos acuerdos, tienen un formato común y consiguieron que el patrimonio histórico se armonizara de forma de profundizar la trayectoria hacia un nivel mayor de convergencia hacia una política comercial común. Los ACE-35 y ACE-36 siguieron el principio de ser acuerdos simples y con vocación universal. Si bien utilizaron excepciones y procedimientos bilaterales, tales instrumentos fueron empleados de forma restringida.

²⁹ En Vaillant (2007b) Anexo A (ver Cuadro A5), se presenta un resumen de los acuerdos comerciales que el MERCOSUR tiene con terceros Estados (ver SM, 2005).

Cuadro 7
Tipos de acuerdo por país

	Sur - Sur		Sur -Norte		
	Intra Sudamérica	Otros	Estados Unidos	Unión Europea	Otros
a) Vigentes					
MERCOSUR	4	1			
Uruguay		1			
Chile	1	4	1	1	4
Bolivia	1	1			
Colombia	1				
Ecuador	1				
Perú	1				
Venezuela	1	1			
b) Firmados					
MERCOSUR					
Chile	2	2			1
Bolivia					
Colombia	1		1		
Ecuador					
Perú	1	1	1		
Venezuela					
c) Negociación					
MERCOSUR		10		1	2
Uruguay			1		
Chile	1	2			
CA		1		1	1
Colombia		1			1
Ecuador	1	1	1		
Perú		1			2

Fuente: elaborado en base a Vaillant, 2007b (cuadro A6 Anexo Estadístico).

En el año 2003 se firmaron dos acuerdos marco para construir dos Zonas de Libre Comercio: con México (ACE-54) y con la CAN (ACE-56). El acuerdo con México se concretó en un acuerdo comercial común de desgravación arancelaria en el sector automotriz, pero bajo un formato de características bilaterales (en realidad, constituyen cuatro acuerdos bajo un marco común). Existen dos nuevos acuerdos bilaterales con México, uno

de Brasil (ACE-53) y otro de Uruguay (ACE-60). Solamente el segundo implicó la construcción de un nuevo TLC bilateral.

La negociación con la CAN fue mucho más compleja en relación a la primera negociación con Chile. Los acuerdos comerciales comunes con los Países Miembros de la CAN fueron concluidos en el año 2004, luego de casi diez años de intensas negociaciones. En los hechos, el MERCOSUR ha negociado tres acuerdos comerciales preferenciales con los miembros de la CAN. Además del Acuerdo con Bolivia, existe un Acuerdo con Perú (ACE-58) recientemente *protocolizado* en la ALADI y el Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y algunos Países Miembros de la CAN: Ecuador, Colombia y Venezuela (ACE-59). Si bien en términos generales se trata de un acuerdo entre una Unión Aduanera y la porción mayoritaria de otra, el Acuerdo tiene un formato bilateral. El punto de partida no es sencillo dada la constelación de acuerdos preexistentes cuyo patrimonio histórico fue necesario considerar para diseñar el nuevo acuerdo. Se trata de una transición extendida en el tiempo y muy diferenciada en cada una de las doce relaciones bilaterales involucradas.³⁰

El ACE-59 tiene un régimen de restricciones cuantitativas bilateral que, en algunos casos, implican cuotas comunes de importación en cada uno de estos tres países andinos que deberán ser repartidas entre los exportadores del MERCOSUR.³¹ Además, a diferencia de los dos primeros acuerdos con Chile y Bolivia, el ACE-59 aplica el principio del trato diferenciado, lo cual hace más complejos los programas de liberalización. Brasil y Argentina son los países que abren más rápidamente su mercado mientras que reciben preferencias del socio de forma más lenta. Este principio de trato diferenciado, novedoso en los acuerdos del MERCOSUR con terceros,

³⁰ Por cada acuerdo bilateral y para cada Estado participante hay listas del cronograma general (en total, veintiocho listas de este tipo), listas correspondientes al patrimonio histórico (trece conjuntos de listas de este tipo), listas de productos sensibles (veintiséis listas de productos), listas de desgravación inmediata (diecisiete listas de este tipo) y listas de desgravación semi-inmediata (dos listas de este tipo) Además, al existir acuerdos previos a un nivel de desagregación mayor que los ocho dígitos de la NALADISA, se establece un sistema de apéndices de formato bilateral que requirió la identificación de productos dentro del ítem.

³¹ Al respecto, cabe destacar que no existen antecedentes en el MERCOSUR que permitan conjeturar como serán administradas estas cuotas comunes o el mecanismo que se utilizará para su implementación. En la última Presidencia Pro Tempore de Uruguay (2005) se ha venido avanzando a nivel de entendimientos entre los Estados Parte para establecer un procedimiento de asignación pero el mismo aún no se ha comenzado a aplicar. Es de destacar que el mismo registra un alto nivel de complejidad para que su gestión pueda realizarse. Por otra parte, no se entiende como un acuerdo que tiene un formato bilateral en el conjunto global de las concesiones y sus excepciones, mantenga una estructura común al momento de establecer las cuotas a las importaciones vigentes.

en este caso también se traslada al requisito de origen. Con respecto a este último, el Acuerdo tiene un régimen de origen que supone, para algunos productos, la existencia de un período de transición hasta un régimen de origen definitivo, lo que agrega una complejidad adicional. En el corto y mediano plazo, se conjetura que el Acuerdo podría tener dificultades adicionales de implementación, dada la gran complejidad que presenta.³² Por último, el acuerdo tiene características de una gran asimetría entre la velocidad de las concesiones que el MERCOSUR le otorga a los países andinos y aquellas que los países andinos le otorgan al MERCOSUR. Curiosamente, los países menos beneficiados en términos relativos fueron los dos países más pequeños del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay.

Dentro de los acuerdos firmados pero no vigentes con países del SUR, se destacan Chile, Perú y Colombia. Tanto por los acuerdos entre ellos como por los suscriptos con otras economías del SUR. En lo que refiere a procesos de negociación el liderazgo lo tiene el MERCOSUR el cual está desarrollando una muy amplia canasta de acuerdos con economías del SUR fuera del ámbito regional. Este proceso se viene acelerando desde el segundo semestre del año 2004 durante la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil en el MERCOSUR.

III. 2.2. Sur-Norte

De acuerdo al Cuadro 7 se observa que Chile es el único país de la región que cuenta con acuerdos vigentes con economías del NORTE. En total son seis, destacándose los acuerdos con la Unión Europea y Estados Unidos vigentes desde los años 2003 y 2004 respectivamente. Si se consideran los acuerdos que ya han sido negociados y acordados pero que aún no culminan el proceso de ratificación se destacan también Perú y Colombia con el TLC con Estados Unidos.³³ Chile además firmó en este

³² El Acuerdo fue negociado en un sistema de clasificación de mercaderías (NALADISA 96) que al momento de su utilización ya habrá sido actualizado en dos oportunidades. Al respecto, se ha señalado que se utilizó dicha versión de la NALADISA a fin de facilitar la incorporación de las preferencias arancelarias preexistentes correspondientes al patrimonio histórico. Este sistema registra un nivel de desagregación de productos menor que el utilizado en el MERCOSUR con la NCM (6524 ítem en el primero, en relación con los 9748 de la NCM correspondiente al 2004).

³³ Ambos acuerdos se encuentran en la etapa de aprobación parlamentaria por el Congreso de los Estados Unidos. Han surgido dificultades debido al cambio de composición política parlamentaria. Sin embargo, se confía que en los próximos dos meses ambos acuerdos sean aprobados en los términos que han sido negociados, quizás con unas notas agregadas vinculadas a los temas laborales y/o medio ambientales.

año 2007 un acuerdo con Japón. A nivel de procesos que se inician con economías del NORTE, Colombia y Perú están llevando negociaciones con la EFTA, Perú con Singapur y el MERCOSUR con Israel.

Los acuerdos de integración con economías con un grado de desarrollo relativo mayor tienen una diferencia muy importante en relación a la práctica de hacer acuerdos con economías de grado de desarrollo similar, en general los vecinos regionales. No solo es relevante el nivel de liberalización que se obtiene sino el grado de apego a las disciplinas pactadas y el cumplimiento de los compromisos que implica. Una de las grandes debilidades de la práctica integracionista en la región fue la excesiva tolerancia en relación al grado de cumplimiento de las normas, erosionando la credibilidad de los mismos y por esta vía debilitando los potenciales efectos benéficos que ellos puedan tener en la asignación de recursos.

Unión Europea

En materia de negociación el MERCOSUR también lleva la delantera en el caso de acuerdos con economías del NORTE. Pero en general han sido todos procesos poco productivos. El más notorio es el que se lleva adelante con la Unión Europea. Desde hace diez años viene siendo negociado el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Se trata de una lenta y larga negociación que no ha dado ningún resultado hasta el presente.³⁴ El acuerdo con la Unión Europea podría tener una gran significación para el MERCOSUR. Por un lado, se encuentra el efecto de mejora en el acceso al mercado en Europa. Además, el acuerdo con Europa obliga a transformar el propio esquema del MERCOSUR con potencialidad de mejorar las condiciones del comercio intrazona. En tercer término, para los socios más pequeños permite disminuir el efecto desvío de comercio en el mercado regional en relación a los socios más grandes. Sin embargo, los países más grandes del bloque no tienen la misma perspectiva y consideran

³⁴ El acuerdo, marco de Asociación es del año 1995 y está formado por tres ejes: diálogo político reforzado, cooperación y comercio. Las negociaciones se iniciaron recién en el año 1999. Alemania con España estaban del lado de los que reclamaban velocidad versus Francia en la posición contraria. Pasaron muchos años sin avances concretos. Finalmente en julio del año 2001 la UE tomó la iniciativa con una oferta muy mala que fue contestada por otra de mala calidad por el MERCOSUR. En los años 2002 y 2003 no se avanzó. En el año 2004 se llevó adelante el conocido Programa de Bruselas (noviembre del 2003) con una fecha límite de negociación a octubre del 2004, pero luego de un año de intenso trabajo nuevamente se fracasó. Recientemente en el año 2005 se reanudaron las negociaciones nuevamente pero hasta hoy no han dado ningún resultado.

que las concesiones realizadas por la Unión Europea son aún escasas y la negociación continúa.

La visión MERCOSUR respecto del acuerdo es monotemática y está centrada en la mejora en el acceso al mercado a un conjunto de sectores en los que se tiene fuertes ventajas comparativas y que coincide con el “core” proteccionista de la política comercial europea (sector agrícola, pero no únicamente). La visión de la UE es más amplia abarca además de aranceles asuntos relacionados con normas del comercio, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual y desarrollo sustentable. La evaluación general que se puede realizar sobre este proceso es que se trata de una larga negociación sin rumbo estratégico claro, ni liderazgo político, ya que quedó a la deriva entre los funcionarios de gobierno a cargo de las negociaciones y las presiones mercantilistas de los intereses particulares potencialmente más afectados.

Se ha señalado que la UE tiene un interés reactivo a la aproximación de EEUU al continente en general y la región en particular. Además, se trata de un acuerdo con una economía política compleja porque es liberalizante en los dos sentidos y por este mismo motivo está asociado a fuertes ganancias del comercio. Es claro que los acuerdos de la UE con Chile y México son menos significativos desde este punto de vista, de ahí la facilidad con que los mismos se han negociado y han sido firmados (Vaillant y Ons, 2002).

Recientemente la CAN y la UE han suscripto un acuerdo marco para comenzar un proceso de negociación entre ambas regiones. Hay un plazo de dos años para procesar este trabajo. Se ha señalado que para la UE será más fácil desde el punto de vista técnico llevar adelante este proceso con los países andinos que lo que ha sido la experiencia con el MERCOSUR.³⁵ Existe confianza en que el encuentro de dos burocracias de la integración especializadas (la SG de la CAN y la Comisión Europea) permitirá identificar y resolver problemas con mayor eficiencia. Por otra parte, los obstáculos de economía política se suponen son menores que en el caso del MERCOSUR.

³⁵ El MERCOSUR mantiene la práctica de llevar adelante negociaciones comunes con terceros pero con una modalidad de representación intergubernamental, lo cual hace que los procedimientos de trabajos sean poco efectivos.

Estados Unidos

La relación con Estados Unidos tiene como antecedente inmediato el fracaso del ALCA. Se requiere desarrollar una nueva perspectiva que se concentre en el análisis de las relaciones bilaterales de mayor relevancia. Gran parte de los trabajos que han intentado abarcar la vasta agenda de temas, el conjunto de los países involucrados y las posturas negociadoras en el foro continental, vieron restringida su aspiración debido a la dificultad de abarcar la heterogeneidad de asuntos y de resolver la complejidad del proceso. Uno de los resultados que dejó el ALCA fue un intercambio de información muy valiosa, que se procesó de forma transparente y esta disponible para todos los países.³⁶ Producir e intercambiar esta información constituyó una oportunidad de aprendizaje para los países que supieron aprovecharla.

En el ALCA nunca se estableció un adecuado funcionamiento del eje bilateral fundamental del continente entre Estados Unidos y Brasil, lo que condicionó, desde el comienzo, un resultado exitoso del acuerdo (ver Lorenzo y Vaillant, 2005). La negociación entre el MERCOSUR y los EEUU es compleja dado que en términos mercantilistas hay mucho para ganar y perder en la misma. La posición de EEUU se caracteriza por una demanda de mayor acceso en ciertos sectores agrícolas y manufactureros (químicos, electrónica, alta tecnología, bienes de capital) y liberalización en servicios y compras gubernamentales, y busca limitar la profundidad de la negociación en los temas de acceso al mercado en bienes sensibles y protegidos (acero, papel y celulosa, maderas y muebles, textiles, jugo de naranja concentrado, azúcar, tabaco). En tanto la posición del MERCOSUR (claramente representado por Brasil) es exactamente la inversa.

Para los países andinos la relación con Estados Unidos es bien distinta. Por un lado, la agricultura encuentra en posición defensiva a los países del SUR, por otro, existen unos vínculos comerciales de sectores exportadores desarrollados al amparo de los acuerdos preferenciales no recíprocos que presionan por mantener las condiciones de acceso al mercado norteamericano.

Los gobiernos de los países del MERCOSUR tuvieron intereses diferenciados y cambiantes a lo largo de este prolongado proceso de negociación. Brasil es quién mantuvo una posición más estable. Por un lado, siem-

³⁶ Entre otros sitios ver <http://www.ftaa-alca.org/>.

pre quiso estar dentro de la negociación, participar activamente de ella, pero no manifestó una voluntad final para una conclusión exitosa de la misma. Siempre surgió un motivo de demanda adicional, generalmente justificado, sin muchas opciones de ser negociado en un momento de desarrollo maduro del proceso.³⁷

En los últimos tres años se han precipitado una serie de Tratados de Libre Comercio bilaterales de Estados Unidos con bloques y países individuales de la región (Chile, Perú y Colombia).³⁸ Este fenómeno, acentúa el aislamiento de los países del MERCOSUR en la medida que deberán ingresar en condiciones de discriminación desfavorable, tanto en el mercado norteamericano, como en el de muchos de sus socios comerciales dado que la profundidad de los TLC en muchos casos es mayor que la que el MERCOSUR obtuvo en los acuerdos bilaterales regionales con los países andinos. Este fenómeno, sumado a las propias incertidumbres del acuerdo subregional han precipitado que Uruguay, una de las economías pequeñas del MERCOSUR haya iniciado un proceso de negociación bilateral con Estados Unidos.

III.2.3. Incentivos diferenciados en la negociación con terceros

Venables (2003, 2005) usando un modelo convencional de comercio (HOS), demuestra que el costo del desvío de comercio puede estar desigualmente distribuido entre miembros de un Acuerdo Comercial Regional (ACR). En particular, en un ACR entre países en desarrollo (SUR), los países más pobres (o aquellos que son menos abundantes en capital, quizás este sea el caso más relevante a nivel regional) son en los que recaen los costos del desvío de comercio, lo que magnifica las diferencias iniciales en el ingreso.

El MERCOSUR es un ejemplo de un acuerdo SUR-SUR con una desigual distribución de los costos de desvío de comercio. Las ventajas comparativas están más asociadas con el tamaño y el grado de complejidad de cada economía que con el nivel de desarrollo relativo. Hay evidencia que muestra que el MERCOSUR cumple adecuadamente bien con

³⁷ Fue por ejemplo el caso de introducir recurrentemente la discusión sobre los subsidios a la producción y la exportación. La posición de Estados Unidos era negociar este tema solo a nivel multilateral y no en el contexto de la negociación plurilateral regional.

³⁸ En lo que refiere a los acuerdos preferenciales no recíprocos con Estados Unidos. A Bolivia y Ecuador le han renovado por seis meses el ATPDEA (junio, 2007) y a Colombia y Perú han extendido este Acuerdo por un año (diciembre 2007).

lo que Venables llamó el fenómeno de ganadores y perdedores de los acuerdos de integración regional de tipo SUR-SUR (Venables, 2003).

Un análisis del patrón de comercio intraregional señala que una parte importante de las exportaciones de Brasil hacia el MERCOSUR está concentrada en productos en donde Brasil no tiene ventajas comparativas globales. El escenario opuesto se da en los otros tres países, particularmente Paraguay y Uruguay, donde la mayor parte de las exportaciones intra MERCOSUR corresponde a bienes en donde estos países tienen ventajas comparativas globales.

En una estimación econométrica usando un modelo con diferenciación de productos a la Krugman, Moncarz y Vaillant (2007) obtienen un resultado de interés. Para algunos de los miembros del MERCOSUR, el ratio de importaciones intra-MERCOSUR sobre las importaciones del resto del mundo está positivamente asociado con el nivel de preferencias arancelarias para esos bienes en donde los países del MERCOSUR no tienen ventajas comparativas globales con el resto del mundo. Este es el resultado que se obtuvo para los países pequeños en donde la liberalización del comercio intra regional promueve la sustitución de importaciones eficientes del resto del mundo por producción más ineficiente de un socio regional (desvío de comercio). Este no es el caso del líder regional donde producción doméstica ineficiente es sustituida por producción eficiente de otros países del MERCOSUR (creación de comercio). Este comportamiento esta parcialmente explicado por el hecho de que el AEC del MERCOSUR es fundamentalmente un reflejo de la economía política de Brasil, y en mucha menor medida influida por aquella de los países pequeños.

La otra evidencia, está asociada con el patrón de relaciones comerciales con terceros países que el MERCOSUR pudo desarrollar como bloque. De acuerdo con las predicciones del modelo teórico, los incentivos económicos del país líder –aquel con el mayor poder de negociación– son un elemento central a considerar. Para el MERCOSUR la relación con terceros países está sesgada hacia la firma de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) con países del SUR. Desde 1995, MERCOSUR firmó 22 acuerdos (ACRs y acuerdos marcos) y ninguno de ellos involucró a países del NORTE.

Este sesgo SUR-SUR está concentrado en acuerdos con Sudamérica, sin ningún otro resultado relevante. Además del sesgo en términos de los acuerdos firmados, estos acuerdos con Sudamérica han sido menos bene-

ficiosos para los países pequeños del MERCOSUR. Por ejemplo, en los acuerdos con los países andinos el MERCOSUR otorgó amplias listas de excepciones a los socios andinos. Los países pequeños del MERCOSUR no han sido en nada beneficiados por una mejora en el acceso a los países andinos debido a que estas listas incluyen principalmente los productos en donde concentran sus ventajas comparativas.

En contraste con las negociaciones SUR-SUR se observan negociaciones SUR-NORTE claramente infecundas. Los ejemplos son muchos desde el propio proceso del ALCA, el débil bilateralismo con Estados Unidos y el largo y lento proceso de negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Está claro que en el MERCOSUR, los incentivos económicos de cada miembro son diferentes. El país más grande no tiene una clara preferencia por acuerdos comerciales bilaterales con países o regiones que tengan un igual o mayor grado de desarrollo. Para el país líder, las negociaciones con terceros son consideradas una extensión natural del acuerdo de integración subregional. Para los países pequeños los incentivos se mueven en la dirección contraria, los acuerdos con los países del NORTE disminuyen los costos de desvío de comercio producidos por el acuerdo subregional y además se mejora el acceso a países de alto ingreso. Venables (2005) señala que en los acuerdos SUR-SUR, el país grande (con ventajas comparativas intermedias) gana desde una perspectiva estática pero puede sufrir pérdidas dinámicas en el largo plazo cuando se tiene en cuenta las equivocadas señales de mercado, y sus efectos dentro del patrón de especialización.

Chile lidera una estrategia bien distinta que está siendo replicada por al menos dos de los países andinos (Colombia y Perú). En este caso, la negociación de acuerdos de integración amplios con los países del NORTE es un elemento característico. Uruguay, dentro de los límites del proceso de integración en el que esta inserto, está buscando transitar un camino similar. Esta estrategia podría caracterizarse por una dinámica en donde una vez que una economía pequeña suscribió un acuerdo importante con alguna economía del NORTE, tiene incentivos muy fuertes a continuar obteniendo nuevos acuerdos de integración, que diluyan la preferencia que otorgó y al mismo tiempo obtenga como contrapartida una mejora en el acceso al mercado del otro.

IV. COMPLEMENTARIEDAD Y CONFLICTO DE LAS ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS

IV.1. Escenarios futuros para el proceso de integración en América del Sur

Se identificaron tres escenarios. Dos de ellos son escenarios extremos. El tercero combina elementos de ambos y es el que caracteriza al status quo actual. En rigor, de acuerdo a diferentes combinaciones de las características de ambos escenarios extremos podrían establecerse un continuo de posibles alternativas. El primer escenario el de la convergencia de los acuerdos y se caracteriza por la armonización de la red de acuerdos preferenciales y la profundización de la integración a nivel subregional. Se lo denomina el escenario ALICIA (A).³⁹ El escenario opuesto al anterior viene caracterizado por la preeminencia del nacionalismo económico asociado a una creciente tensión y polarización en la región. Esta opción, alentaría un desarrollo diferenciado en donde unos (muchos) tienden a cerrar sus economías y otros (pocos) continúan con el proceso de apertura. Se lo nombra como el escenario CAPERUCITA (C). Por último, el tercer escenario de continuidad se denomina mantenimiento del ambiguo status quo. La calificación de ambiguo hace referencia a que se verifica una balanceada influencia de los elementos característicos de los dos escenarios básicos, de ahí que sea difícil establecer un rumbo cierto para el proceso. Este tercer caso, de eterna inmadurez se optó por denominarlo escenario PETER (P).

Para entender el escenario A es útil repasar los modelos ideales de integración. Clásicamente, a nivel comparado, los acuerdos de integración económica basados en la discriminación (trato más favorable al socio) tienen dos grandes formatos. Por un lado, están aquellos en donde las partes establecen, en el momento inicial, las condiciones y reglas bajo las cuales se desarrollará el comercio preferencial en el futuro. En el otro extremo, están los acuerdos en donde lo que existe es un contrato básico que tiene prevista una evolución. Esta evolución viene pautada por las

³⁹ El uso de los títulos de cuentos infantiles como metáfora de escenarios posibles es producto de una idea que le escuche al querido colega integracionista peruano Fernando Gonzalez Vigil y que adopté en esta sección. La aplicación a esta realidad específica es elaboración del autor. El nexa a cada caso lo dejo a la interpretación del lector.

metas generales que deberán alcanzarse en sucesivas etapas con niveles incrementales de integración.

De manera estilizada puede afirmarse que el Tratado de Libre Comercio de Norte América y la familia de acuerdos tipo TLC del continente, en donde participan algunos de los tres países norteamericanos, pertenecen a la primera clase de acuerdos de integración. La Unión Europea constituye el ejemplo más claro de la segunda clase de modelos de integración económica. Claramente la CAN y el MERCOSUR pertenecen a esta segunda clase, en donde la dinámica de transformación permanente, constituye una característica existencial. Se trata de acuerdos de integración económica muy ambiciosos, que deberían comprometer, en su desarrollo, el rediseño de una gran proporción de las políticas públicas domésticas.

Existen otras dimensiones en la comparación entre estos modelos de integración económica. Como por ejemplo el balance entre eliminación de restricciones al intercambio (integración negativa) vis a vis la creación de nuevas políticas comunes (integración positiva) en un espacio multinacional mayor. Mientras que, los procesos de integración profunda como es el caso arquetípico de la Unión Europea, tienen un componente de integración positiva en base a la creación de nuevas políticas comunes (política comercial común, políticas sectoriales y regionales, políticas fiscales, políticas macroeconómicas, políticas monetarias, etc). Los acuerdos tipo TLC en el continente implican sobre todo eliminación de restricciones y a lo sumo diversos procesos de armonización y convergencia sobre campos diversos de la política económica.

Cuanto más desarrollo de la integración positiva tenga un acuerdo mayores serán los requerimientos en materia institucional, dado que se estará compartiendo soberanía sobre un conjunto más vasto de aspectos. Tanto el MERCOSUR como la CAN son acuerdos de integración que se acercan más al caso europeo. Aunque, el que lo sigue más fielmente sea la experiencia de los países andinos, en tanto constituye un proceso de desarrollo institucional más maduro que da sustrato al acuerdo en los términos antes señalados.

Sobre la base de lo avanzado a nivel de los acuerdos subregionales se podría desarrollar un programa de convergencia de los acuerdos preferenciales recíprocos en Sudamérica. El objetivo sería construir una zona de libre comercio sudamericana que podría culminar en un acuerdo unificado para toda la región que permitiera una mayor movilidad de bienes y servicios a escala regional. En síntesis, en este primer escenario A se produciría un fortalecimiento de los acuerdos subregionales junto con la profundiza-

ción del proceso de convergencia. Este proceso de convergencia sería un instrumento que los acuerdos subregionales podrían usar para fortalecerse donde son más débiles: el cumplimiento de lo que acuerdan.

El segundo escenario C se encuentra en tensión con el anterior. Si bien se verifica una inercia de los acuerdos subregionales (CAN y MERCOSUR) que tiene implícita una dinámica incremental, esta dinámica no se traduce de la misma forma en la implementación y cumplimiento de lo acordado. Desde el medio término de estos procesos de integración esta característica de incumplimiento se instaló como una práctica corriente.

Sin embargo, hoy el problema reviste una magnitud mayor. El desvío del cumplimiento no se da en un vasto conjunto de asuntos menores que tienen un efecto negativo del punto de vista acumulativo sino que lo que ocurre son flagrantes contradicciones con los acuerdos fundamentales. Es decir, hay notorios signos de un nacionalismo económico acrecentado, que se da naturalmente asociado con un mayor protagonismo de las relaciones bilaterales tanto en el surgimiento de nuevas asociaciones como de nuevos conflictos.

El punto de conflicto se establece cuando los países de forma recíproca establecen acuerdos de integración y luego de manera radical aduciendo objetivos nacionales se desvían de forma fundamental y abrupta de lo previamente acordado. La razón que justifica este comportamiento son las políticas nacionales que se entienden en contradicción con los acuerdos recíprocos. Además del efecto del primer movimiento esto genera una secuencia de acciones y reacciones que culmina en la virtual inoperancia de los acuerdos.

En sustitución, como forma de administrar las relaciones entre los países se instala un bilateralismo intensificado y discrecional, que se va gestando de acuerdo a los poderes de negociación relativa de cada parte. A nivel plurilateral, esta modalidad de integración sustituye la agenda de la convergencia por grandes iniciativas con liderazgo público, mega proyectos regionales asociados fundamentalmente a la integración física pero que se proyecta también a otras áreas.

El tercer escenario P es el status quo, el cual se calificó como una situación ambigua. El mismo queda bien caracterizado por como ha venido evolucionando la negociación en el ámbito sudamericano. Desde de los orígenes de las Cumbres Sudamericanas su contenido estuvo organizado entorno a tres grandes ejes:

1. Integración física e incremento de la conectividad;
2. Integración económica con la promoción de la convergencia de acuerdos preferenciales de comercio;
3. Cooperación política y cultural.

La dinámica que ha tenido este proceso evidencia un cambio de énfasis en los ejes y nuevas orientaciones en los contenidos en cada uno. En la fundación del proceso (Brasilia, 2000), el primer eje sobre infraestructura fue fundamental. En cambio hoy, el tercero parece ser la guía conductora (Cochabamba, 2006). En la etapa intermedia, el segundo eje de la Convergencia recibió una atención relativa mayor, con el énfasis dado a los procesos de convergencia de los acuerdos preferenciales de comercio en la región (Cuzco, 2004 y Brasilia, 2005).

En relación al cambio de los contenidos, en una primera etapa, el primer eje se organizó en torno al IIRSA y se enfocó fundamentalmente a la integración en la infraestructura de transporte. Hoy el contenido dominante del primer eje es la integración energética (Margarita, 2007) pero no existe acuerdo en relación al significado concreto que la misma tenga. Hay al menos dos estrategias: una vinculada a los combustibles fósiles (gas y petróleo) liderada por Venezuela y la otra a los biocombustibles (etanol) por parte de Brasil.

En relación al segundo eje, se gira desde los temas de convergencia hacia los que se han denominado como nueva integración financiera. En el tema de convergencia los protagonistas son los procesos de integración subregionales CAN y MERCOSUR así como la red de acuerdos preferenciales recíprocos. En tanto, la nueva integración financiera se trata de una serie de ideas preliminares que se encuentran en el anexo del documento de la CER (2006).

Este escenario P es confuso porque está muy rodeado de un juego de declaraciones en donde los actores-países no hacen exactamente lo que dicen. Además, la heterogeneidad de estrategias ha desencadenado posicionamientos distintos al interior de cada país e incluso dentro de los propios gobiernos en funciones. De ahí que la calificación de ambiguo sea la más ajustada para caracterizar el actual status quo que tiende a consolidarse.

IV.2. Propuestas

IV.2.1. Objetivos y ejes de las propuestas

La dispersión de la agenda de integración en Sudamérica inhibe de hacer propuestas específicas y pertinentes en cada uno de los asuntos. Lo que puede hacerse es construir una visión programática que permita desarrollar un mejor posicionamiento estratégico global. Dentro de este esquema se trata de identificar propuestas concretas que se presume puedan tener un grado de resistencia bajo y que además guarden una coherencia con el posicionamiento global.

La dificultad de la época, radica en que cada una de las propuestas deberá desarrollarse en armonía y sin contradecir los distintos caminos que se están transitando. Esta coexistencia en la diversidad, sin retrocesos notorios y con pequeños avances es el desafío planteado. Es decir, se debería partir del objetivo de no retroceder en el proceso de integración ya recorrido y en lo posible desarrollar mecanismos para su consolidación. La retórica de la integración hoy tiene ciertos rasgos que rememoran la década de los sesenta, sin embargo la situación no es la misma y el grado de interdependencia construido es mayor. Reversiones de este proceso pueden tener efectos negativos considerables.

En términos globales, entre los problemas más serios que tiene el avance del proceso de integración se encuentran las brechas que se abren entre lo declarado y acordado (brecha 1) y lo que efectivamente aplican los países en sus ordenamientos domésticos (brecha 2). Parte de la confusión de la época actual se encuentra justamente en este fenómeno. Es natural que sea así, dado que es intrínseco a la dinámica de un proceso en intensa transformación. Sin embargo, la segunda brecha entre lo acordado y lo aplicado es preocupante. Esta brecha ilustra el grado de cumplimiento y apego a las reglas de la integración que los países tienen. El hecho de que esta brecha sea grande y que tenga una evolución ascendente erosiona la credibilidad de los acuerdos y tiene consecuencias en la asignación de la producción y el comercio. Este tema es particularmente relevante en los acuerdos subregionales en donde los compromisos son más extensos y profundos, y donde, a pesar del bajo desempeño en el disciplinamiento que se verifica, la dinámica de incremento del acervo normativo no se ha reducido. Es necesario fortalecer los acuerdos de integración a nivel subregional para salir del síndrome del incumplimiento, dado que las sub regiones sólidas son un punto de partida fundamental para cualquier iniciativa a escala regional.

A nivel sudamericano, es necesario tener una estructura ordenada de la agenda que jerarquice los asuntos y que además establezca una

secuencia de tratamiento lógica en relación a su contenido. Ésta es una segunda prioridad básica. La agenda sudamericana se ha venido construyendo de forma desordenada y aluvional, en cada reunión se han sumado temáticas nuevas. Por otra parte, es necesario establecer los ejes y los ámbitos fundamentales en donde cada asunto se procesará.

A continuación, se presenta una síntesis de los ejes y contenidos de la agenda. Se tuvo en cuenta tanto lo que se aportó desde el trabajo realizado por las tres Secretarías como las Declaraciones y otros materiales elaborados en el marco de las Cumbres Sudamericanas. Se identificaron básicamente cuatro ejes:

- 1 Convergencia de los acuerdos suscritos;
- 2 Integración en infraestructura y desarrollo de bienes públicos regionales;
- 3 Asimetrías y convergencia estructural;
- 4 Asuntos institucionales.

Los tres primeros tienen un claro fundamento asociado con la integración económica y el último con el formato institucional que se establezca para alcanzarla. No se consideraron otros temas de la agenda sudamericana que se vinculan tanto con aspectos políticos, sociales como culturales. La secuencia no es banal, si bien los procesos pueden ser simultáneos, hay un orden de precedencia natural en cada proceso que se desarrollara en su presentación. Madurar la integración física sin establecer un proceso cierto de consolidación de las relaciones comerciales no tiene sentido. Del mismo modo, los temas de asimetrías se pueden desarrollar montados sobre los dos procesos previos y no con independencia de ellos. Por último, el sustrato institucional con que cuente el proceso regional es lo que permitirá que las propuestas consensuadas puedan implementarse.

IV.2.2. Convergencia de los acuerdos en Sudamérica

Liberalización arancelaria en el comercio intrarregional.

Existe un conjunto de acuerdos que están eliminando los aranceles en todo el comercio intrarregional. Considerando este acervo de acuerdos preferenciales en la región (Vaillant, 2007b, Cuadro A7) es útil determinar cuál es el grado de avance y la evolución esperada en la creación de una zona de libre comercio en Sudamérica de acuerdo a los cro-

nogramas ya pactados. En ALADI-CAN-MERCOSUR (2006a) se calificaron las 90 relaciones preferenciales de la región considerando tres medidas de aproximación al libre comercio: número de ítems, estructura de exportaciones del beneficiario, y grado de acceso al mercado desde el punto de vista de la liberalización arancelaria (Vaillant, 2007b, Cuadro A8).

En el referido trabajo se definió una medida global de liberalización contabilizando las relaciones que alcanzaban el nivel establecido del 90% de Zona Libre Comercio (ZLC). En el año 2006, un 61% de las relaciones preferenciales (55 casos) alcanzan el nivel de cobertura mínima definido cuando se emplea el número de ítems como indicador, dicha cifra se reduce al 46% si se considera la proporción de las exportaciones del beneficiario (41 casos) y, cuando se emplea la medida más restrictiva de acceso al mercado, se ubica solo en 36%. Es relevante destacar que hasta el año 2010 casi no se registran cambios significativos (ver Vaillant, 2007b) cuadro A9 y gráfico A1). La medida global de convergencia es de menos de dos tercios respecto al primer indicador, menos de la mitad con el segundo y 37% con el tercero (ver Vaillant, 2007b) gráfico A1). En todo el período, la segunda medida, que considera la relevancia de la liberalización del punto de vista de las exportaciones del beneficiario, está por debajo de la primera. Dada su mayor restrictividad, la medida global de convergencia medida según la proporción del acceso se ubica por debajo de la que utiliza las exportaciones del beneficiario como ponderador del grado de la liberalización.

En base a esta situación, una propuesta moderada sería acelerar la convergencia al libre comercio utilizando dos modalidades. En primer lugar, lograr que los países pequeños de la región alcancen el libre comercio como beneficiarios. Si se llevan a cabo tales medidas, en el año 2010 el Ecuador se encontrará en una situación del libre comercio en todos los mercados de la región. En el caso de Paraguay y Uruguay, para no alterar el patrón común con el resto de los países del MERCOSUR, se optó por no modificar los cronogramas de los ACE 35 y 36. En cambio, se acelera la convergencia al el libre comercio (LC) para Paraguay y Uruguay como beneficiarios para todas las otras relaciones bilaterales. Con estas medidas, doce relaciones se sumarían a las 44 ya vigentes que, según el criterio del 90% del comercio del beneficiario, cumplen dicha meta en el año 2010. En segundo lugar, otro aspecto que podría ser considerado es la profundización a nivel de los acuerdos subregionales; en concreto, se trataría de alcanzar el libre comercio en el sector automotor en el comercio intra

MERCOSUR, con lo cual se agregarían seis relaciones bilaterales más al LC sudamericano.

Disciplinas comerciales

En ALADI-CAN-MERCOSUR (2006a) se analizó la situación de las disciplinas comerciales, para que a partir de su situación actual sea posible apoyar la convergencia hacia la zona de libre comercio sudamericana. Tanto en los procesos subregionales de integración como en los acuerdos suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 se han incorporado las disciplinas clásicas que sustentan el intercambio comercial: reglas de origen, regímenes aduaneros, medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio y solución de controversias. En todas ellas se ha identificado un nivel de coincidencia que parece suficiente como para avanzar en un necesario proceso de armonización.

En el ámbito de las disciplinas clásicas, las propuestas realizadas se orientan a crear, a partir de lo vigente, reglas de juego comunes y/o armonizadas que, reduciendo la multiplicidad de esquemas vigentes, faciliten el flujo comercial y reduzcan los costos de administración de los acuerdos. En tal sentido, se propone avanzar en la definición de regímenes comunes y procesos de armonización en el resto de los temas.

ALADI durante el año 2006 y en el año 2007 viene avanzando en términos de lograr acuerdos concretos en materia de tres cuerpos de disciplinas comerciales: régimen de origen, salvaguardas en el comercio intraregional y solución de controversias. Se considera que este es un camino útil para definir un corazón de unas pocas reglas fundamentales en donde se apliquen reglas comunes. La selección de las reglas se considera acertada. Respecto al resto de las disciplinas la orientación para continuar el trabajo podría seguir las orientaciones que se encuentran en ALADI-CAN-MERCOSUR (2006a):

1. Avanzar en la definición de *regímenes aduaneros* comunes sobre la base de los convenios internacionales en la materia y fortalecer los mecanismos de tránsito aduanero internacional;
2. Identificar las principales *medidas no arancelarias* que obstaculizan el comercio y alcanzar acuerdos para su eliminación;
3. Alcanzar un acuerdo regional en materia de *obstáculos técnicos al comercio* y propiciar su implementación;

4. Diseñar e implementar un sistema regional de *protección sanitaria*, que profundice los elementos incorporados en las normas multilaterales y promueva el libre flujo de bienes mediante la armonización de las normas y el reconocimiento de las certificaciones;
5. Sustentar los esquemas *antidumping* y sobre *subvenciones* en las reglas multilaterales.

Por los antecedentes y el protagonismo en la temática se entiende que la ALADI debería convertirse en el ámbito institucional especializado que debería llevar adelante este proceso.

Servicios y materias complementarias

La liberalización en servicios y las materias complementarias han sido desarrolladas principalmente por la CAN y el MERCOSUR, por lo cual el proceso futuro debería consolidarse fundamentalmente alrededor de estos ámbitos de negociación. Recientemente algunos ACE en el marco de la ALADI han venido ampliado su cobertura temática incluyendo estos asuntos más allá de los tradicionales referidos a la liberalización en bienes.

En relación a los servicios, la recomendación general es profundizar las reglas para el *comercio de servicios* ampliando su cobertura y definiendo esquemas sectoriales que faciliten su intercambio. Es de notar la relevancia que tiene la liberalización en servicios para incrementar el cumplimiento de disciplinas en el comercio de bienes. Como ya se señaló, se han seguido estrategias distintas de liberalización en cada acuerdo subregional. Mientras la CAN adoptó el camino de las listas negativas el MERCOSUR estableció una modalidad de liberalización análoga a la del GATS por listas positivas. Es necesario trabajar a nivel técnico a escala regional para desarrollar metodología que permitan comenzar a analizar este tema entre los dos acuerdos subregionales.

Las materias complementarias cuentan con un cierto desarrollo en los esquemas subregionales de integración y no han sido consideradas de igual manera en los acuerdos de complementación económica vigentes en el marco de la ALADI. En este ámbito se analizan las siguientes materias: inversiones, propiedad intelectual, política de competencia y compras del sector público. En ALADI-CAN-MERCOSUR (2006a) se propone:

- 1 Definir una normativa común en materia de promoción y *protección de inversiones* y al mismo tiempo, desarrollar mecanismos de cooperación entre los organismos nacionales de promoción;
- 2 Establecer un régimen de principios y procedimientos en materia de *propiedad intelectual* en temas de interés para la región, como las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos de utilidad, los diseños industriales y las prácticas anticompetitivas de las licencias contractuales; se pone énfasis también en los desarrollos vinculados con la salud pública y la protección de los conocimientos tradicionales;
- 3 Establecer mecanismos de cooperación entre las agencias nacionales de protección y *promoción de la libre competencia*, por un lado, y de protección de los derechos de los consumidores por otro;
- 4 Acordar un régimen común de *compras del sector público* que incluya disposiciones en cuanto a información trato nacional, transparencia en las licitaciones y adquisiciones en general.

Dado el estado de avance obtenido se entiende que el ámbito fundamental para este conjunto de materias complementarias seguirá siendo a nivel de los acuerdos subregionales.

Relación con terceros

Tal como se ilustró en la tercera sección, las estrategias en esta dimensión son muy diferenciadas. Una manera de hacer consistentes los distintos acuerdos que se tienen con terceros de fuera de la región sería generalizar el principio de nación más favorecida dentro de Sudamérica en el conjunto de las disciplinas en las cuales se haya establecido acuerdo.⁴⁰ Esta modalidad permitiría no debilitar sino fortalecer los vínculos intraregionales como resultado de la activa liberalización con terceros que mantengan algunos de los países de Sudamérica. De esta forma, se desarmaría el argumento de que se trata de estrategias contrarias a la integración regional, dado que se convertirían en un instrumento para fortalecerla.

⁴⁰ Esta regla ya constituye una práctica establecida al interior de los acuerdos subregionales.

Dado los problemas que han enfrentado los acuerdos en la región en relación al grado de cumplimiento, poder aplicar esta regla de forma rigurosa requiere un proceso de sinceramiento en relación a la cobertura y la profundidad de los acuerdos que realmente se están aplicando. Está claro que los países no entregarán condiciones de liberalización que no hayan negociado efectivamente, aunque en los hechos deberán encaminarse en esa dirección.

En definitiva esta propuesta permitiría emplear las relaciones con terceros para reforzar el cumplimiento y la credibilidad de las relaciones tanto a nivel sub-regional como regional. La aplicación de este principio sería volver a las fuentes del regionalismo abierto que busca desarrollar la complementariedad entre los distintos modos de liberalización.

IV.2.3. Integración física y otros bienes públicos de la integración

Los temas de la convergencia tienen un contenido puramente técnico asociado a las facilidades y la eliminación de obstáculos al intercambio en bienes y servicios. En contraste con su relevancia no generan ningún encanto político ni en la opinión pública ni en los gobernantes. Las iniciativas en donde se perciben elementos tangibles de integración real son más seductoras dado que significan de una forma más explícita la mayor interrelación entre las economías. Además, suelen estar todas asociadas a procesos de inversión en proyectos de tipo multinacional en donde la participación del sector público constituye un elemento central. Si bien existen otros motivos que justifican la sobre representación de estas temáticas en las Declaraciones Presidenciales, este aspecto de visibilidad política a nivel de la opinión pública debe ser tenido en cuenta.

Ahora, tanto o más aún que los asuntos de convergencia, estos otros asuntos al comprometer directamente recursos fiscales nacionales, requieren un alto grado de compromiso político de los países con el proceso de integración. Es lógico cuestionarse sobre la verosimilitud de tales anuncios en un contexto en donde la credibilidad de los procesos de integración está en cuestión. En este sentido, este eje puede ser un mecanismo tanto para fortalecer la erosionada credibilidad o para debilitarla aún más.

La mayoría de los temas de las Cumbres Sudamericanas pueden ser clasificados dentro de este eje. Más de la mitad de los temas identificados en la Cumbre de Cochabamba (2006) pertenecen a esta clase de

asuntos. Un instrumento esencial en esta dirección ha sido el IIRSA y la propuesta razonable sería fortalecer este mecanismo en funcionamiento. Tal como ya se señaló, su labor ha estado concentrada en la integración física en infraestructura vial. Varias propuestas para la mejora de su funcionamiento se encuentran en Cárcamo-Díaz y Goddard (2006). Estos autores realizan una detallada caracterización desde el punto de vista de la teoría de juegos de los problemas de coordinación aplicados al caso de los proyectos multinacionales de infraestructura de transporte (PMIT) para el caso Sudamericano. El tipo de problemas que se analizan tanto en un contexto estático como en uno dinámico, con incertidumbre y asimetría de información pueden servir de marco general para analizar no solo los PMIT sino los problemas de coordinación que se enfrentan en distintos ámbitos de la integración económica (integración comercial, políticas fiscales, políticas macroeconómicas, etc). La tecnología que permita encontrar soluciones a favor de la integración que sean incentivos compatibles con los incentivos de todos los actores, puede ser usada en forma general en muchos de los otros ambientes de interacción estratégica en donde los gobiernos se encuentran y deben coordinar acciones. Además, es una forma útil de especificar el tipo de interacciones que se establecen entre los distintos ejes de la agenda y cómo no es posible pensar la integración física como una parte aislada de los elementos regulatorios que fundan las condiciones en las cuales la circulación de bienes y servicios transcurre. Cárcamo-Díaz y Goddard (2006), hacen énfasis en el mejoramiento de la evaluación y el ordenamiento de los proyectos que serán realizados. Consideran que los aspectos de financiamiento deberían ser tenidos en cuenta desde las etapas tempranas del diseño de los proyectos.

Los problemas de coordinación están asociados al tamaño relativo que tienen los beneficios propios de invertir de forma aislada y aquellos que surgen cuando la red se completa. Ahora, la distribución de pagos para los actores gubernamentales, su tamaño y la incertidumbre que estos tengan está directamente relacionada, con lo que se avance en términos del cumplimiento y la credibilidad que tengan los acuerdos a nivel regulatorio. Las redes de transporte están para ser usadas para el intercambio y su profundidad es endógena al mismo, en la medida que determina los beneficios que se obtienen con la existencia de la red de transporte. Dentro del propio IIRSA este tema fue identificado de una forma muy puntual diferenciando lo que es el “hardware” y el “software” de la integración física. En este contexto es que se desarrolló el proyecto de control integrado en pasos de

frontera.⁴¹ Sin embargo, es de notar que el vínculo es mucho más general e involucra a toda la temática de convergencia analizada en el punto anterior.

Los temas de integración energética han recibido mucha atención en el período reciente aunque no existe una evaluación global y técnica sobre este problema. Además, si en los temas de convergencia y de infraestructura de transporte, establecer mecanismos de compromisos cooperativos o procesos que sean incentivos compatibles entre sus miembros son difíciles, en los temas energéticos lo son aún más.⁴² Prueba de ello es Europa, en donde la integración energética tiene un desarrollo muchísimo menor que en cualquier otra dimensión. El punto de partida de Sudamérica, es la abundancia relativa de recursos energéticos, en particular aquellos provenientes de combustibles fósiles. Sin embargo, las posiciones nacionales no son las mismas entre los exportadores netos y los importadores netos de la región. Profundizar la integración energética regional basada en los combustibles fósiles es una apuesta arriesgada que requiere, al menos, un análisis muy riguroso. Es necesario tener en cuenta que el contexto en el cual se desarrolla la iniciativa es una época signada por dos procesos globales: agotamiento de los recursos fósiles a escala planetaria y limitaciones a su utilización asociada al problema del cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero. Los temas de la diversificación de la matriz energética y los mecanismos de desarrollo limpio, en el marco del Protocolo de Kyoto, deberían ser una perspectiva especialmente tenida en cuenta en este caso. En definitiva, la propuesta es profundizar los estudios técnicos y definir un ámbito específico en donde procesar este tema. El resultado del proceso de las Cumbres Sudamericanas se encuentra frente a la eminente creación de este nuevo ámbito institucional.

La integración financiera, tal como ha venido siendo analizada en el contexto sudamericano, podría ser considerada un bien público de la integración. La misma está concentrada en mejorar las condiciones de financiamiento del sector público para proyectos integracionistas o pertenecientes a la agenda doméstica. Este problema podría ser parcialmente resuelto si los países se asociaran en alguna de las iniciativas en curso.

⁴¹ Ver "Síntesis y conclusiones del Programa de Proyectos Pilotos: Pasos de Frontera" presentado en la reunión de IIRSA de Coordinadores Nacionales en junio 2006 en Buenos Aires, citado por Cárcamo-Díaz y Goddard (2006).

⁴² Existen múltiples ejemplos de problemas bilaterales en la región asociados justamente al incumplimiento de acuerdos energéticos específicos.

Hay básicamente dos propuestas: la creación de Banco del Sur y establecer un Fondo Común de Reservas empleando para ello y de forma parcial las reservas internacionales de los países de la región. Sobre la primera iniciativa, no existe más que el posicionamiento político que han tomado algunos de los actores gubernamentales involucrados. Respecto del segundo punto existen varios aportes técnicos. Se destacan Eichengreen (2006) y Machinea y Titelman (2007). Se plantea una propuesta en relación a regionalizar el Fondo Latinoamericano de Reservas al conjunto de los países de Sudamérica. Tanto para que sirva como una fuente alternativa de financiamiento de corto plazo, como para garantizar la emisión de bonos en monedas locales para los gobiernos de la región. Esta iniciativa, de construir un fondo de reservas sudamericano, surge y está asociada a niveles mayores de coordinación macroeconómica entre los países de la región. La Red de Diálogo Macroeconómico (REDIMA) es el instrumento que ha funcionado con bastante éxito en los países andinos y algo más limitado en el caso de los países del MERCOSUR.⁴³ Una propuesta razonable sería mantener y perfeccionar este instrumento, lo cual sin embargo se encuentra limitado en su capacidad de influir en la toma de decisiones. No pueden soslayarse los grados de libertad política y los recursos de compromiso que los gobiernos que participan deben movilizar para hacer efectivas las iniciativas de política identificadas.

IV.2.4. Asimetrías y políticas de convergencia estructural

En el contexto del proceso sudamericano, previo a la Cumbre de Cochabamba (2006), el tema de las asimetrías recibió mucha atención en la región.⁴⁴ Existen distintas perspectivas respecto a la definición y el tratamiento de este tema. En una interpretación relajada, se suelen incorporar tanto los asuntos vinculados con la cohesión social y la equidad a nivel nacional, así como las disparidades de evolución entre espacios sub nacionales y también las diferencias entre países asociadas a los procesos de integración.

⁴³ Para una historia de las actividades de REDIMA ver varias publicaciones en <http://www.eclac.org/redima>.

⁴⁴ De hecho el único documento de las Secretarías que contó con la participación de otras instituciones regionales (SELA, CEPAL, OTCA y CAF) fue el referido a los temas de asimetrías.

En este eje y a escala sudamericana, se entiende que es necesario aplicar un concepto restringido de las asimetrías. Esta preocupación encuentra sustento, no solamente en motivos de equidad entre países relacionados a la distribución de los beneficios de la integración, sino también un argumento de pragmática economía política. Los procesos de integración son voluntarios y requieren la adhesión permanente de sus miembros. A los efectos de mantener la voluntad de integración se requiere mantener la característica de que los países ganen tanto al final como durante el proceso de integración. En los otros niveles de las asimetrías, la integración no cuenta, al presente, con instrumentos idóneos para influir sobre ellas y quedan dependientes de las políticas domésticas que sean capaces de desarrollar los países.

En la caracterización de las asimetrías relevantes para el proceso, se han destacados dos tipos: las estructurales y las de políticas públicas.⁴⁵ Las primeras se refieren a los factores que reflejan la capacidad de la economía para beneficiarse del proceso de integración, tales como su tamaño, el nivel de ingreso per-cápita, el acceso a infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones; mientras que las segundas se refieren a las capacidades de algunos países (en particular los más grandes) en desarrollar políticas públicas orientadas a la promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, los incentivos fiscales y los subsidios a la producción, entre otras.

Los países más pobres que suelen ser los más pequeños se ven muy beneficiados cuando se implementa una agenda de integración profunda, pero pueden verse muy perjudicados si la transición hacia este estado se ve muy prolongada (Vaillant, 2007a). Los países más pobres son los más pequeños pero no todos los pequeños son pobres. En el caso de los países pequeños y que no están en la sub clase de los pobres el mejorar y profundizar las condiciones de acceso al mercado resuelve la asimetría fundamental que enfrentan. En este caso, la integración profunda es la política de convergencia estructural más adecuada. Para los países más pobres e incluso geográficamente desfavorecidos, si bien es relevante el acceso al mercado, es necesario adicionar otros apoyos que compensen su situación para poder capturar parte de los beneficios de la integración.

⁴⁵ Ver la nota técnica de la División de Comercio de la CEPAL "Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur" del año 2007.

La relación que existe entre niveles de integración y la distribución de los beneficios de la misma, no sigue una trayectoria parsimoniosa. Los resultados que generan poca integración no tienen la misma dirección que los que se obtienen con mucha. La situación del proceso de integración a nivel sudamericano se puede caracterizar como de un poco de integración. Este fenómeno permite explicar las disconformidades que manifiestan muchos de estos países pequeños con el proceso.

La poca integración está basada fundamentalmente en el desvío que existe entre lo acordado y lo que efectivamente se cumple. No solo en términos presentes sino de las expectativas respecto al mantenimiento en el cumplimiento de las reglas del acuerdo. La credibilidad, nuevamente es un asunto central, dado que afecta las asignaciones presentes, en la medida, que influye y se ve influida por el grado de cumplimiento en el acuerdo.

A nivel de las Cumbres Sudamericanas el concepto utilizado ha sido el más extensivo. En el trabajo de las Secretarías (ver ALADI-CAN-MERCOSUR et al 2006) se adoptó también esta perspectiva. Sin embargo, en las propuestas específicas no se tuvo en cuenta y las mismas están directamente asociadas a la visión restringida del concepto de asimetrías (diferencias entre países). En el referido trabajo se propuso un programa de acción basado en tres pilares: el acceso a mercados, políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas. El primero se divide, a su vez, en dos líneas de acción: aquellas referidas al trato especial y diferenciado que deberá contemplarse en la convergencia de los acuerdos comerciales, y otras tales como las referidas a la eliminación de restricciones no arancelarias, el apoyo a los países de menor desarrollo relativo para el cumplimiento de las normas técnicas, requisitos sanitarios y fitosanitarios, la eficiencia en la gestión aduanera y facilitación al comercio y transporte, que requieren los mercados de destino.

Las políticas de tratamiento de asimetrías estructurales, por su parte, contemplan dos líneas de acción: la complementariedad y el desarrollo competitivo con énfasis en las micro y pequeñas empresas de los países de menor desarrollo relativo; la mejora de la infraestructura física, con énfasis en los procesos de desarrollo territorial que puedan generar los proyectos de la IIRSA. En tercer lugar, las acciones que buscan paliar las asimetrías de políticas públicas, están focalizadas en minimizar las distorsiones que genera la ausencia de políticas comunes en los procesos de integración, y la dificultad que tienen los países de menor desarrollo de aplicar

políticas de incentivos a las inversiones y exportaciones similares a las aplicadas por los países más desarrollados. Para el desarrollo del programa, se proponen como instrumentos de carácter financiero, la regionalización de acciones de instituciones como la CAF, FONPLATA y otras de carácter nacional, así como la creación de un fondo solidario orientado a la convergencia estructural.⁴⁶ Asimismo, se promueve la cooperación horizontal en asistencia técnica y capacitación, y la articulación de acciones conjuntas para lograr mayor eficiencia en la captación y asignación de recursos de la cooperación internacional.

IV.2.5. Asuntos institucionales

Las propuestas en el plano institucional deberán estar vinculadas con los contenidos específicos que el proceso de integración pueda desarrollar en cada etapa. La integración es un proceso que está asociado a un diseño de marco institucional que constituye el instrumento con que cuentan los países para alcanzar los compromisos contraídos. Este diseño institucional debe guardar relación con los objetivos establecidos. En las instituciones que se crean en los recursos que se le asignan y en las funciones que se le atribuyen, es donde los países manifiestan, en términos concretos, el grado de compromiso que guardan con la integración que proclaman buscar.

Como se ha sostenido, a lo largo de todo este artículo, existen dos niveles de la integración sudamericana: el subregional y el plurilateral en los distintos ámbitos en donde éste se procesa. Cada uno de ellos tiene requerimientos diferentes y al mismo tiempo aspiran a alcanzar objetivos distintos.

La integración regional necesita mecanismos institucionales nuevos que se ajusten a los desafíos que tiene planteada. En primer lugar, se identifica el objetivo de la integración profunda tal como está formulado en los dos tratados constitutivos de la CAN y del MERCOSUR. Ambos acuerdos, requieren sincerar las disciplinas que efectivamente aplican y comenzar a reconstruir los procesos sobre bases sólidas. Por motivos distintos, en ambos, está cuestionada la credibilidad del proceso de integración. La CAN cuenta con unas instituciones más sólidas, y ha utilizado con más intensi-

⁴⁶ La reciente experiencia del MERCOSUR con la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) constituye un antecedente que también es factible de ser regionalizado.

dad la técnica supranacional, tal como surge de manera evidente en las atribuciones de la Secretaría General y en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sin embargo, los resultados en términos de sistemáticos y diversos apartamientos parecen indicar que no han sido efectivos como para consolidar un proceso más sólido. El MERCOSUR, en el otro extremo ha desarrollado toda una recargada estructura basada en un modo de gobierno puramente intergubernamental. Este método, ni ha simplificado el funcionamiento, ni es económico del punto de vista de los recursos que se asignan, ni tampoco es veraz considerando el compromiso político que genera.

Los países sistemáticamente se apartan de una premisa fundamental en un juego que debería alentar la cooperación entre sus miembros. Esta premisa tiene una doble formulación: creer en lo que se acuerda y acordar en lo que se cree. En el primer sentido, se trata de darle un valor a los compromisos una vez que se acuerdan. Lo que ha surgido de un complejo y costoso proceso de negociación como un acuerdo, expresado en un cierto conjunto normativo, debe ser cumplido. Luego, en el segundo sentido, los acuerdos deben hacerse sobre la base de que se considere por cada actor verosímil y deseable que los mismos y las normas derivadas de ellos, sean alcanzados. Para poder cumplir con esta regla es necesario pasar por una etapa de sincerar cuál es el conjunto normativo vigente que resiste el test de la premisa de la credibilidad. Será necesario responder una serie de preguntas:

- 1 ¿Cuál es el corazón normativo verdadero que define a cada acuerdo?
- 2 ¿Cuáles son los otros objetivos compartidos y factibles de ser alcanzados?
- 3 ¿Cuál es la transición requerida para alcanzar esos objetivos compartidos y las flexibilidades que los países se otorgan durante este período?

La fórmula no es muy distinta que la técnica aplicada en cada uno de los temas en donde en el pasado se han alcanzado acuerdos perdurables, tal como ha sido el caso de la liberalización de aranceles en el comercio intrarregional.

Las instituciones comunes pueden cumplir un rol en esta etapa. De forma complementaria se va requerir una aplicación creciente del derecho comunitario tanto a escala subregional como nacional. Si los países creen que los acuerdos subregionales pueden alcanzar y consolidar los ambicio-

Los objetivos a los que aspiraban en los tratados originarios, es inevitable desarrollar una trayectoria posible hacia instituciones sólidas, eficientes y permanentes que promuevan una perspectiva comunitaria entre sus miembros. Si la conclusión es que se trata de metas que no se pueden ni se quieren alcanzar entonces es hora de sincerar y adecuar los compromisos a la realidad que se enfrenta.

Los acuerdos subregionales, podrían beneficiarse mutuamente en este proceso de sincerar y rediseñar los acuerdos. En este sentido las instituciones subregionales podrían desarrollar una labor asociativa en donde se habilitara la cooperación mutua entre ambas. Además, podrían realizarse reuniones fusionadas de los “órganos espejos” de la CAN y el MERCOSUR, aprovechando que en ambas direcciones la categoría de miembro asociado es recíproca.⁴⁷

Los acuerdos plurilaterales tienen vínculos más laxos, sin embargo hay un creciente protagonismo de estos otros ámbitos en la agenda de la integración. La ALADI está destinada a cumplir un rol en el proceso de convergencia de la red de acuerdos preferenciales de comercio que alberga. Este proceso de convergencia podrá ser de base enteramente plurilateral o permitir las diversas combinaciones que el Tratado de Montevideo (1980) permita, lo que algunos analistas han denominado una estrategia de geometría variable. El acervo institucional de la ALADI la indica como el ámbito idóneo para que este proceso se lleve adelante. Los hechos así parecen confirmarlo. En este sentido, la propuesta es profundizar este rol y apoyar a su Secretaría con los insumos técnicos requeridos para que pueda cumplir de forma eficiente con esta misión. Se trata de un proceso menos altisonante, con mayor protagonismo de funcionarios especializados y técnicos, que deberá ser validado políticamente, pero que tiene una dinámica diferente. Por otra parte, si la ALADI no cumple esta misión es difícil imaginar cuál será su lugar en el nuevo mapa del proceso de integración.

Por último, se encuentran los nuevos espacios plurilaterales. La integración sudamericana se encuentra transitando un proceso de nueva institucionalización. Hasta ahora ha venido siendo liderada por las

⁴⁷ En el anexo 3 del documento de las tres Secretarías (SGA-SG-SM), sobre “Contenido de la Asociación recíproca”, se brindan infinidad de ejemplos de “órganos espejos” de la CA y el MERCOSUR, en relación a los cuales podrían intentarse reuniones anuales o semestrales, según los casos. En el marco de dichas reuniones conjuntas – que, al menos en un primer momento, no conllevarían la desaparición de las esferas institucionales implicadas – podrían tratarse temas de interés común de ambas subregiones, dejando para la oportunidad de las reuniones en cada subregión la negociación de las cuestiones que involucren una mayor proximidad con el proceso respectivo.

Cumbres Presidenciales. Se verifica un aumento de la visibilidad de las acciones realizadas en este ámbito, dada la atención política que ha atraído cada una de ellas. El rumbo que se pretende que adopte este nuevo espacio sudamericano es distinto según la perspectiva de los actores nacionales que se consideren. Tal como se ilustró a lo largo de todo este artículo, las estrategias de integración son heterogéneas y sus diferencias se tienden a agrandar. Parecería que un denominador común sería considerar al ámbito sudamericano como un lugar privilegiado para establecer una convergencia a nivel político internacional de la región y además un lugar para promover la integración sobre la base de proyecto de cooperación en el subcontinente. En este sentido, lo que se realizó en el IIRSA podría ser un ejemplo a continuar y replicar en otros asuntos. Los nuevos temas a los que se les presta atención en este ámbito son tanto la integración energética como la integración financiera. Las propuestas aún no tienen una suficiente maduración ni han alcanzado un consenso importante. Sin embargo, sería útil que todos los países de Sudamérica que hoy transitan caminos distintos en materia de integración económica pudieran establecer una agenda de cooperación en algunos de los asuntos identificados en donde tienen incentivos comunes para cooperar.

Por último, se encuentra la iniciativa más reciente del ALBA, la cual constituye una propuesta de integración sobre bases distintas que se vincula con procesos nacionales caracterizados por un fuerte protagonismo estatal (con estatizaciones y nacionalizaciones de sectores relevantes de la actividad económica). Si bien ha sido clasificado como un acuerdo plurilateral respetando las bases de su constitución, en los hechos, se trata de un acuerdo que hoy es asimilable a los acuerdos subregionales (menos miembros y cercanos) pero sobre bases muy distintas. Es útil contar con esquemas diferentes que permitan contrastar los resultados comparados de procesos de integración económica alternativos. Por un lado, la amplia mayoría de los acuerdos analizados se basa en construir nuevas reglas de juego para espacios económicos ampliados, mientras que el ALBA busca, bajo el liderazgo estatal, promover la integración sobre la base de la cooperación entre las naciones.

En general, a nivel institucional es necesario especializar la agenda de acuerdo a cada ámbito y no tratar todos los temas en todos los ámbitos. Se requiere un esfuerzo mayor de coordinación para la simplificación de los calendarios de reuniones en el año de forma de no erosionar la participación y así poder atender adecuadamente todos los asuntos. Deben usarse más intensivamente las instituciones regionales de la integración de

forma de beneficiarse con una mayor calidad técnica de las iniciativas, lo cual significará ampliar sus capacidades de actuación. Sin embargo, a nivel plurilateral se observa un fuerte recelo de los gobiernos a dejar participar de los procesos en desarrollo a las instituciones especializadas que los propios países han construido a lo largo del prolongado proceso de integración regional. Muchas de estas instituciones han venido cumpliendo fielmente el cometido para el cual han sido construidas y no pueden ser desconocidas en esta etapa. Además, los gobiernos deberían promover mecanismos de coordinación permanentes entre las instituciones regionales que alentarán una mayor coherencia y efectividad en todo el sistema. La labor realizada con el liderazgo de las Secretarías de la ALADI, el MERCOSUR y la CAN, que además contó prácticamente con la participación de la totalidad de los ámbitos institucionales de la integración sudamericana, constituye un buen ejemplo en esta dirección. En un sentido contrario, la difusión, el uso, y la influencia que hasta ahora han tenido en el debate regional estos documentos demuestran el síndrome del recelo antes señalado. Este conflicto debe ser superado y convertido en una oportunidad del actual proceso.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALADI, (2007): “La evolución del proceso de integración en el año 2006”, Informe preliminar del Secretario General, Montevideo.
- ALADI-CAN-MERCOSUR-SELA-CEPAL-OTCA-CAF (2006). “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, Primer Documento elaborado por mandato de la Primera Cumbre de Presidentes de la CASA, junio, Lima-Montevideo.
- ALADI-CAN-MERCOSUR (2006a). “Convergencia de los acuerdos de integración en Sudamérica”, Primer Documento elaborado por mandato de la Primera Cumbre de Presidentes de la CASA, junio. Lima-Montevideo. Disponible en <http://www.comunidadandina.org>.
- ALADI-CAN-MERCOSUR (2006b): “Cuestiones jurídico-institucionales de la Comunidad Sudamericana”, Primer Documento elaborado por mandato de la Primera Cumbre de Presidentes de la CASA, junio. Lima-Montevideo. Disponible en <http://www.comunidadandina.org>.

- Bhagwati, Jagdish, Greenaway David y Panagariya Arvind (1998). "Trading preferentially: theory and policy", *The Economic Journal*, 108: 1128-1148.
- Baldwin, Richard (1996). "A domino theory of regionalism", en *Expanding Membership of the European Union*, ed by Richard Baldwin, Pentti Haaparanta, and Jaakko Kiander, New York, Cambridge University Press for the Centre of Economic Research.
- Bergsten, Fred (1997). "Open regionalism", *The World Economy*, 20, 545-66.
- Cárcamo-Díaz, Rodrigo y Goddard, John Gabriel (2006). "Coordination of public expenditure in transport infrastructure: analysis and policy perspectives for Latin America", *Estudios*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL.
- CEPAL (1994). "El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, enero.
- Comisión Estratégica de Reflexión (2006). "Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones", Documento final.
- Comunidad Andina (2007). "Estado de situación de la aplicación del Arancel Externo Común al 15 de febrero del año 2007", Secretaría General, SG/dt 384.
- De Melo, J, Panagariya, A. y Rodrik, D., (1993). "The new regionalism: a country perspective" en De Melo y Panagariya editores, *New Dimension in Economic Integration*, Cambridge University Press.
- Eichengreen, Barry (2006). "Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America?" Working Paper 12451, *NBER*.
- Krugman, Paul (1991). "The move towards the free trade zones", en *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Proceedings of a Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming.
- Lorenzo Fernando y Vaillant, Marcel (2004). "MERCOSUR and the creation of the Free Trade Area of the Americas", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.

- Machinea, José Luis y Titelman Daniel (2007). “Un crecimiento menos volátil?: el papel de las instituciones financieras regionales”, *Revista de la CEPAL* 91, abril.
- Moncarz, P. y Vaillant, M. (2007). “MERCOSUR’s role on the regional patterns of imports of its country members: a dynamic panel data approach”. Leverhulme Centre for Research in Globalisation and Economic Policy (GEP). Research Paper 07/27.
- Peña, Felix (2007). “From the original Andean group to the idea of a South American Community of Nations”, Presentation at the International Conference: “50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives”, University of Maastricht, Maastricht, 23 and 24 March.
- OMC (2003). “Acuerdos Comerciales Regionales: un panorama cambiante”, Sección de Acuerdos comerciales regionales, División de Examen de las Políticas Comerciales, Secretaría de la OMC.
- Operti, Didier (2007). “El Estado actual del proceso de integración en el marco de la ALADI”, documento presentado en el marco del seminario "Diálogo Político de Alto Nivel: Redes de Acuerdos Comerciales Regionales de los Países en Desarrollo", UNCTAD, Ginebra, marzo.
- Secretaría del MERCOSUR (2006). “Cumplimiento del AEC al 2005”, Documento de Trabajo N° 022/06
- Taunay Jorge d’Escragnolle Filho (2007). “*Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA*”, Palacio Itamaraty, Rio de Janeiro, marzo.
- Vaillant, Marcel (2001). “Profundización del proceso de integración económica en bienes” en “*El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*” Daniel Chudnosvky y José María Fanelli (coordinadores) con prólogo de Enrique Iglesias, RED MERCOSUR, Siglo XXI, BID, Madrid.
- Vaillant, M. y Ons A. (2002). “Preferential Trading Arrangements between the European Union and South America: The Political Economy of Free Trade Zones in Practice.” *The World Economy*, November.
- Vaillant, Marcel (2006). “Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el MERCOSUR”, en “*Mercosul: quinze anos*” coordinado por el Embajador Rubens Barbosa, Publicación especial del Memorial de América Latina, San Pablo.

- Vaillant, Marcel (2007a). "Asymmetries and disparities in the economic integration of a South-South Custom Union" en "*Deepening Integration in MERCOSUR: dealing with disparities*", edited by Eduardo Fernandez Arias-Robert Devlin, IADB.
- Vaillant, Marcel (2007b). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", Estudio de CEPAL/Comercio No83- LC/L2777-P, Agosto de 2007.
Disponible en página web <http://www.eclac.cl/publicaciones/>.
- Venables, A.J. (2003). "Winners and losers from regional integration agreements", *Economic Journal*, 113, 747-761.
- Venables, A.J. (2003). "Regional Disparities in Regional Blocs: theory and policy", en *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*", BID, Rio de Janeiro, Brasil.