CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

MONOGRAFÍA DE LA RED DEL INSTITUTO VIRTUAL DE LA UNCTAD

NACIONES UNIDAS

NUEVA YORK Y GINEBRA, 2010

NOTA

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas de esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, sobre su sistema económico o su grado de desarrollo.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

El Instituto Virtual es un programa de la Subdivisión de Intercambio de Conocimientos, Formación y Desarrollo de la Capacidad de la División de Tecnología y Logística de la UNCTAD.

La Subdivisión de Intercambio de Conocimientos, Formación y Desarrollo de la Capacidad coopera con los países en desarrollo por medio de sus dos secciones – la Sección de Refuerzo de la Capacidad para Políticas Económicas y la Sección de Desarrollo de Recursos Humanos/TrainForTrade – para crear competencias y conocimientos en los sectores del comercio y el desarrollo.

Las actividades se agrupan en torno a tres programas de refuerzo de la capacidad:

- TrainForTrade
- El Curso de Formación en Temas Clave de la Agenda Económica Internacional
- El Instituto Virtual

que proponen formación y refuerzo de la capacidad a dirigentes y profesionales en el sector del comercio, así como a académicos e instituciones de formación en los países en desarrollo. Algunas de estas actividades están dirigidas en especial a los países menos avanzados.

UNCTAD/DTL/KTCD/2010/3

Copyright © Naciones Unidas, 2010
Todos los derechos reservados. Impreso en Suiza.

PREFACIO

El proceso de integración económica regional en América Latina se encuentra en una fase de crisis. Aunque el número de nuevas iniciativas propuestas es mayor que en otras regiones del mundo, esto no parece deberse a la voluntad política de reforzar los vínculos entre los países. Tampoco se dedica gran atención a la promoción de los organismos regionales ya establecidos.

A pesar de la marcada afinidad política entre los líderes, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que es la principal iniciativa regional de las últimas décadas, ha progresado de modo limitado en su agenda de integración económica; y el avance de nuevos temas – tales como la integración social y política – parece ser lento. Se pueden hacer análisis similares respecto al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y otras organizaciones regionales.

Este volumen reúne seis contribuciones de economistas y juristas de América Latina y España que han seguido de cerca la evolución del proceso de integración en la región y han trabajado para las principales instituciones académicas y organizaciones intergubernamentales regionales. Estos estudios analizan las distintas iniciativas de integración suramericana bajo diferentes dimensiones económicas y políticas, e ilustran los beneficios y costes que han generado en los distintos países. El volumen invita a superar el nacionalismo creciente y las divisiones entre los gobiernos nacionales, y a relanzar un nuevo modelo de regionalismo basado no sólo en el interés económico, sino también en un programa social eficaz destinado a fomentar el crecimiento sostenible y solidario en esta parte del mundo.

El proyecto ha sido llevado a cabo por el Instituto Virtual (Vi) de la UNCTAD, un programa para el refuerzo de la capacidad y la creación de redes entre las universidades, que forma parte de la Subdivisión del Intercambio de Conocimientos, Formación y Desarrollo de la Capacidad, División de Tecnología y Logística, y que ha contado con la colaboración de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo.

Los trabajos han sido realizados por investigadores de universidades en Argentina, Perú, Uruguay, Suiza, Brasil y España, y se han enriquecido con las observaciones hechas durante los seminarios de Montevideo, Uruguay, del 3 y 4 de diciembre de 2009 y de Lima, Perú, del 7 de diciembre de 2009. Como parte del objetivo final del Instituto Virtual, que vincula investigación y toma de decisiones, los seminarios contaron con la participaron de académicos y representantes gubernamentales.

El compendio se preparó bajo la supervisión de Vlasta Macku y de Piergiuseppe Fortunato del Instituto Virtual. Los artículos fueron escritos por Valentina Delich y Juliana Peixoto (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina), Alan Fairlie Reinoso (Pontificia Universidad Católica del Perú), Pedro Moncarz (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Marcelo Olarreaga (Universidad de Ginebra, Suiza, y Centro de Investigación para Políticas Económicas, Reino Unido), Marcel Vaillant (Universidad de la República, Uruguay), Carlos Aguiar de Medeiros (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil), Ramón Torrent y Federico Lavopa (Universidad de Barcelona, España), y André Martins Biancareli (Universidad Estatal de Campinas, Brasil). Piergiuseppe Fortunato y Alejandro Ramos Martínez se encargaron de la introducción. Se incorporaron los aportes de Alejandro Ramos Martinez y los comentarios de Alfredo Calcagno. Hadrien Gliozzo se encargó de la composición y Nora Circosta, Evelyn Benvenisti e Ina Peters manejaron el proceso de publicación.

Se agradece grandemente el apoyo financiero otorgado por parte del gobierno de España.

ÍNDICE

NOTA ii
PREFACIO iii
ÍNDICE iv
LISTA DE TABLAS vi
LISTA DE GRÁFICOS vii
LISTA DE CUADROS vii
LISTA DE ABREVIATURAS viii

Integración regional en América Latina – desafíos y oportunidades 1

ARTÍCULO 1

La agenda de integración regional de la Argentina post-2001 4

The regional integration agenda in Argentina after 2001 5
1 Introducción 6
2 Panorama regional: política e iniciativas de integración 7
3 Argentina en el MERCOSUR 12
4 A manera de reflexión final 18
BIBLIOGRAFÍA 20

ARTÍCULO 2

Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos 22

Regional integration and North-South agreements in the Andean Community 23
1 Introducción 24
2 Acuerdos regionales y desarrollo 25
3 Acuerdos norte-sur y sur-sur de la CAN 29
4 Los acuerdos con los Estados Unidos y la Unión Europea 32
5 El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos 33
6 Acuerdo de Asociación con la Unión Europea 38
7 Balance 41
8 TLC y las agendas complementarias 42
9 Conclusiones 43
BIBLIOGRAFÍA 45

ARTÍCULO 3

Regionalismo y política industrial en los países en desarrollo: el caso del MERCOSUR 50

Regionalism and industrial policy in developing countries – the case of MERCOSUR 51
1 Introducción 52
2 Acuerdos comerciales preferenciales del MERCOSUR 53
3 Metodología 56
4 Resultados 59
5 Conclusiones 61
BIBLIOGRAFÍA 63
ANEXO 64

ÍNDICE

ARTÍCULO 4

Modelos alternativos para la integración sudamericana **82**

Alternative models for South American integration **83**
1 Introducción **84**
2 Dos caminos para la integración regional **84**
3 Experiencias históricas de integración regional **88**
4 La integración regional en Sudamérica **92**
5 Algunos comentarios finales **97**
BIBLIOGRAFÍA **98**

ARTÍCULO 5

La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del MERCOSUR reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas **100**

The creation of secondary law in the Latin American regional integration process – an Achilles heel of MERCOSUR reproduced in UNASUR **101**
1 Introducción **102**
2 Las dos técnicas de producción del derecho económico internacional **103**
3 La confusión entre dos cuestiones: la de la existencia o no de un mecanismo autónomo de producción de derecho (segunda técnica) y la de la composición y reglas de votación del órgano o institución que lo produce **107**
4 Derecho entre Estados y derecho para los particulares en los procesos de integración económica regional **108**
5 Derecho primario, derecho derivado y efectos de las normas en los procesos de integración latinoamericanos: lecciones del MERCOSUR y perspectivas para UNASUR **110**
6 Conclusiones **114**
BIBLIOGRAFÍA **115**

ARTÍCULO 6

La dimensión financiera de la integración en América del Sur: una evaluación de las alternativas y una tentativa de cuantificación **116**

The financial dimension of South American integration – an assessment of the initiatives and a tentative quantification **117**
1 Introducción **118**
2 Una breve discusión teórica **118**
3 Una evaluación de las iniciativas **120**
4 Una tentativa de cuantificación **122**
5 Conclusiones **134**
BIBLIOGRAFÍA **136**
ANEXO **137**

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Evolución del contexto político sudamericano, 2000-2009	**10**
Tabla 2	Intercambio comercial Argentina-Brasil, 1998-2008	**13**
Tabla 3	Acuerdos Preferenciales de Comercio del MERCOSUR vigentes, 1991-2008	**64**
Tabla 4	Valor de la canasta de bienes exportados (EXPY) por país	**64**
Tabla 5	Estructura promedio de las exportaciones por socio, VCR y PRODY	**65**
Tabla 6	Signos esperados para los coeficientes de la ecuación (3) de acuerdo a los modelos teóricos	**69**
Tabla 7	Ecuación (3): coeficientes estadísticamente significativos	**69**
Tabla 8	Estadísticas resúmenes	**72**
Tabla 9	Grado de liberalización comercial por APC del tipo ALC	**74**
Tabla 10	Estructura de exportaciones de los miembros del MERCOSUR	**76**
Tabla 11	Resultados de la estimación del modelo empírico	**78**
Tabla 12	Efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio de acuerdo a VCR y PRODY Distribución de las exportaciones hacia cada destino	**80**
Tabla 13	Principales acuerdos comerciales en América	**95**
Tabla 14	SML y el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, principales estadísticas, octubre 2008-marzo 2009	**125**
Tabla 15	Integración en América del Sur del total de los activos externos en cartera, 2001-2007	**128**
Tabla 16	Integración en América del Sur del total de los pasivos externos en cartera, 2001-2007	**130**
Tabla 17	Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, 2001-2007	**131**
Tabla 18	Correlaciones de los mercados monetarios, 2002-2008	**133**
Tabla 19	Correlaciones de los mercados de bonos, 2002-2008	**133**
Tabla 20	Correlaciones de los mercados de acciones, 2002-2008	**134**
Tabla 21	Convenio de pagos y créditos recíprocos: estadísticas históricas, 1966-2008	**137**
Tabla 22	Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados monetarios, 2002-2008	**138**
Tabla 23	Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados de bonos, 2002-2008	**138**
Tabla 24	Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados de acciones, 2002-2008	**138**
Tabla 25	Integración en Asia de los activos externos en cartera, 2001-2007	**138**
Tabla 26	Integración en América del Sur de los activos externos de acciones, 2001-2007	**139**
Tabla 27	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera del total de la deuda, 2001-2007	**140**
Tabla 28	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de largo plazo, 2001-2007	**140**
Tabla 29	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de corto plazo, 2001-2007	**141**
Tabla 30	Integración en América del Sur de los pasivos externos en acciones, 2001-2007	**142**
Tabla 31	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera del total de la deuda, 2001-2007	**142**
Tabla 32	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de largo plazo, 2001-2007	**143**
Tabla 33	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de corto plazo, 2001-2007	**144**
Tabla 34	Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, excluyendo centros *offshore*, 2001-2007	**145**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Hitos del TLC Perú-EEUU	**34**
Gráfico 2	VCR, PRODY y el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio, 1992-1999	**70**
Gráfico 3	VCR, PRODY y el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio, 2000-2007	**71**
Gráfico 4	CCR, estadísticas históricas, 1980-2008	**125**
Gráfico 5	FLAR, desembolsos a miembros y comparación con el FMI, 1978-2006	**126**
Gráfico 6	Préstamos aprobados por CAF, FONPLATA, BID y BM a países de América Latina, 1980-2008	**127**
Gráfico 7	Integración en América del Sur del total de los activos externos en cartera, promedio anual ponderado y promedio ponderado por país, 2001-2007	**129**
Gráfico 8	Integración en América del Sur del total de los pasivos externos en cartera, promedio anual ponderado y promedio ponderado por país, 2001-2007	**130**
Gráfico 9	Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, promedios anuales ponderados y por tipo de activos, 2001-2007	**131**
Gráfico 10	Integración en Asia de los activos externos en cartera, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**139**
Gráfico 11	Integración en América del Sur de los activos externos de acciones, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**139**
Gráfico 12	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera del total de la deuda, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**140**
Gráfico 13	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de largo plazo, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**141**
Gráfico 14	Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de corto plazo, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**141**
Gráfico 15	Integración en América del Sur de los pasivos externos en acciones, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**142**
Gráfico 16	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera del total de la deuda, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**143**
Gráfico 17	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de largo plazo, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**143**
Gráfico 18	Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de corto plazo, promedio anual ponderado y por país, 2001-2007	**144**
Gráfico 19	Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, excluyendo centros *offshore*, promedios anuales ponderados y por tipo de activo, 2001-2007	**145**

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Opciones de convergencia de los ACRs	**26**
Cuadro 2	Regionalismo en América del Sur	**28**
Cuadro 3	Posibilidades de multilateralización en América Latina	**31**
Cuadro 4	Algunas diferencias de los acuerdos norte-sur y sur-sur de la CAN	**32**
Cuadro 5	Objetivos y beneficios potenciales del TLC con EEUU	**34**
Cuadro 6	Adendas	**35**
Cuadro 7	TLC con EEUU: perspectiva crítica	**36**
Cuadro 8	Convenios obligatorios a ser suscritos bajo el SGP-Plus	**38**
Cuadro 9	Avances en las mesas de negociación	**40**

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIMOVEL	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DO MOBILIÁRIO
ACE	ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA
ACP	ACUERDO DE CONTRATACIÓN PUBLICA
ACR	ACUERDO COMERCIAL REGIONAL
ADA	ACUERDO DE ASOCIACIÓN
ADPIC	ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO
AEC	ARANCEL EXTERNO COMÚN
AGCS (GATS)	ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES)
ALADI	ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN
ALALC	ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO
ALBA	ALIANZA BOLIVARIANA PARA LAS AMÉRICAS
ALC	ÁREA DE LIBRE COMERCIO
ALCA	ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS
AMUMA	ACUERDO MULTILATERAL SOBRE MEDIO AMBIENTE
APC (PTA)	ACUERDOS MULTILATERALES Y PREFERENCIALES DE COMERCIO (PREFERENTIAL TRADE AGREEMENT)
APEC	COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ASIA Y EL PACÍFICO (ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION)
ASEAN	ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO (ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS)
ATPDEA	LEY DE PROMOCIÓN COMERCIAL ANDINA Y ERRADICACIÓN DE LA DROGA (ANDEAN TRADE PROMOTION AND DRUG ERADICATION ACT)
BCB	BANCO CENTRAL DE BRASIL
BCE	BANCO CENTRAL EUROPEO
BCRA	BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BLADEX	BANCO LATINOAMERICANO DE EXPORTACIONES
BM	BANCO MUNDIAL
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
CACM	MERCADO COMÚN DE AMÉRICA CENTRAL (CENTRAL AMERICAN COMMON MARKET)
CAF	CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO
CAN	COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (ANDEAN COMMUNITY)
CARICOM	COMUNIDAD DEL CARIBE (CARIBBEAN COMMUNITY)
CBE	CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR
CCR	CONVENIO DE PAGOS Y CRÉDITOS RECÍPROCOS
CE	COMUNIDAD EUROPEA
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CER	COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN
CIDH	COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
C&M	COOPER Y MASSELL
COMECON	COUNCIL FOR MUTUAL ECONOMIC ASSISTANCE
CPC	COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA
CPIS	COORDINATED PORTFOLIO INVESTMENT SURVEY
CSN	COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES
DEI	DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL
DR-CAFTA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS, CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (DOMINICAN REPUBLIC-CENTRAL AMERICA FREE TRADE AGREEMENT)
EEUU (US)	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (UNITED STATES OF AMERICA)
EXPY	MEDIDA SINTÉTICA
FARC	FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA
FLACSO	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLAR	FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVA
FMI (IMF)	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (INTERNATIONAL MONETARY FUND)
FOCEM	FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR
FONPLATA	FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA
FTA	FREE TRADE AGREEMENT
GA	GRUPO ANDINO

LISTA DE ABREVIATURAS

GATT	ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE)
G&H	GROSSMAN Y HELPMAN
GMC	GRUPO DEL MERCADO COMÚN
HH&R	HAUSMANN, HWANG Y RODRIK
HOS	HECKSCHER-OHLIN-SAMUELSON
IED	INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS
IIRSA	INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA
INTAL	INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA
ISM	INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR
MAC	MECANISMO DE ADAPTACIÓN COMPETITIVA
MCCA	MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO
MERCOSUR	MERCADO COMÚN DEL SUR (SOUTHERN COMMON MARKET)
MOI	MANUFACTURAS DE ORIGEN INDUSTRIAL
MOVERGS	ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE MÓVEIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
NAFTA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT)
NAMA	NON-AGRICULTURAL MARKET ACCESS
NMF (MFN)	NACIÓN MÁS FAVORECIDA (MOST-FAVOURED-NATION)
OACDH	OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OEA	ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OMC (WTO)	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (WORLD TRADE ORGANIZATION)
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OTC	OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO
PARLASUR	PARLAMENTO DEL MERCOSUR
PBI	PRODUCTO BRUTO INTERNO
PBIPC	PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CÁPITA
PIDS	PLAN INTEGRADO DE DESARROLLO SOCIAL
PREF	PREFERENCIAS
PRODY	GRADO DE SOFISTICACIÓN DE UN BIEN O PRODUCTO
PSCI	PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN COMPETITIVA DE IMPORTACIONES
PYMES	PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
RDM	RESTO DEL MUNDO
RDO	REGLAS DE ORIGEN
SA	SISTEMA ARMONIZADO
SAI	SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN
SELA	SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO
SGP	SISTEMA DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS GENERALIZADAS
SINDMOVEIS	SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DO MOBILIÁRIO DE BENTO GONÇALVES
SME	SISTEMA MONETARIO EUROPEO
SML	SISTEMA DE PAGOS EN MONEDA LOCAL
TI	ÍNDICE DE INTENSIDAD DE COMERCIO
TLC	TRATADO DE LIBRE COMERCIO
UA	UNIÓN ADUANERA
UE (EU)	UNIÓN EUROPEA (EUROPEAN UNION)
UNASUR	UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS)
UNCTAD	CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT)
URSS	UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS
VCR	VENTAJA COMPARADA REVELADA
VI	INSTITUTO VIRTUAL (VIRTUAL INSTITUTE)
WDI	WORLD DEVELOPMENT INDICATORS
WITS	WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION
ZLC	ZONA DE LIBRE COMERCIO

INTRODUCCIÓN[1]

Integración regional en América Latina – desafíos y oportunidades

Los años noventa fueron testigos del resurgimiento y desarrollo del regionalismo en América Latina. La creación de un nuevo bloque comercial en el sur de la región, el MERCOSUR, y el relanzamiento de iniciativas anteriores, como la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común de América Central y la Comunidad del Caribe, sirvieron de base para un proyecto aún más ambicioso de integración con la región norte del hemisferio. A raíz de un cambio significativo en sus preferencias con respecto a la agenda multilateral, los Estados Unidos tomaron, en diciembre de 1994, el liderazgo de la reunión de Miami con objeto de alcanzar un consenso y formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un acuerdo para unir en un mercado único a 880 millones de personas y a casi todos los países del Norte y Sur de América. Cuatro años más tarde, en abril de 1998, en Santiago de Chile se dio comienzo a las negociaciones.

El proceso de integración económica regional se inició en los años ochenta y complementó el drástico proceso de reforma que muchos países de América Latina habían emprendido con la ayuda y guía de las instituciones multilaterales de Washington, tras la crisis de la deuda de los años ochenta. Se modernizaron las estrategias existentes de integración, que estaban vinculadas a la política de sustitución de importaciones, y se creó lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamó tempranamente el "regionalismo abierto", un marco conceptual en el cual los esquemas de apertura multilateral y regional aparecen como complementarios, no como estrategias rivales. Asimismo la necesidad de ampliar las exportaciones, para hacer frente a los servicios de la deuda exterior, contribuyó a incrementar el grado de apertura y realizar cambios radicales a favor de la liberalización del mercado de capitales y de las privatizaciones. Por otro lado, la intensificación y ampliación de los procesos democráticos en la región crearon un ambiente político propicio para la cooperación regional. La democratización en Argentina y Brasil, por ejemplo, contribuyó a la organización del encuentro presidencial de Iguazú de 1985, en el que los presidentes de ambos países examinaron por primera vez el tema de la cooperación regional, dejando de lado la histórica desconfianza existente entre los dos pueblos.

En el lapso de una década, se redujeron rápidamente los elevados aranceles de importación en promedio de 14 por ciento aproximadamente. Aunque los países de América Latina exportaban sólo el 11,9 por ciento de sus ventas a países de la región, la participación del comercio intrarregional se incrementó rápidamente, alcanzando el 25,6 por ciento en 1994 y el 31,4 por ciento en 1998. Más aún, la entrada neta de capitales aumentó drásticamente de US$30,7 mil millones en 1991 a US$136,9 mil millones en 1998. Todo esto fue posible gracias a los profundos cambios que se produjeron en el escenario mundial. En los años noventa, la economía mundial vivió un *boom* gracias a una serie de factores peculiares como el fin de la Guerra Fría, el crecimiento de las finanzas internacionales, una rápida liberalización, y el aumento generalizado de la productividad debido a una fuerte corriente innovadora y a la expansión de las nuevas tecnologías de la información.

Ahora, casi 20 años más tarde, ha desaparecido el apoyo al ALCA, la Ronda de Doha está en un punto muerto, hay un temor general a la globalización, se marcaron las diferencias ideológicas y las rivalidades en el liderazgo regional, mientras que otros acuerdos subregionales no han avanzado substancialmente desde que se establecieron. El *boom* de los años noventa comenzó a desvanecerse hacia el fin de la década. Desde la crisis de Asia (1997) y el colapso de la burbuja de las "punto-com" (2000) ha emergido una economía mundial inestable. La política monetaria extraordinariamente laxa de los Estados Unidos – destinada a detener la recesión de 2001 – dio lugar a una nueva burbuja que explotó en 2007-2009 generando la mayor crisis financiera y recesión mundial desde los años treinta. Al mismo tiempo, el implacable ritmo de acumulación de capital en la República Popular de China y su acceso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) han convertido a este país en un copartícipe dinámico en el mercado mundial. En particular, su demanda de materias primas ha revitalizado el mercado de productos básicos. Todos estos eventos afectaron el desarrollo de las iniciativas de integración comercial y de inversiones en el hemisferio occidental.

El MERCOSUR ha sido víctima de las inestables estructuras macroeconómicas de sus miembros, lo que contribuye a explicar el largo historial de conflictos intracomerciales, particularmente entre Argentina y Brasil. Sin embargo, debido a su rica dotación en recursos agrícolas y minerales, los cuatro socios del bloque se han beneficiado recientemente de la buena actuación de los mercados de productos básicos. Si bien esto ha contribuido al balance de sus posiciones financieras, también ha actuado como una fuerza centrífuga

que debilita, por lo menos en términos relativos, el esquema de integración regional. Las asimetrías entre Brasil y los otros miembros del acuerdo se han incrementado de manera consistente a la vez que su potencial de escala económica y el crecimiento de su sector industrial han posicionado al país como un actor global, en particular en lo que se refiere a las iniciativas sur-sur. **Valentina Delich y Juliana Peixoto (Artículo I)** hacen un detallado repaso de la pobre actuación institucional del MERCOSUR y examinan el caso de Argentina, un país que hasta cierto punto no se ha recuperado completamente de la crisis de 2001. A pesar del grado de afinidad política entre los líderes del bloque, la mejora en la agenda tradicional de integración económica ha sido magra, mientras que nuevos temas – como el social y las iniciativas de integración política – parecen avanzar lentamente y sin una dirección definida. Recientemente, sólo se pueden mencionar unos pocos y aislados avances en el MERCOSUR: el incremento en términos absolutos del comercio intra-bloque y de los flujos de inversiones, el acuerdo para el uso de moneda local, el esbozo de iniciativas para asignar fondos que compensen las asimetrías entre países y, quizás, el éxito en evitar una guerra comercial en el contexto del inestable escenario de la Gran Recesión, pero en este último caso más bien gracias a instituciones bilaterales que regionales.

La Comunidad Andina de Naciones, por otro lado, esta luchando contra el aumento de la desigualdad regional (tanto entre países como dentro los mismos) que afecta a las tasas de criminalidad y migración, y puede eventualmente debilitar el apoyo a favor de la democracia y del modelo de mercado. En este escenario, los acuerdos bilaterales firmados por los miembros de la CAN con países en desarrollo conllevan el riesgo de diluir los beneficios del Acta Andina de Preferencias Comerciales para facilitar el acceso a los mercados del norte. Esto puede crear una desviación de comercio y llevar a una disminución del comercio intrarregional. Los países miembros de la CAN también se han visto afectados positivamente por las fuerzas centrífugas que surgieron de la buena salud de los mercados de productos básicos. Esto ha mejorado el poder de sus ventajas comparadas estáticas y, por lo tanto, ha disminuido el interés en construir una estructura regional más compleja basada en el comercio intra-sectorial. Los ejemplos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) y del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (*Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*, DR-CAFTA) también son para algunos funcionarios y dirigentes garantías que aseguran la vigencia de las reformas realizadas en los años noventa. Dentro de este esquema, **Alan Fairlie Reinoso (Artículo II)** analiza detalladamente los obstáculos que el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Perú podría imponer al proceso de integración en la región andina y compara este acuerdo con los que están siendo negociados entre la Unión Europea y diferentes miembros de la CAN.

Mientras que el proceso de integración en la región está estancado por el momento, los países en desarrollo en otras partes del mundo han seguido avanzando con sus propias estrategias de integración. En 2007, las exportaciones sur-sur totalizaron más de US$2,5 billones, 15 por ciento del comercio mundial respecto al 11 por ciento en 1995. Esta integración ha jugado un rol central facilitando un rápido crecimiento y una convergencia de ingresos para muchas economías emergentes. La integración sur-sur ha permitido a las economías del Este de Asia aumentar el ritmo de crecimiento de sus niveles de productividad por medio de la especialización, *spillovers* de aprendizaje y el aprovechamiento de economías de escala. Pero, al mismo tiempo, parte del comercio sur-sur ha abierto la posibilidad de un mejor uso de los recursos, permitiendo a muchos países menos desarrollados ampliar su producción por medio del uso de recursos previamente subutilizados. Este ha sido especialmente el caso de los exportadores de bienes primarios en África y también de algunas economías en Asia que en el pasado formaban parte de la Unión Soviética.

Si se estima que las iniciativas de integración en América del Sur han podido generar en cierta medida beneficios, éstos pueden haber sido distribuidos de una manera desigual entre los miembros. Desde una perspectiva dinámica, las disparidades regionales iniciales pueden haberse ampliado a lo largo del tiempo en lugar de haber disminuido. Este resultado puede darse cuando algunos países involucrados en el acuerdo son más grandes, más ricos, están mejor dotados en infraestructura y trabajo calificado, y cuentan con una política industrial más consistente que la de los demás miembros; entonces ciertas industrias pueden desplazarse desde estos últimos países a los primeros. **Pedro Moncarz, Marcelo Olarreaga y Marcel Vaillant (Artículo III)** hacen una contribución que sigue esta línea, y examinan la posibilidad de que las preferencias comerciales sean utilizadas como un sustituto de la política industrial para ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de industrialización. En el caso del MERCOSUR los resultados muestran que las preferencias obtenidas por los miembros más grandes del acuerdo, en particular Brasil y en menor medida Argentina, han llevado a un incremento de las exportaciones de bienes relativamente más sofisticados y, por lo tanto, han contribuido a alcanzar los objetivos de industrialización.

Entre 2003 y 2008, los países de América Latina han experimentado un crecimiento sostenido a pesar del relativamente lento grado de avance en la integración comercial. Sin embargo, sigue siendo algo sumamente importante aceptar el desafío que representa la integración, sobre todo si se considera que el reciente aumento de las exportaciones, que dio inicio al proceso de crecimiento en estas economías, se debe en gran parte al comportamiento de los precios de los productos básicos; y que más del 40 por ciento del empleo en la región permanece todavía en el sector informal. Es difícil incrementar la tasa de crecimiento de la productividad y sostener una tasa de crecimiento de empleo formal cuando una parte importante de la actividad económica se realiza fuera del sistema legal y una gran parte de la expansión de las exportaciones se centra en el comercio de energía, minerales y productos agroalimentarios. En este escenario, la integración comercial puede ser un elemento crucial para facilitar la tan deseada y necesaria diversificación de las exportaciones, mientras que la expansión de los mercados ofrecería los incentivos correctos para incorporarse al sector formal.

Debido a la reciente crisis económica y financiera, las economías desarrolladas se han visto forzadas a realizar ajustes a gran escala y a corregir sus desequilibrios financieros. Esto ha disminuido el consumo y el crecimiento en estos países, poniendo en evidencia los peligros de una dependencia hacia los países del norte como socios comerciales casi exclusivos. Más aún, la ausencia de una respuesta internacional coherente frente a la crisis podría incentivar la introducción de esquemas monetarios y fiscales regionales para sostener la recuperación económica. Todo esto contribuye a abrir una ventana de oportunidad para un relanzamiento del regionalismo en América Latina.

El aprovechar esta oportunidad, sin embargo, no es algo automático y dependerá de la renovada cooperación entre los países de la región. También dependerá de la elección del modelo de integración que se adopte. Dadas las características del proceso de globalización que comenzó en los años noventa, el Este de Asia ha seguido un modelo de integración desde abajo hacia arriba liderado principalmente por el sector privado. Este marco es diferente del sistema formal que va de arriba hacia abajo – modelo de la Unión Europea – que siguió a las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, y que ha representado por décadas el modo de referencia para una integración regional exitosa. Ambos modelos ofrecen importantes lecciones para los líderes de América Latina que están llamados a encontrar una tercera vía, probablemente con menor uniformidad, ayuda y dependencia de burocracias supranacionales que el modelo de la Unión Europea, pero que adopte un enfoque más sistemático que él del Este de Asia.

Carlos Aguiar de Medeiros (Artículo IV) acepta el desafío de comparar lo que él define como un modelo de integración neoliberal, enfocado principalmente hacia la integración de los espacios económicos y el comercio libre sin condiciones, con un modelo más innovador, destinado a construir una zona económica y social más amplia por medio del comercio estratégico y el empleo de políticas compensatorias. En este artículo también expone otros interesantes aspectos teóricos. América Latina se enfrenta a un importante desafío: como conciliar una creciente (e inevitable) demanda de espacio nacional con la oportunidad de crear un bloque económico y político más articulado, basado en la cooperación, que permita la creación de oportunidades económicas y a la cohesión social.

A pesar de las aproximaciones teóricas de integración – donde las estrategias de liberalización comercial y sus resultados juegan un rol determinante – es cada vez más evidente que un proceso concreto de integración regional implica responder a retos en distintos sectores y temas. Una mayor cooperación ciertamente requiere: (i) un debate sobre las barreras regulatorias y logísticas, y en particular el desarrollo de infraestructura; (ii) la adopción de un sistema integrado de inversiones para facilitar la entrada de capitales en la región y no generar una peligrosa "carrera hacia abajo"; (iii) cooperación fiscal y monetaria para proveer un flujo predecible y estable de capitales financieros y favorecer la convergencia económica por medio del apoyo a una rápida formación de capital; y (iv) la adopción de un cuerpo legal internacional para garantizar certeza y previsibilidad en las interacciones internacionales.

Algunos de estos temas se exploran en los dos últimos capítulos de este volumen. **Ramón Torrent y Federico Lavopa (Artículo V)** hacen un análisis innovador de los mecanismos que el MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) han aplicado para elaborar sus respectivos cuerpos normativos, señalando que en la práctica ciertos elementos particulares han dificultado el desarrollo institucional. Por otro lado, **André Biancareli (Artículo VI)** se centra en un aspecto totalmente descuidado en los procesos de integración: la dimensión financiera. El autor expone un debate teórico y una valoración cuantitativa de la cooperación e integración financiera en América del Sur que va a ayudar al lector a calibrar algunos de los desafíos actuales a los que se enfrentan los dirigentes, con objeto de fortalecer y desarrollar los vínculos económicos, políticos y sociales entre los países de América Latina.

1

ARTÍCULO 1
La agenda de integración regional de la Argentina post-2001

Por **Valentina Delich**
Profesora, Universidad de Buenos Aires
Investigadora asociada, FLACSO
Buenos Aires, Argentina
vdelich@flacso.org.ar

Juliana Peixoto[2]
Investigadora, FLACSO
Buenos Aires, Argentina
jpeixoto@flacso.org.ar

EXECUTIVE SUMMARY

The regional integration agenda in Argentina after 2001

The Latin American economic and political landscape has changed considerably in recent years. After the negative growth rates during the 90s, the region has experienced five consecutive years, since 2003, of fast economic growth, fiscal surplus, increasing exports and reduced external vulnerability. Politically, the dynamics of change have also been striking, with the emergence of renewed political leadership and an overall shift towards the left of the political spectrum.

The following paper examines to what extent these changes affected the regional integration process, with particular attention to the role of Argentina in the Southern Common Market (MERCOSUR).

Section 1 examines the evolution of the Andean Community (CAN) and the emergence of the Union of South American Nations (UNASUR). On the one hand, the CAN went through a difficult period as a result of the signature by Peru and Colombia of Free Trade Agreements with the United States, and the withdrawal of Venezuela from the bloc. On the other hand, UNASUR overcame the initial tensions and political instability which had characterized its birth and successfully coped with its first serious political challenge – the socio-political crisis in Bolivia – by convening a special meeting on the issue in September 2008. In the wake of this success, in early 2009, member countries approved the statute of a new regional development bank (South Bank) and set up a forum to foster the dialogue among defence ministries (Defence Council).

The developments in MERCOSUR are analyzed in Section 2. The paper suggests that, despite the ideological affinity among political leaders and the favourable economic context, the bloc failed to: (a) address its historical agenda aimed at strengthening the customs union; and (b) implement a more effective social MERCOSUR, whose only achievement to-date has been the creation of a research institute and a commission that coordinates the ministries of social affairs. Regional institutions have only been constructed in part, and MERCOSUR is still plagued by delays in the transposition of common rules into national legislations and the general lack of transparency of the regulatory framework.

In this context, as described in Section 3, Argentina promoted a deeper economic and social integration of MERCOSUR, which members failed to achieve so far. Although the country is an important player within MERCOSUR, it cannot be solely held responsible for the stall in negotiations. The authors however suggest that it could have been more aggressive in pushing partners towards a more effective integration, for example by facilitating the provision of public information on the rules and status of the negotiations.

On a more general level, the authors emphasize that Argentina has adopted a strategy that allows countries to move forward at different pace and keep discretionary national policy space. The drawback of this strategy, however, is that it indirectly reinforces the *status quo*.

1 Introducción

La fisonomía política y económica de América Latina está transformándose rápidamente desde hace algunos años. Primero fue la salida de una crisis económica profunda: la región registró a finales de los años '90 tasas de crecimiento negativas, desempleo, déficit fiscal recurrente, entre otros. Luego, a partir del año 2003, la región experimentó cinco años consecutivos de crecimiento de alrededor del 5 por ciento. Para encontrar un periodo similar de crecimiento sostenido deberíamos retrotraernos más de 40 años (CEPAL, 2008). Además, la región tuvo – y todavía lo mantiene – superávit fiscal desde el año 2002; las exportaciones crecieron (en algunos casos reflejando más precios altos que un aumento en volumen, aunque la situación varía de país a país) y la región mostró mejores indicadores de estándares laborales y reducción de la vulnerabilidad externa (CEPAL, 2007).

En el plano político, la dinámica de cambio no fue menos vertiginosa. En la región se produjo una renovación de líderes en un espectro que va desde un abierto y declamado "anti-imperialismo" de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador hasta relaciones cordiales, cercanas y tibiamente críticas con Estados Unidos como la de Lagos y Bachelet en Chile y Uribe en Colombia, guardadas las debidas distancias entre los últimos, como por ejemplo en el caso de la postura chilena frente a la invasión estadounidense a Irak.

¿Cómo se interpreta esta reconfiguración de la región? Una primera lectura sugiere que América Latina se está reconfigurando de acuerdo a dos modelos: uno que sigue la línea del Pacífico y otro que se orienta hacia el Atlántico. El proyecto del Pacífico va de México a Chile, pasando por Perú y Colombia que son los países que han establecido acuerdos con los Estados Unidos y tienen interés en profundizar su relación con Asia. El proyecto atlántico, por su lado, tiene como modelo el MERCOSUR que está organizado en torno al eje Brasil-Argentina y sigue reflejando aún hoy la ambigüedad de su creación: crear un mercado común que requiere reglas comunes y asegurar la coordinación macroeconómica con instituciones intergubernamentales (Valladao, 2006). Según Valladao, no entra en esta clasificación la Alternativa Bolivariana para las Américas, ahora llamada de Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) por considerarla un bloque cerrado con economías estatales e intercambios basados en la solidaridad, que tiene poco interés en integrarse en el mercado global (Valladao, 2006).

Una segunda línea de análisis, en cambio, considera que la UNASUR se convertía en el paraguas político de muchos, diversos y pequeños emprendimientos de integración regional. En este sentido, se ha expresado que el problema de UNASUR sería el de "penetrar en la realidad": parece fácil crear instancias pero es más difícil aprovecharlas. ¿No hubiera sido mejor diseñar la UNASUR como un sistema de cumbres en vez de buscar la institucionalización jurídica? se pregunta Félix Peña. Se pueden emitir dos hipótesis: el MERCOSUR se diluye a favor de la UNASUR y ambos espacios se complementan y se potencian (el riesgo en este escenario es que ninguno de los dos funcione); o el MERCOSUR se convierte en el núcleo duro y el UNASUR le provee un marco político (Peña, 2009).

Sin duda, los proyectos de integración regional se han reconfigurado en términos de alianzas y han ajustado su agenda "técnica". Venezuela ha dejado la CAN para negociar su ingreso al MERCOSUR y también que ha formado el ALBA con Nicaragua y Ecuador; y Perú y Colombia ha negociado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Además, en las actas y declaraciones de las reuniones las palabras clave también han cambiado: hoy son infraestructura, empleo, producción e institucionalidad, entre otros.

¿Cómo se inserta Argentina en este contexto económico-político regional? ¿Cuál es su rol, su lugar o su estrategia? En Argentina, después de la crisis del 2001, el producto bruto empezó a crecer un promedio del 9 por ciento anual. De acuerdo a cifras del Banco Mundial (BM), mientras en el año 2000 el crecimiento había sido negativo (-0.8 por ciento), en el 2005 la tasa de crecimiento fue del 9.2 por ciento y en el año 2006 de 8.5 por ciento. En cuanto a las exportaciones, mientras que en el año 2000 eran el 11 por ciento del producto bruto, en el año 2005 y 2006 fueron de 25 por ciento. Para las importaciones las cifras fueron del 18 por ciento para el año 2000 mientras que para el año 2005 y 2006 fueron del 19 por ciento.[3]

Los cambios no se reducen al aumento relativo de las exportaciones, sino también a la mejoría en los términos de intercambio y a la aplicación de una política de acumulación de reservas internacionales y de fortalecimiento de los ingresos fiscales que han contribuido a estabilizar la situación macroeconómica y a aprovechar el excelente contexto internacional.

A primera vista, la agenda regional de integración argentina ha cambiado. Si durante los años '90 la agenda estuvo dominada por cuestiones co-

merciales de frontera, a saber, acceso a mercado, acciones de *antidumping*, medidas compensatorias, este nuevo siglo nos encuentra pendientes de la crisis financiera internacional, el aumento del precio de los alimentos, las restricciones a las exportaciones, las inversiones en infraestructura, las necesidades de energía, cooperación política y afines.

Con este telón de fondo, este trabajo se centra en la agenda argentina respecto al MERCOSUR durante el período 2003-2009, con objeto de identificar (¿nuevos?) temas y tendencias de su política internacional en lo que se refiere a la integración regional. El énfasis se coloca en las nuevas condiciones regionales, tanto las políticas (afinidad ideológica de los líderes suramericanos) como las económicas. Para ello y en primer lugar, se presentan los realineamientos e iniciativas de la región para, luego, en una segunda sección, hacer hincapié en la posición argentina en las cuestiones que han ido surgiendo en la agenda del MERCOSUR. En la última sección, se presentan algunas reflexiones finales.

2 Panorama regional: política e iniciativas de integración

Como ya se ha repetido en multitud de ocasiones, las iniciativas de integración de los años '90 en Sudamérica vinieron a renovar las existentes para ajustarlas al regionalismo abierto o para crearlas en el caso de que fuese necesario. Así, el Pacto Andino fue modificado y se transformó en la Comunidad Andina de Naciones y también nació en 1991 el MERCOSUR.

Tanto en el caso de la CAN como del MERCOSUR, aunque hubo un éxito inicial en términos de consolidación política de alianzas e intercambio comercial intra-bloque, al finalizar los años '90 ambas iniciativas perdieron vigor y se empantanaron tanto en problemas técnicos puntuales como sistémicos (Delich, 2005). A finales de los '90 y principios del nuevo siglo, otras iniciativas, algunas de ellas sectoriales, fueron apareciendo.

A continuación se presenta la evolución de la CAN, la aparición de la Comunidad Suramericana de Naciones, la UNASUR y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Con numerosos incumplimientos de los compromisos de liberalización comercial así como también la imposibilidad de implementar una política externa comercial común durante los '90,[4] la CAN inició el siglo intentando ir más allá de los asuntos comerciales. Incluyó en su agenda, entre otros temas, el medio ambiente, la cohesión social, la participación ciudadana, la circulación de personas. En efecto, en el año 2003 los países miembros acordaron que la CAN tendría dentro de su mandato el generar un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), el cual fue elaborado y aprobado en el año 2004 (Decisión 601).[5] Además, se crearon organismos dentro del Sistema Andino de Integración (SAI) que reflejaron la intención de consolidar la supranacionalidad en el bloque andino y se afirmó el objetivo de conformar un Mercado Común en el corto plazo (2005), lo que no fue logrado al aplazarse nuevamente la entrada en vigencia del Arancel Externo Común (AEC).

Sin embargo, en el año 2005, las distintas visiones políticas sobre la orientación que debería seguir la CAN y las heterogeneidades de intereses comerciales resultaron en negociaciones para el establecimiento de TLCs entre Colombia y los Estados Unidos, el Perú y los Estados Unidos; y también la retirada de Venezuela del bloque, y la integración de este país, como miembro de pleno derecho, en el MERCOSUR en 2006. La salida de Venezuela de la CAN genera no pocas cuestiones. Entre ellas, si Venezuela alega que el problema reside en la firma de un TLC con Estados Unidos, ¿por qué entonces Venezuela firma un acuerdo de integración con Nicaragua que también ha establecido un TLC con los Estados Unidos? Y desde el punto de vista de Venezuela, ¿por qué otorgar a los Estados Unidos concesiones que no se otorgan a los socios regionales? Está claro, sin embargo, que la salida de Venezuela y la firma de los TLC suponen para la CAN enormes desafíos en su avance hacia la integración regional ya que los TLCs implican descartar el AEC, la desaparición del programa automotriz de Colombia, la desaparición de la banda de precios que utiliza Perú, la protección de los datos de prueba en materia de propiedad intelectual, etc. En síntesis, la firma de los TLCs, al profundizar las relaciones comerciales mediante instrumentos bilaterales, quita espacios de profundización a la construcción regional (Fairlie, 2009).

Por otro lado, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, que se demoró por mucho tiempo dada la falta de aprobación de los Congresos de Brasil y Paraguay (a principios de 2010, aun resta el visto bueno de este último),[6] fue tan apurado que no admitió el diseño de un mecanismo institucional que permitiera armar una estrategia de adhesión sólida y coherente para el MERCOSUR.[7] Tampoco importó la puesta en marcha de un proceso político más inclusivo y transparente (Delich, 2007). Los intereses argentinos en el ingreso de Venezuela parecen referirse a dos dimensiones: el beneficio de incorporar un contrapeso a Brasil y

los crecientes negocios con Venezuela.[8] El procedimiento de ingreso de Venezuela al MERCOSUR fue luego perdiendo impulso por dos razones: en primer lugar porque el senado brasileño y el paraguayo no aprobaban el tratado. En segundo lugar, el proceso perdió dinamismo en la burocracia que debía negociar las condiciones de ingreso de Venezuela. En efecto, a medida que los grupos de negociación que se habían creado fueron avanzando, todas las cuestiones parecieron necesitar, para ser resueltas, "decisiones políticas", que obviamente, no estaban en las manos de los funcionarios permanentes.[9]

En ese contexto, ¿qué ocurrió con la relación entre la CAN y el MERCOSUR?

Las relaciones, en el aspecto comercial, fueron, durante muchos años, individuales, de país a país: existían acuerdos de preferencias que se habían generado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) utilizando el formato de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). En el año 2002 se firmó un Acuerdo Marco para la formación del área de libre comercio (ALC) entre la CAN y el MERCOSUR. Sin embargo, la negociación, que empezó de bloque a bloque, terminó con el MERCOSUR negociando por separado con cada uno de los miembros de la CAN; y su instrumentación formal se concretizó por medio de los ACE. Así, el ACE 59 regula las relaciones entre el MERCOSUR y Ecuador, Colombia y Venezuela (ésta última hasta que efectivice su entrada al MERCOSUR); el ACE 36 regula la relación de MERCOSUR con Bolivia, y el ACE 58 regula la relación de Perú con el MERCOSUR. Los ACE básicamente incorporan lo que se conoce como "patrimonio histórico", que son las preferencias que ya existían bilateralmente entre los países en el marco de la ALADI, estableciendo un cronograma de liberalización en plazos que van de 1 a 15 años para el resto de los productos.

De modo simultáneo otro proyecto de alcance regional empezó a tomar forma en las cumbres de presidentes sudamericanos de los años 2000 y 2002. En 2004, se delimitó el ámbito espacial de la nueva iniciativa: Sudamérica, por contraposición a Latinoamérica como objeto y sujeto de la integración. Es preciso señalar que México, Centroamérica y el Caribe estaban afuera de la iniciativa. Efectivamente, en la reunión de Cusco (Perú) del año 2004 nació la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), una iniciativa que descansaba en principios como la solidaridad, cooperación, pluralismo, democracia y paz.[10] La Comunidad se comprometía a construir sobre los procesos de integración en curso en la región, fundamentalmente la CAN y MERCOSUR, con el objetivo de mejorar la inserción de los países sudamericanos en el mundo.

Brasil fue el promotor más activo de esta iniciativa y, aunque todos los países firmaron la Declaración del Cuzco, no puede dejar de notarse que los otros tres Presidentes del MERCOSUR no asistieron al acto: ni el de Argentina, ni el de Paraguay ni el de Uruguay. De la lectura de la Declaración se percibe claramente la generalidad de sus disposiciones – como si sólo se hubiera podido acordar un nivel mínimo – y también la idea de que la integración se lograría utilizando como base a los acuerdos de libre comercio y a los proyectos de infraestructura; es decir, poco que ver con las declamadas cuestiones sociales o productivas como eje de la integración.[11]

Cuatro años más tarde, en mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, la Comunidad Sudamericana dio lugar a la Unión de Naciones Suramericana, una instancia que integra todo el subcontinente, y entre cuyos objetivos figura el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura.

UNASUR está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela, y funciona mediante cumbres presidenciales anuales. En el futuro, se prevén reuniones ministeriales semestrales así como reuniones bimestrales de delegados, además de una Secretaría en Quito (presidida por un Secretario General) y un Parlamento con sede en Bolivia.

El nacimiento de UNASUR estuvo signado por idas y vueltas políticas: inicialmente, el ex-presidente de Ecuador, Rodrigo Borja había sido designado Secretario General de la Secretaría de UNASUR. Sin embargo, renunció antes de asumir el puesto. Se suponía igualmente que Colombia tendría la primera presidencia pro témpore, pero también renunció por sus conflictos con Venezuela y Ecuador.[12] Finalmente, Chile asumió la presidencia pro témpore (hasta julio de 2009) aunque el Secretario General todavía no pudo ser designado. El *impasse* se generó cuando el candidato a Secretario General, Néstor Kirchner – ex-presidente de la Argentina – fue objetado por el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, alegando el conflicto de las papeleras que se instalaron en el río Uruguay.[13]

A pesar de las tensiones el UNASUR enfrentó con éxito su primer desafío político. Michelle Bachelet, Presidente de Chile y en ejercicio de la presidencia pro témpore de la UNASUR, convocó una reunión extraordinaria en septiembre de 2008 para tratar de la crisis político-social en Bolivia. De allí surgió la "Declaración de La Moneda", en la cual los mandatarios de UNASUR dieron respaldo explícito al gobierno constitucional de Evo Mora-

les y advirtieron "que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia". Además, condenaron "el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo" (UNASUR, 2008). Por último, condenaron la masacre de Pando y decidieron formar una Comisión para investigar lo sucedido.[14]

Además, se lanzaron otras dos iniciativas de UNASUR: el Banco del Sur y el Consejo de Defensa. El Acta fundacional del Banco del Sur se firmó a fines de 2007 entre los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Con sede en Caracas, el Banco funcionaría en principio como banco de desarrollo, aunque algunos países, encabezados por Venezuela, estarían interesados en que actué también como un Fondo Monetario Latinoamericano, acudiendo en ayuda de países con problemas en la balanza de pagos (Peixoto y Deciancio, 2008). A principios de 2009 se presentó el Estatuto del Banco que debe ser todavía aprobado por los Congresos.[15] Inicialmente, y según anunciaron las autoridades, Brasil, Argentina y Venezuela aportarán 2000 millones de dólares cada uno mientras que Ecuador y Uruguay aportarán 400 millones para integrar el capital del Banco.

A su vez, el Consejo de Defensa según lo concibe Brasil, autor de la iniciativa, supone un foro para promover el diálogo entre los Ministerios de Defensa de la región. La propuesta es crear un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades de defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de algunos países como Argentina, Venezuela y Bolivia, y aunque Brasil haya aclarado a través de su canciller que la iniciativa "no es un instrumento de operaciones militares",[16] otros socios han tenido reacciones menos entusiastas como Colombia y Uruguay.[17]

Fue justamente a causa de un conflicto que involucró a Colombia, que el Consejo adquirió protagonismo. En efecto, el acuerdo que realizó con Estados Unidos durante el año (2009) para que los militares estadounidenses puedan operar desde bases colombianas contra el narcotráfico y el terrorismo, generó cuestionamientos durísimos por parte de Bolivia y Venezuela. La cuestión se trató primero en la Cumbre de Bariloche y después en una reunión del Consejo de Defensa (Quito, noviembre de 2009). En la Cumbre se tomó el compromiso de que los cancilleres y los ministros de Defensa analizaran el texto del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos (propuesta de Brasil, Uruguay y Ecuador para poder apreciar si existían garantías de que las operaciones se limitaran al territorio colombiano) y viajaran a la zona para realizar una "verificación" de las fronteras y de la zona.

Para completar este cuadro regional, Chile, por su lado, desde hace muchos años basa su política comercial internacional en la diversificación de mercados y destinos de exportación, convirtiéndose en el país que más acuerdos bilaterales comerciales negoció y firmó durante los años '90. Se supuso en algún momento que podría ingresar como miembro pleno del MERCOSUR y formaría parte el núcleo duro del Cono Sur (inclusive cuando se crea la Comunidad Suramericana de Naciones en la Declaración se establece que el proceso se construirá sobre la base de la CAN con el MERCOSUR y Chile). Los últimos sucesos, sin embargo, evidencian que Chile ha hecho una opción de alianzas no centrada en la profundización de su relación con el MERCOSUR sino en una (buena) relación bilateral fluida con Brasil, la firma del TLC con Estados Unidos, el fortalecimiento de sus lazos con Asia y su reincorporación a la CAN como miembro asociado (Dec. 645/2006).

Finalmente, y como se hizo referencia al principio de esta sección, también apareció en los albores de este siglo una iniciativa sectorial centrada en la infraestructura: el IIRSA. En efecto, en el año 2000 se lanzó a nivel regional la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, como foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países sudamericanos. En sus propias palabras, IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un modelo de desarrollo territorial equitativo y sostenible.[18]

El trabajo de IIRSA se desarrolla en dos líneas de acción: los procesos sectoriales de integración (que son siete) y los ejes de integración y desarrollo (por ejemplo eje andino, eje del Amazonas, etc.). La financiación de los proyectos es pública/privada con participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). En cada eje se identifican proyectos específicos,

existiendo una agenda de implementación consensuada que cuenta con 51 proyectos concluidos y 196 en fase de ejecución.[19] Las últimas noticias dan cuenta de la propuesta de integrar el IIRSA a la UNASUR.[20]

A continuación se presenta una tabla que resume los principales sucesos políticos ocurridos en la región en el período 2000-2009 y las iniciativas de integración regional encaradas en su contexto.

Tabla 1

Evolución del contexto político sudamericano, 2000-2009

	Contexto regional
2000-2002	Asunción de Lagos en **Chile** (2000) y Uribe en **Colombia** (2002) **Bolivia:** Banzer deja la presidencia a Jorge Quiroga (2000). Asunción de Gonzalo Sánchez de Lozada en elecciones donde Evo Morales queda en segundo lugar (2002). Renuncia Sánchez de Lozada (2003) en medio de una crisis económica y política. Asume Carlos Mesa Gisbert. **Argentina:** Crisis financiera, económica, política y social; renuncia del Presidente; cesación parcial de pagos de la deuda externa (2001 y 2002) **Perú** (2000): Fujimori y Toledo van a segunda vuelta. Fujimori gana en una segunda vuelta muy controvertida su tercer mandato. Crisis política y social por el "escándalo Montesinos". Renuncia del Presidente. En 2001 Alejandro Toledo gana las elecciones. **Ecuador:** Dolarización (2000). Crisis y caída de Jamil Mahuad. Asume Noboa Bejarano hasta el 2003 cuando asume Lucio Gutiérrez.
2003-2005	Asunción de Lula en **Brasil** (2003), Kirchner en **Argentina** (2003) y Tabaré Vázquez en **Uruguay** (2005). Consenso de Buenos Aires (2003): posición común ante los organismosmultilaterales. Conflicto Uruguay-Argentina por papeleras (2003). Cumbre de las Américas en Miami (2004). Cumbre de Mar del Plata (2005): se descarta el ALCA. **Bolivia** (2005): Renuncia de Mesa Gisbert, asunción de Rodríguez Veltzé que convoca elecciones en las que gana Evo Morales. **Brasil** anuncia que saldará su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2005). **Argentina:** Finaliza la re-negociación de la deuda con los privados y se salda con el FMI (diciembre 2005). Empieza el período de *boom* exportador en la región. Alza de precios de productos básicos.
2006-2009	Asunción de Evo Morales en **Bolivia** (2006), Bachelet en **Chile** (2006), Correa en **Ecuador** (2007), Cristina de Kirchner en **Argentina** (2008) y Lugo en **Paraguay** (2008). Reelección de Lula en **Brasil** (2006) y Uribe en **Colombia** (2006). Uruguay salda su deuda con el FMI (2006). Tensiones Bolivia-Brasil por la nacionalización de hidrocarburos (2006) pero no parecen alterar la relación mayormente. Empieza la crisis económico-financiera global (2007). Intento de derrocamiento de Evo Morales (2008). Conflicto en Perú por la implementación de TLC con Estados Unidos de América (EEUU) (2008). Declaración de *default* parcial por parte de Ecuador (2008). Tensiones Colombia-Venezuela-Ecuador por operación contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (2008). Tensiones Brasil-Paraguay por hidroeléctrica de Itaipú (2008); se alcanza un acuerdo en julio de 2009. Elecciones en Uruguay: gana la primera vuelta el candidato del partido gobernante, José Mujica (2009).

Tabla 1

Evolución del contexto político sudamericano, 2000-2009

	MERCOSUR
2000-2002	Estancamiento del proceso de integración. **Agenda**: • perfeccionamiento de la unión aduanera (UA); • sectores sensibles (madera, textiles, juguetes); • instituciones (problema de la normativa no incorporada y sistema de solución de disputas).
2003-2005	Relanzamiento del proceso de integración. Ampliación de la agenda con inclusión de temas productivos y sociales: Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), Argentina y Brasil, foros de competitividad. Disminución de los conflictos sectoriales. Se aprueba el Protocolo de Olivos que crea el Tribunal Permanente. Arrastre de la agenda 2000-2002.
2006-2009	Unión aduanera: aún no perfeccionada. Normativa no incorporada: sigue en la agenda. Recrudecimiento de los conflictos sectoriales a fines del periodo de crecimiento. Creación y puesta en funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Institucionales: se avanza en la creación del Parlamento del MERCOSUR (ParlaSur). Ingreso de Venezuela en el MERCOSUR: miembro pleno en proceso de adhesión (proceso no aún no completado). Mecanismos bilaterales de consulta periódica de alto nivel entre Brasil y Argentina. Crecimiento importante del comercio intrarregional en el contexto de la bonanza económica. Incipientes mecanismos de integración financiera (pagos en monedas locales). Las tensiones comerciales derivadas de la crisis (fuerte depreciación del real) no tuvieron repercusiones mayores en la relación entre los socios.
	Comunidad Andina de Naciones
2000-2002	Crisis en el proceso de integración regional. Negociaciones bilaterales con otros países de la región (ejemplo, MERCOSUR).
2003-2005	Relanzamiento del proceso de integración regional. Ampliación de la agenda hacia temas de integración profunda. Postergación del Arancel Externo Común.
2006-2009	Agenda de relanzamiento estancada. Agudización de tensiones por la crisis global y por negociaciones de acuerdos bilaterales (TLC) entre Estados Unidos y Perú y Colombia y por el Acuerdo con la Unión Europea (UE). Salida de Venezuela del bloque (2006). Reingreso de Chile como miembro asociado.
	IIRSA
2000-2002	Lanzamiento de la iniciativa.
2003-2005	Empiezan los primeros proyectos.
2006-2009	Propuesta de incorporación a UNASUR.
	UNASUR
2006-2009	Lanzamiento de la iniciativa (2008). Declaración de La Moneda, en apoyo a la democracia en Bolivia (2008). Propuesta de creación del Banco del Sur (2007) y del Consejo de Defensa (2009 respectivamente).

Fuente: Elaboración propia.

3 Argentina en el MERCOSUR

Después de que en el año 1995 se lograra la conformación de una zona de libre comercio entre los socios de una unión aduanera (imperfecta) y el diseño e implementación de una estructura institucional definitiva para el bloque, los avances se hicieron cada vez más difíciles en el MERCOSUR. No se pudo perfeccionar la unión aduanera; las normas MERCOSUR perdieron operatividad al no ser incorporadas por los países después de ser aprobadas a nivel regional; aparecieron conflictos sectoriales que no encontraban canales institucionales para solucionarse; y la divergencia de políticas macroeconómicas se hizo patente cuando Brasil devaluó su moneda en enero de 1999, mientras Argentina siguió anclada en la convertibilidad.

Mirado desde las circunstancias argentinas, las elecciones presidenciales de finales del año 1999 generaron la expectativa de un relanzamiento del MERCOSUR. Sin embargo, y aunque hubo algunos proyectos en los dos años del gobierno de Fernando de la Rúa en la Argentina, no se generó una nueva visión del bloque, es decir, una visión que superara o excediera el MERCOSUR comercial de los años '90. La transición electoral en Argentina en 1999, la profundización de las dificultades económicas, la persistente tendencia a la depreciación del real combinada con la convertibilidad, la intensificación de la recesión en el 2000 y la hecatombe financiera y social del 2001, condujeron a un escenario marcado por la contracción de los flujos comerciales y de inversión, y el incremento de las disputas y conflictos comerciales.

Luego, durante el año 2002, de campaña electoral en Brasil y de reacomodamiento institucional en la Argentina, se aprobaron algunas normas como el Protocolo de Olivos sobre la solución de controversias y la decisión sobre la libre circulación de los trabajadores. Sin embargo, ello no pareció fundarse en un replanteo o una nueva visión del MERCOSUR que fue compartida de los socios, sino más bien correspondió al deseo de enviar un mensaje de continuidad y de apuesta por el MERCOSUR (Delich *et al*., 2003).

Ya en un contexto de recuperación económica regional como él de la Argentina en particular, y de renovación de los líderes políticos, el MERCOSUR fue "relanzado" en la Cumbre de Asunción de mediados de 2003, con Néstor Kirchner y Lula da Silva a la cabeza de los gobiernos de Argentina y Brasil y la participación de Bolivia, Chile y Venezuela como países invitados. El relanzamiento está empapado del nuevo escenario político que los medios de comunicación, los intelectuales y los propios actores definen como los gobiernos de la "nueva izquierda latinoamericana". Por ello se declara la necesidad de profundizar el llamado "MERCOSUR político"; y se incluyen en la agenda cuestiones tales como el compromiso democrático, las concertaciones sociolaborales, la libertad de residencia y trabajo para las personas, el crecimiento del empleo, la protección de los Derechos Humanos, la promoción de la cultura, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros (ver Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004–2006, Dec. 26/03). Desde su relanzamiento la agenda del MERCOSUR se ha ido ampliando, y actualmente el bloque la considera como dividida en tres partes: el MERCOSUR político, el MERCOSUR comercial y el MERCOSUR social.

Además de esos tres grandes conjuntos temáticos, en las reuniones del MERCOSUR aparecen cuestiones puntuales que los gobiernos impulsan especialmente atendiendo sus intereses, como por ejemplo el tema de la reducción de las asimetrías, empujado por Uruguay y Paraguay. Argentina no es una excepción a la regla, y las iniciativas que ha impulsado se relacionan con intereses puntuales del país – como el ingreso de Venezuela, la necesidad de financiamiento y la política productiva, relacionada con el intercambio con Brasil, para enfrentar el problema de los sectores industriales sensibles.

A grandes rasgos, la agenda internacional de la Argentina, a partir del año 2003, ha tenido por lo menos dos momentos: una primera etapa marcada por la renegociación de la deuda externa, en la cual fue fundamental la (buena) relación con los Estados Unidos y el acompañamiento de Brasil para llevar a buen puerto las negociaciones con el FMI (en realidad con los acreedores privados, ya que nunca se dejo de pagar al FMI), y una segunda etapa, a partir de finales del año 2004 y comienzos del 2005, en la cual la Argentina empieza a profundizar más su relación (y los negocios) con Venezuela. Sin embargo, las dos etapas compartieron una retórica discursiva común de colocar al MERCOSUR como una iniciativa estratégica de la inserción regional Argentina y un discurso crítico hacia Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y las políticas de los años '90 en general.

Con relación al temario de negociaciones de Argentina en el MERCOSUR, las iniciativas impulsadas en los últimos cinco años incluyen documentos que abordan problemas que el bloque arrastraba desde su creación, así como también nuevas cuestiones sociales y políticas. En este sentido, todos los gobiernos "heredan una agenda" (y conflictos) así como también

tienen la oportunidad de impulsar nuevos temas. A continuación, se presenta la evolución de los principales puntos y de la perspectiva de Argentina, organizados en subtítulos que se refieren a los ámbitos comercial, institucional y político-social.

3.1 El MERCOSUR comercial y productivo

La agenda comercial (tanto la intra-MERCOSUR como las negociaciones comerciales externas) aparece estancada desde hace muchos años. De acuerdo a las entrevistas realizadas a funcionarios de distintos ministerios, aunque Argentina sigue apostando al MERCOSUR como el medio más efectivo para insertarse en el mundo, no está especialmente comprometida en el perfeccionamiento de la unión aduanera así como también es muy reacia a negociar mecanismos de defensa comercial común.

En materia comercial, Argentina está centrada en su relación con Brasil: déficit comercial, sectores sensibles y, más puntualmente, las licencias no automáticas para los productos brasileños. Parte de esta discusión se realiza bajo el nombre de "agenda productiva". También participa en dos iniciativas: los regímenes de inversión y los bienes de ciencia y tecnología, que no avanzaron de manera significativa pero donde Argentina ha presentado propuestas.[21]

Múltiples factores coinciden para resultar en una agenda comercial circunscripta a administrar "cómo se pueda, lo que hay". Una de las razones de las dificultades es la necesidad de que las políticas del MERCOSUR no impliquen cesión de potestades "soberanas" del Estado al espacio integrado.[22] También existen razones de tipo económico-estructural: hay sectores industriales argentinos que no pueden competir exitosamente con los productos brasileños sin algún tipo de incentivo o protección. Finalmente, otras de las razones invocadas en el discurso público y en las entrevistas con funcionarios son los problemas derivados de la crisis financiera internacional que se desató a mediados del año 2008.

Estos argumentos no debieran ser analizados conjuntamente, ya que los primeros invocan decisiones o políticas nacionales y subrayan la modestia de la agenda "comercial/productiva", si se tiene en cuenta que fue un período de crecimiento de las exportaciones y las importaciones (tanto en el MERCOSUR como con el resto del mundo, RdM). El último argumento en cambio, la crisis internacional, apunta a un factor ajeno a la política nacional.

La tabla 2 ilustra tanto el déficit comercial con Brasil como el crecimiento (a precios corrientes) de las exportaciones argentinas hacia Brasil y de las importaciones desde Brasil.

Tabla 2

Intercambio comercial Argentina-Brasil, 1998-2008 (en millones de dólares)

	Exportaciones FOB a Brasil	Importaciones CIF de Brasil	Saldo comercial Brasil	Saldo comercial MERCOSUR
1998	7.949.298.655	7.054.691.487	894.607.168	1.484.593.825
1999	5.689.541.258	5.596.227.506	93.313.752	774.836.736
2000	6.989.811.517	6.443.026.561	546.784.956	1.237.192.624
2001	6.205.588.981	5.230.239.653	975.349.328	1.568.533.056
2002	4.848.035.385	2.517.454.795	2.330.580.590	2.828.107.173
2003	4.607.893.063	4.701.179.587	-93.286.524	396.814.996
2004	5.605.066.569	7.566.957.251	-1.961.890.682	-1.382.276.865
2005	6.335.064.787	10.186.937.028	-3.851.872.241	-3.219.835.529
2006	8.131.706.395	11.749.369.710	-3.617.663.315	-2.630.306.543
2007	10.485.918.792	14.522.983.288	-4.037.064.496	-3.601.577.268
2008	13.243.139.651	17.689.450.676	-4.446.311.025	-3.910.832.105

Nota: FOB *Free on Board*; CIF *Cost, Insurance and Freight*.
Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina (*http://www.mecon.gov.ar*).

De acuerdo a un trabajo realizado por la Fundación Export.Ar, el comercio total de Argentina con el MERCOSUR ha tenido un importante crecimiento a lo largo de la última década. Entre los años 1999 y 2008 el mismo se incrementó en aproximadamente un 135 por ciento, llegando a alcanzar una cifra cercana a los 36.103 millones de dólares. Durante dicho período, el saldo de la balanza comercial se ha mostrado deficitario a partir del año 2004 (Fundación Export.Ar, 2009).

En relación a las exportaciones argentinas hacia el MERCOSUR, éstas se incrementaron un 128 por ciento durante el período (1999-2008), experi-

mentando un incremento del 29 por ciento entre 2007 y 2008. Las importaciones por su parte crecieron durante la década analizada un notable 218 por ciento. Aunque el año 2009 fue un año de caída generalizada de la actividad económica en Argentina, si se consideran los primeros diez meses de 2009, las exportaciones hacia el MERCOSUR alcanzaron montos por 10.777 millones de dólares, experimentando una caída del 23 por ciento respecto al mismo período del año anterior, mientras que las importaciones (10.280 millones de dólares) disminuyeron un 41 por ciento. De esta manera, el saldo resultó excedentario en US$497 millones (Fundación Export.Ar, 2009).

Sin embargo, aunque las exportaciones argentinas al Brasil empiezan a crecer a partir del año 2004 (en un 19,2 por ciento en 2004, 12,1 por ciento en 2005, 29,0 por ciento en 2006, 29,2 por ciento en 2007 y 27,4 por ciento en 2008 para luego caer en 2009 un 18,7 por ciento) no modifican la participación de esas exportaciones en el total importado por Brasil. En efecto, la participación Argentina en ese mercado, que superó los dos dígitos entre 1993 y 2002, ha venido sufriendo un descenso persistente: 9,7 por ciento en 2003, 8,9 por ciento en 2004, 8,5 por ciento en 2005, 8,8 por ciento en 2006, 8,6 por ciento en 2007, etc. (MDIC, 2009).

En esta misma línea, y de manera general para todo el MERCOSUR y no sólo para Argentina, en un informe del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) se subraya que "considerando la participación del comercio intra-bloque en el total, es claro que la recuperación de las exportaciones al MERCOSUR, si bien muy significativa entre 2003-2008, no ha sido suficiente para compensar los resultados del dinamismo acumulado en los mercados extra-regionales desde el período de crisis interna (nota: se refiere al período 2001-2002). Así, aunque durante la fase expansiva reciente en ambos países las exportaciones intra-MERCOSUR crecieron a tasas mayores que las ventas al resto del mundo, esto fue insuficiente para recuperar la importancia relativa que el MERCOSUR tenía como destino en 1998" (BID-INTAL, 2009).

Ahora bien, muchos de los entrevistados hicieron referencia a que la crisis financiera internacional impidió avanzar la agenda comercial/productiva. El impacto se verifica en la caída de las tasas de crecimiento (alrededor de 0 y 1 por ciento para el año 2009) y la contracción del comercio (ver datos anteriores sobre la caída/contracción del intercambio entre Argentina y Brasil). Sin embargo, hay que notar que el comercio del MERCOSUR se resintió menos que el comercio mundial. En este sentido, un informe reciente del INTAL afirma que: "El mejor desempeño relativo del comercio del MERCOSUR con respecto al promedio mundial está vinculado a la creciente importancia de Asia como destino de las ventas externas de los países del bloque, ya que la demanda de estos mercados siguió expandiéndose o se deterioró en menor grado que la de los países que fueron el epicentro de la crisis financiera."[23]

El **perfeccionamiento de la unión aduanera**, a pesar de estar en el temario del MERCOSUR desde el año 1995, es una cuestión que aún no se ha podido resolver exitosamente. En el año 2004, se decidió que el camino a seguir sería la adopción de un Código Aduanero del MERCOSUR, la interconexión en línea de los sistemas informáticos de administración aduanera y la definición de un mecanismo para la distribución de la renta aduanera (Dec. 54/04).

De esas iniciativas – código aduanero, conexión en línea y criterio de distribución de la renta – la que más viene avanzando por impulso de Argentina (y Uruguay) es la interconexión de las aduanas. La redacción final del Código Aduanero y el tema de la distribución de la renta aduanera tampoco logran consenso. Por este motivo se declaró en la cumbre de Tucumán de mediados de 2008 que los trabajos para la redacción final del código no habían sido suficientes. Tampoco se llegó a un acuerdo sobre la distribución de la renta, teniendo en cuenta las diferentes legislaciones en los países socios vinculadas al territorio aduanero, la obligación tributaria o el mar territorial entre otros (BID-INTAL, 2009).

Con respecto a la **aplicación del arancel externo común**, muchas de las listas de excepciones siguen vigentes, algunas hasta el año 2010. A eso hay que sumar los sectores que tienen trato especial como los bienes de capital, los calzados, tejidos y confecciones, así como los bienes de informática y tecnología. De las modificaciones en el AEC para los sectores de calzados, tejidos y confecciones, Argentina ha aceptado la propuesta de Brasil de establecer nuevos niveles para contener la subida de las importaciones de esos productos (Dec. 37/07). Con relación a los bienes de capital, Argentina tuvo una posición más activa en el sentido de solicitar extensiones en el plazo para mantener sus incentivos. Por ahora, no ha habido objeción por parte de los demás socios. Ese es otro punto donde la agenda bilateral Argentina-Brasil se solapa con la agenda del bloque. Además del pedido de Argentina en el seno del MERCOSUR, representantes sectoriales de ese país se están reuniendo con sus contrapartes brasileñas para idear un régimen común de incentivos. En lo que se refiere a bienes de informática y telecomunica-

ciones, el plazo para adoptar un régimen común fue extendido, y las listas de excepciones tienen plazos que van del 2008 hasta el 2016.

En relación a las iniciativas donde Argentina tiene una participación más activa, se puede mencionar la cuestión de los **regímenes especiales de importación** que implican la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros sobre las mercancías importadas temporaria o definitivamente, y que no tienen como objetivo el perfeccionamiento y posterior reexportación de las mercaderías resultantes para terceros países (Dec. 69/00). Hasta ahora, los plazos vienen siendo prorrogados, en búsqueda de lograr regímenes comunes en sectores como los bienes integrantes de proyectos de inversión, los bienes destinados a la investigación científica y tecnológica, los destinados a la industria naval y aeronáutica, aquellos destinados a la educación y a la salud y los bienes objeto de comercio transfronterizo terrestre (Dec. 02/06). En esa agenda, Argentina ha presentado propuestas para los bienes destinados a la industria naval y los integrantes de proyectos de inversión.

Con relación a los llamados **sectores sensibles**, hay que remitirse directamente a la relación bilateral entre Argentina y Brasil. A pesar de que Argentina experimentó algunos meses de superávit comercial con Brasil a principios de 2009, el país tuvo casi seis años de déficit con el país vecino. El déficit se relaciona con un problema estructural debido a las llamadas manufacturas de origen industrial (MOI).

En este contexto, el gobierno argentino entiende que es necesario administrar el comercio de los productos en sectores sensibles mientras se busca una solución al problema estructural de la competitividad. La solución deseada por Argentina es el Mecanismo de Adaptación Competitiva[24] pero Brasil todavía no adoptó la norma y por ello Argentina aplica licencias no automáticas desde 2004 para algunos sectores como el calzado y el juguete. A partir de la crisis internacional, la cantidad de sectores fue ampliada pero, según fuentes del Ministerio de Producción y del Ministerio de Relaciones Exteriores, las licencias automáticas no alcanzarían al 10 por ciento las importaciones de Brasil a la Argentina.

Históricamente, los sectores de la economía sensibles a la apertura con Brasil fueron objeto de distintas políticas por parte de Argentina, que introdujo los foros de competitividad, la habilitación del MAC y finalmente la imposición de licencias no automáticas sobre la importación de algunos bienes. Algunas de esas iniciativas abarcaron a los cuatro países miembros, otras empezaron como iniciativas bilaterales para regionalizarse después y otras permanecieron en la agenda bilateral de Argentina y Brasil.

Los foros de competitividad fueron creados en 2003 y son espacios públicos-privados que debían servir para desarrollar cadenas de valor entre Argentina y Brasil, es decir, para complementar sus industrias. El primer foro se dedicó a la madera y el mueble. Participaban de él la *Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário* (ABIMOVEL), la *Associação das Indústrias de Móveis do Estado do Rio Grande do Sul* (MOVERGS) y el *Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves* (SINDMOVEIS) de Brasil, la Asociación Forestal Argentina, y la Federación Paraguaya de Maderas. Aunque se crearon muchos más foros en Argentina para otros sectores, nunca estos pudieron regionalizarse, con excepción de un segundo foro del MERCOSUR para el sector cinematográfico creado en el año 2007.

El Mecanismo de Adaptación Competitiva fue impulsado por Argentina durante el ejercicio del Ministro de Economía Lavagna. El mecanismo prevé la fijación de aranceles sobre productos provenientes de otro país que amenazara o causara un daño a la industria nacional. La idea es que el mecanismo funcione si las partes privadas no pueden lograr un acuerdo: en ese caso se reuniría una comisión bilateral que decidiría si la defensa comercial correspondía o no y, en caso afirmativo, por cuanto tiempo. Tal vez el aspecto más interesante de esta propuesta es que el sector afectado podía aspirar a otras defensas además del arancel a la importación del producto competidor, como por ejemplo, los créditos. Claro está que este mecanismo se ideó en Argentina con algunos sectores en mente: textiles, juguetes y calzado. Del lado brasileño, el mecanismo serviría a sectores como el arroz, las harinas y los vinos.[25]

La iniciativa, sin embargo, desató controversias en el MERCOSUR, primero porque fue un mecanismo negociado y puesto en marcha por Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, excluyendo a los dos otros miembros del bloque; y segundo porque implica un mecanismo de salvaguardia previsto para el período de transición del MERCOSUR que estaría prohibido desde la constitución de la unión aduanera.

El MAC fue finalmente establecido en el año 2006 aunque no internalizado, sino protocolizado en la ALADI.[26] Como nunca se reglamentó su funcionamiento, no se puede utilizar. El camino tomado entonces por Argentina, en las relaciones bilaterales con Brasil, es la negociación entre representantes privados de los sectores sensibles con participa-

ción/monitoreo de las autoridades, como es el caso de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, ahora llamada Reunión Bilateral Brasil-Argentina. Ese esquema viene canalizando las tensiones sectoriales mientras que la agenda de la actual Reunión Bilateral se amplía, para incluir temas de interés de ambos países con relación a terceros, como el comercio con China.

En este último sentido, la dinámica de solución de los conflictos en los sectores sigue la siguiente pauta: en el marco de las reuniones de la comisión bilateral de monitoreo, que es gubernamental, se producen, en simultaneo, las reuniones sectoriales, para establecer acuerdos de autolimitación de exportaciones/importaciones. Al día de hoy hay acuerdo para la autolimitación, por parte de Brasil, en papel, baterías de auto, frenos, calzados, muebles de madera, embragues, celulares, neumáticos, toallas y sabanas, línea blanca, entre otros; y también acuerdos de limitación por parte de Argentina en lácteos y aerosoles.[27]

Como se anticipó, la agenda de integración productiva, promovida por Argentina, está íntimamente relacionada con lo que ocurre en los llamados "sectores sensibles", ya que se ocupa, entre otros, de los sectores de madera y muebles, y de las zonas de frontera. También incluye al vino. En la percepción argentina, estos ítems de la agenda no fluyen fácilmente con Brasil ya que Brasil parece querer aprovechar los sectores de punta de la Argentina pero no colabora demasiado en aquellos sectores que él lidera.[28] En este sentido, Argentina impulsa tanto la formación de cadenas de valor como de proveedores.

Además, recientemente fue creado el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI). La iniciativa lleva a Brasil misiones comerciales de los demás países sudamericanos que, en cooperación con autoridades y asociaciones empresariales brasileñas, establecen sociedades para el mejoramiento de sus productos y la consolidación de un alto nivel de calidad, para aumentar sus exportaciones hacia Brasil.

Finalmente, una iniciativa destacable es la asociación entre la Embraer y la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, para producir partes de aeronaves y formar pilotos para la nueva flota de Aerolíneas Argentinas. El contrato, firmado el 21 de mayo de 2009, prevé la compra de 20 aviones E-190, con financiación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, que será responsable de 85 por ciento del valor total. Por ultimo, está previsto crear un Observatorio sobre la Integración Productiva, para llevar adelante investigaciones sobre los casos exitosos de desarrollo regional, con apoyo de la CEPAL y de *think tanks* de Brasil (Barral, 2009).

3.2 El MERCOSUR institucional

La necesidad de fortalecimiento institucional del MERCOSUR ha sido ampliamente documentada tanto por académicos, como por documentos oficiales del MERCOSUR (ver, entre muchos otros, Bouzas y Fanelli, 2001; Pena y Rozemberg, 2005; Czar de Zalduendo, 2005; Dreyzin de Klor y Fernández, 2005; FESUR, 2004).

La fragilidad de esta institución se sigue hallando en el desfase entre las normas aprobadas y las internalizadas por los países (es decir, las obligaciones contraídas y las aplicadas). A ello se puede añadir el desorden normativo: ya no se sabe lo qué está vigente y lo qué no; de lo que está vigente, qué se sigue aplicando y qué está en desuso. En algún momento, la Secretaría Técnica del MERCOSUR elaboró un informe que revelaba la situación normativa y lo incorpora a la página web del bloque. Sin embargo, el informe fue retirado del sitio solamente dos días después de publicado, ya que los países decidieron que los informes debían ser aprobados por los cuatro miembros antes de ser divulgados.[29] Actualmente la situación de las normas se incorpora a las actas de las reuniones del MERCOSUR en forma de anexos, pero esos anexos son de carácter "reservado", y, por lo tanto, inaccesibles para el público en general.[30]

Es cierto que hubo ciertos avances tales como la regla que establece que algunas normas tiene vigencia automática; la distinción entre normas que necesitan aprobación parlamentaria y las que necesitan un acto del Poder Ejecutivo para ser incorporadas; la exigencia de que los diarios oficiales de los países miembros tengan una sección especial dedicada a las normas del MERCOSUR; el establecimiento de consultas entre los países antes de la aprobación de las normas, para evitar incompatibilidades con el ordenamientos jurídico de los países socios una vez que ya se logró el consenso en el bloque (Dec. 23/00, 20/02, 22/04). Esas iniciativas facilitan la disminución de la llamada "brecha de implementación", pero no rompen la lógica de "negociación-acuerdo-anuncio-no incorporación-no entrada en vigencia".

Con ello, la vida institucional, entendida como el fortalecimiento de la institucionalidad del bloque mediante la mayor transparencia de la situación normativa y una mayor coherencia entre la creación y la implementación de normas, sigue siendo aún hoy una asignatura pendiente.

En el año 2002, se firmó el **Protocolo de Olivos sobre solución de diferencias**, que, entre otras cosas, instauró un Tribunal Permanente. En efecto, el Protocolo de Olivos firmado en el año 2002 creó el Tribunal Permanente de Revisión, con sede en Paraguay, convirtió en facultativa la etapa de consultas con el Grupo del Mercado Común (GMC), obligó a los países demandantes a optar por un solo foro cuando varios son posibles, se habilitó la posibilidad de solicitar opiniones consultivas al Tribunal, aunque estas todavía no sean vinculantes.

Asimismo, en el 2002, se aprobó el procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión del Comercio (Dec. 18/02) y se reformó la Secretaría Administrativa del MERCOSUR para convertirla en Secretaría Técnica (Dec. 30/02). Con relación a lo último, los sucesos recientes dan cuenta de una nueva reestructuración de la secretaría del MERCOSUR, la cual podrá contemplar la incorporación de funciones actualmente asignadas a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (Dec. 56/08). En otras palabras, se busca dar a la secretaría funciones de representación del MERCOSUR en foros internacionales y aumentar su participación en reuniones de órganos decisorios del MERCOSUR.

En el año 2005 se creó un grupo de alto nivel para proponer reformas institucionales relacionadas con los más diversos temas, desde el sistema de toma de decisiones y la incorporación de normas, hasta la administración del presupuesto y las competencias de la Secretaría del MERCOSUR (Dec. 29/06, 56/07). Hasta el momento, los resultados de esas iniciativas no son significativos y los plazos vienen siendo extendidos.

3.3 El MERCOSUR político

El **Parlamento del MERCOSUR** es una iniciativa que se conforma con la labor de los legisladores y no sólo la del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, es más difícil unificar la posición argentina. Es decir, para hacer referencia a la posición argentina en estos temas habría que incluir a los diputados y senadores (en general), a los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y su heredero el Parlamento MERCOSUR, y al Poder Ejecutivo. Son muchos actores los que "expresan" los intereses argentinos.[31] De hecho, es justamente en esta cuestión donde se puede verificar una disidencia de criterio entre los legisladores y el Poder Ejecutivo.

En el año 2005 se acordó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR que sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta. En este caso en particular, el Grupo Técnico de Alto Nivel fue una experiencia novedosa (y exitosa también si se toma en cuenta que de allí surgió el Protocolo de Montevideo), ya que este grupo de trabajo estaba compuesto por académicos de la región (Félix Peña, Gerardo Caetano, etc.) y parlamentarios de las CPC de cada país.

El ParlaSur comenzó a funcionar en 2007 y, para esta primera etapa, sus miembros fueron elegidos por los parlamentos nacionales. A partir de 2011, se espera que sus miembros sean elegidos por voto directo y simultáneo (desde 2015), en cada uno de los Estados miembros del bloque.

El órgano parlamentario tiene funciones vinculadas a la preservación de la democracia y los derechos humanos, además de crecientes funciones de control presupuestario e iniciativa legislativa. El Parlamento también debe elaborar un dictamen previo en todas las decisiones, resoluciones y directivas que emitan los órganos decisorios del MERCOSUR, cuando fuera necesario.

Dentro del mandato, se ha considerado la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del MERCOSUR, de modo a facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control. Entre las atribuciones se incluye la facultad de codecisión así como la prerrogativa de emitir opinión sobre tratados de adhesión de nuevos miembros y demás tratados internacionales.

Sin embargo, no hubo acuerdo inicial entre los países miembros para establecer en el Protocolo Constitutivo una fórmula que determinara la representatividad de los países. Sólo en 2009 se logró el acuerdo político, por el cual se acordó la representación proporcional, denominada proporcionalidad atenuada, que implica un método de representación poblacional y de acuerdo a algunas especificaciones.[32]

Ahora bien, como el acuerdo político rompe la regla del consenso en el MERCOSUR, el gobierno argentino es reacio a la propuesta del texto para la representatividad en base a la proporcionalidad ciudadana atenuada: le agrada más la iniciativa de Paraguay, que también boga por el criterio paritario, sistema de codecisión y tribunal internacional de justicia. Argentina sólo estaría dispuesta a aceptar que el ParlaSur deje de ser consultivo si se regresa al criterio paritario. Esta es la tensión entre los parlamentarios del MERCOSUR por el lado argentino y el Ejecutivo.

Otra de las iniciativas políticas del MERCOSUR apoyada por la Argentina fue la creación en 2007 del **Observatorio de la Democracia del MERCOSUR**. Formando parte del trípode Instituto Social,

Observatorio de la Democracia y Escuela de Capacitación de Funcionarios, el Observatorio tiene como funciones: realizar un seguimiento de los procesos electorales de la región; establecer pautas propias para la observación electoral y para el funcionamiento del cuerpo de observadores; desarrollar indicadores propios sobre la calidad del funcionamiento de las instituciones democráticas; promover investigaciones aplicadas sobre el mejoramiento de la calidad democrática en la vida de los Estados partes; promover la vigencia efectiva de los principios del Acta Democrática de Ushuaia; y difundir los estudios e informes vinculados a las tareas del Observatorio.

El Observatorio estuvo muy activo durante las elecciones en Brasil y Venezuela y también recientemente en las parlamentarias de Argentina. En este último país en particular, como el Congreso también creó un observatorio, se decidió unificar los esfuerzos, por lo que la agenda argentina será gestionada por el legislativo.

3.4 El MERCOSUR social

Desde su relanzamiento en el año 2003, el MERCOSUR amplió su agenda para abarcar temas sociales, entendidos como la preocupación por la generación de empleo y las condiciones sociales de los habitantes del bloque. Por ello los aspectos sociales dominan el lenguaje de las Declaraciones del MERCOSUR, así como la formulación de objetivos en toda iniciativa desde el 2005 a la fecha.

En ese ámbito, se pueden citar algunos avances, como la creación del **Instituto Social del MERCOSUR** (ISM) cuyos objetivos generales son contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR; aportar a la superación de las asimetrías del bloque; colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales; sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales; recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.[33] Sin embargo, el presupuesto asignado al ISM es irrisorio: alrededor de 100.000 dólares al año.

Además, durante la última reunión del Consejo del Mercado Común de 2008 se tomaron dos resoluciones: la creación de la **Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR**; y la adopción de un documento conteniendo ejes y directrices para la elaboración del **Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR**.

Sin embargo, a pesar de algunas iniciativas pequeñas, la concretización de esta "visión" general sobre la misión del MERCOSUR como promotor de políticas sociales a nivel regional aún no se ha producido.

4 A manera de reflexión final

Sin lugar a dudas, América Latina se está reconfigurando económica, política y socialmente y lo está haciendo en buena medida redefiniendo la relación Estado-mercado prevaleciente en los años '90. Han cambiado las condiciones económicas, otros son los líderes, y la intervención estatal ya no es sinónimo de mala política. En este contexto, circulan por lo menos dos hipótesis: (i) una posible bifurcación de caminos en el Cono Sur (modelo del Atlántico con eje en el MERCOSUR y modelo del Pacífico con eje en la relaciones comerciales con Estados Unidos y Asia); y (ii) la afinidad ideológica de los líderes sudamericanos que facilitaría la resolución de muchos de los conflictos generados por la creciente interdependencia entre los socios de las iniciativas de integración regional.

¿Podemos verificar positivamente alguna de estas hipótesis? No. Ninguna de ellas.

Primero, es evidente que la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y la firma de los TLCs con Estados Unidos por parte de Perú y Colombia dificultará (o, incluso, impedirá) la profundización de la Comunidad Andina. Sin embargo, este movimiento no se ha traducido en la incorporación inmediata de Venezuela al MERCOSUR.

Segundo, la situación actual del MERCOSUR muestra que la afinidad ideológica no logró resolver, ni por sí sola, ni dentro de un contexto económico favorable, la agenda "histórica" del MERCOSUR (el perfeccionamiento de la unión aduanera, la internalización efectiva de las normas, la cuestión de los sectores sensibles); ni consiguió activar el MERCOSUR "social" (cuyos únicos avances son la creación de un Instituto con bajísimo presupuesto y una comisión que coordina a los Ministros de Asuntos Sociales). Tampoco el MERCOSUR pudo desactivar conflictos importantes como el que enfrenta a Argentina y Uruguay por la planta de Botnia y que terminó en la Corte Internacional de Justicia; y se crearon distintos mecanismos bilaterales (como el MAC o el diálogo periódico de alto nivel entre Argentina y Brasil) para resolver otros conflictos entre Argentina y Brasil.

Es decir, la agenda comercial del MERCOSUR aparece como pequeña (y el MERCOSUR como proyecto, en este sentido, desalienta) ya que todavía no se han superado los debates sobre el perfeccionamiento de la unión aduanera, los tres sec-

tores sensibles con Brasil y las licencias no automáticas, sobretodo si se considera que los cuatro países miembros tuvieron tasas de crecimiento altísimas durante 5 años consecutivos. La agenda comercial del MERCOSUR no sólo sigue estancada, sino que también lo está la agenda comercial con los otros países y otras regiones. Y esto ocurre en un periodo de expansión comercial.

En lo referente a la agenda político-institucional, si se creía que la afinidad política iba a resultar en una mayor confianza entre los líderes de la región a la hora de fortalecer institucionalmente el MERCOSUR, e impulsar la construcción de instancias regionales comunes, esto sólo se ha producido parcialmente. La agenda del MERCOSUR sigue enfrentando el problema de la ausencia de adhesión a las normas (o el incumplimiento de lo acordado) y la poca transparencia de la situación normativa del bloque. El MERCOSUR y la CAN no han logrado fortalecer su alianza y consolidar una agenda futura de trabajo que involucre a las dos entidades regionales. Asimismo la incorporación de Venezuela al MERCOSUR cumple ya tres años sin avances, aunque el comercio con Venezuela no cese de aumentar.

En realidad, visto la dinámica del proceso *a posteriori*, es evidente que en tres años el proceso de incorporación de Venezuela no ha logrado ni pavimentar la vía política (el acuerdo de incorporación todavía no ha sido aprobado por el Congreso de Paraguay) ni la vía técnica. Los grupos que se crearon para lograr la incorporación la Venezuela están en pausa y todos los plazos se han vencido. Sin embargo, se puede recalcar que el intercambio comercial ha crecido sostenidamente desde el año 2004 (exportando la Argentina bienes primarios – soja, carne, arroz – e importando energía – crudo, diesel y nafta) y que desde el congelamiento de las relaciones entre Venezuela y Colombia (2008), la Argentina reemplazará a Colombia como proveedor en algunos rubros, entre ellos, automóviles.

¿Ha retrocedido el MERCOSUR en estos seis años? De ninguna manera. Existen datos e iniciativas prometedoras: el intercambio comercial, el desendeudamiento de los países miembros, del superávit fiscal son datos positivos. El intercambio en moneda local entre Argentina y Brasil, que se extenderá ahora al comercio entre Uruguay y Brasil, o la conformación de un Parlamento, que tal vez logre destrabar el problema de la incorporación de las normas, son también iniciativas favorables.

Pero parece que, aunque Argentina nunca ha omitido al MERCOSUR en su eje central discursivo, tampoco ha podido definir ni consolidar una agenda del MERCOSUR que promueva su discurso (integración productiva y social). En vista de que el MERCOSUR es un proyecto compartido, difícilmente se podría atribuir a la Argentina, aunque no sea un socio menor, la responsabilidad del escaso avance del MERCOSUR. Sin embargo hay hechos que pueden a ser iniciados a nivel nacional para "incitar" a los otros socios a actuar. Por ejemplo, existe en el MERCOSUR un problema grave de transparencia, ya que no está en línea la información sobre el estado de la normativa; ni se puede hallar en la página oficial del MERCOSUR información relativa al intercambio comercial entre los socios; ni tampoco se encuentran detalles de la accesión de Venezuela, como los equipos negociadores, temas de negociaciones, posiciones negociadoras, reportes públicos sobre el estado de la incorporación. Argentina podría simplemente empezar a dar toda esa información en su página web. Cuantos más actores accedan a la información, ya sean académicos, funcionarios de otras agencias estatales, empresarios, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), más conocimiento sistemático fundado se puede generar sobre esa información. Estos insumos pueden ser un mejor apoyo para la formulación de políticas y de posiciones negociadoras en relación a la integración.

Sin embargo, parece razonable empezar a preguntarse si esta "nueva" agenda social (más la agenda económica comercial) podría construirse sin cesión de potestades de los Estados miembros (por ejemplo sin sistemas comunes de monitoreo de la incorporación e implementación de las normas regionales). También se podría considerar la nueva agenda social sin la creación de una instancia que se dedique a pensar sobre la región, desde la región y en interés de la región (por ejemplo una unidad de investigación en la Secretaría del MERCOSUR); se podría avanzar en la agenda con un Brasil más centrado en su papel global que en su papel de socio regional; o se podría incluir en la agenda temas tales como el medioambiente o la promoción de la innovación.

Finalmente, en el marco de las interpretaciones que se realizan sobre el futuro de las alianzas regionales y las iniciativas de integración, las acciones argentinas parecen reactivas (más que activas y cohesionadas alrededor de una idea central de mediano y largo plazo). Argentina no parece avanzar especialmente iniciativas regionales de integración económica en el MERCOSUR y utiliza al UNASUR como marco político de acción en la región. Por defecto, es una estrategia que permite a los países ir avanzando en diferentes velocidades, mantener espacios discrecionales de políticas nacionales y seguir, de alguna manera, apostando a la viabilidad de la integración sudamericana.

BIBLIOGRAFÍA

Barral, W. (2009). "Una relación a largo plazo". *La Nación*, 06.06.2009, Buenos Aires.

BID-INTAL (2005). *Informe MERCOSUR,* No. 10, Diciembre 2005, Buenos Aires. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_10.pdf.*

BID-INTAL (2009). *Informe MERCOSUR*, No. 14, Diciembre 2009, Buenos Aires. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_14.pdf*

Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001). *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Fundación OSDE, Buenos Aires.

CEPAL (2007). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007*. Agosto 2007. Disponible en: *http://www.eclac.org/comercio/paninsal/*.

CEPAL (2008). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Ca*ribe, 2007. Tendencias 2008*, Diciembre 2008. Disponible en: *http://www.eclac.org/comercio/paninsal/*.

Czar de Zalduendo, S. (2005) "La institucionalización en los acuerdos regionales: el caso del MERCOSUR". En: Basevi, G., Donato, V. y O´Connell, A., eds. *Efectos reales de la integración regional en la Unión Europea y el MERCOSUR*. Buenos Aires, Universidad de Bologna: 109.

Delich, V. (2005). "Trade and Dispute Settlement in South America. Concerns and Challenges in the way to the FTAA", *Trade and Integration*, BID-INTAL, Enero-Abril 2005: 3-25. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTAL_I&T_24_2006_Delich.pdf.*

Delich, V. (2007). "Nuevos miembros en el MERCOSUR: El caso Venezuela *vis-à-vis* la experiencia de la Unión Europea", *La Voz del Foro* (Publicación Mensual del Foro de Abogados de la Provincia de San Juan, Rep. Argentina), Año VI, No. 43, Marzo 2007: 24-27. Disponible en: *http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/delich_nuevos.miembros.en.el.mercosur.pdf.*

Delich, V., Botto, M. y Tussie, D. (2003). "El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR", *Nueva Sociedad*, No. 186, Julio-Agosto 2003, Venezuela: 114-127. Disponible en: *http://www.flacso.org.ar/rrii/publicaciones/regionalismo-integracion.pdf.*

Dreyzin de Klor, A. y Fernández, D. (2005). "Avances y fracasos de los esquemas subregionales latinoamericanos. El caso del MERCOSUR", Suplemento mensual de Derecho Internacional Privado y de la Integración, *Diario Jurídico el Dial*, 22.03.2005. Disponible en: *www.eldial.com*.

Fairlie, A. (2009). "Integración regional y acuerdos Norte-Sur en los países andinos". Paper presentado en el seminario internacional "Integración regional en un contexto de crisis", organizado por la UNCTAD y la PUCP, 07.12.2009, Lima.

FESUR, Friedrich Ebert Stiftung Uruguay (2004). *Desafíos institucionales para el MEROCUR: Las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad*. Disponible en: *http://www.redmercosur.net/encuentro2004/ouro_preto_10_anos_despues/Desafios_institucionales_MERCOSUR.pdf.*

Fundación Export.Ar (2009). *Informe Estadístico. Intercambio comercial Argentina – Mercosur*. Diciembre 2009. Disponible en: *http://www.exportar.org.ar/informes_estadisticos.html.*

MDIC, Minsiterio de Desenvolvimento, Industria y Comercio Exterior (2009). "Intercambio comercial brasileiro-Argentina", Secretaría de Comercio Exterior, Brasília, Documento RT-102, 10.12.2009.

Peixoto, J. y Deciancio, M. (2008). "El Banco del Sur: de marchas y contra-marchas vive la integración", *Valor FOB*, No. 42, Agosto-Septiembre 2008, Buenos Aires.

Pena, C. y Rozemberg, R. (2005). "MERCOSUR ¿una experiencia de desarrollo institucional sustentable?", *Revista de Comercio Exterior e Integración*, Marzo 2005: 45-62. Disponible en: *http://cei.mrecic.gov.ar/revista/02/parte%203-2.pdf.*

Peña, F. (2009). "La integración del espacio sudamericano: la Unasur y el MERCOSUR pueden complementarse?", *Nueva Sociedad*, No. 219, Enero-Febrero 2009: 46-58. Disponible en: *http://www.nuso.org*.

Serbin, A. (2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?, *Nueva Sociedad*, No. 219, Enero-Febrero 2009: 145-156. Disponible en: *http://www.nuso.org*.

UNASUR (2008). "Declaración de la Moneda". Reunión extraordinaria de UNASUR, 15.09.2008, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf.*

Valladao, A. (2006). "The new Tordesillas line. The present great Latin America East-West divide", Sciences Po, Chaire MERCOSUR. Disponible en: *http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=97.*

Vigevani, T. y Ramanzini Jr., H. (2009). "Brasil en el centro de la integración: los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración", *Nueva Sociedad*, No. 219, Enero-Febrero 2009: 76-96. Disponible en: *http://www.nuso.org*.

2

ARTÍCULO 2

Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos

Por **Alan Fairlie Reinoso**
Profesor principal, Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú
afairli@pucp.edu.pe

EXECUTIVE SUMMARY

Regional integration and North-South agreements in the Andean Community

The last decade witnessed a marked divergence of development strategies among members of the Andean Community (CAN). While Peru and Colombia implemented policies oriented towards progressive liberalization and openness, and pursued Free Trade Agreements (FTAs) with countries outside the region, Venezuela, Ecuador and Bolivia took a less market-oriented route. As a consequence, the process of regional integration collapsed, and Venezuela decided to withdraw from the bloc.

From a theoretical point of view, not all the extra-regional agreements represent an impediment to regional integration. In this context, the paper first analyzes the obstacles to the integration process in the Andean region created by the FTA between the United States (US) and Peru. It then compares the most significant provisions of this agreement on market access, intellectual property, public procurement and capital flows with those that are being negotiated between the European Union (EU) and different members of the Andean Community.

Section 1 presents an overview of theoretical arguments about the linkages between regional economic integration and development, focusing in particular on the differences between South-South and North-South schemes. The author emphasizes the inherent risks of negotiations between developing countries and the developed ones which are generally able to impose terms more favourable to their own interests. He also discusses the traditional trade-off in North-South negotiations: developing countries look for access to a major market, whereas developed countries seek concessions on investment, services, intellectual property and public procurement.

Section 2 analyzes the historical evolution of the different agreements that have involved CAN members, and sets the stage for a detailed discussion of the trade agreements negotiated with the US and the EU (Sections 3, 4 and 5).

The author suggests that the FTA between Peru and the United States has resulted in numerous problems for the CAN. First, the tariff reduction agreed with the US virtually liquidated the possibility of further progress in the establishment of a common external tariff of the grouping. Second, there is a serious risk of replacing intra-regional trade with imports from the US. This would severely harm the most dynamic sectors of the region's economy as the mainly intra-industry trade within the Andean Community concentrates on high value added manufactured goods which are generally not competitive in the international market. Finally, from a political perspective, the ratification of the FTA led to a fragmentation of approaches to trade liberalization and regional integration among the Andean countries. To overcome this problem, the CAN decided to undertake collective negotiations with the EU. However, internal divisions of the bloc led to a stall in these negotiations and a return to bilateral talks between the EU and single CAN member States.

The last part of the paper (Sections 6 and 7) offers reflections about future prospects of regional integration in the Andean Community. The author suggests that the survival of the grouping will ultimately depend on the process of implementation of the FTAs with the US, as well as the resolution of the existing internal political divergences. To avoid a collapse of the agreement, it will be essential to proceed with the implementation of the Declaration of Tarija, which calls for the development of a more comprehensive integration strategy able to strike a balance among social, cultural, economic, environmental and trade issues in the region.

1 Introducción

El proceso de integración regional en la Comunidad Andina tiene larga gestación y atraviesa una de sus más profundas crisis. Los choques externos (positivos y negativos), los cambios en las estrategias de desarrollo de los países miembros, así como los instrumentos y decisiones vinculados a la institución andina han interactuado de modo complejo para llegar la situación actual al cumplirse 40 años de su fundación.

Las políticas de desarrollo de los países miembros son distintas y tienen una difícil coexistencia. Perú y Colombia han tenido continuidad en sus políticas de liberalización y apertura, mientras que Venezuela, Ecuador y Bolivia han optado por cuestionarlas y emprender caminos alternativos.

También se producen diferencias fundamentales en la estrategia de inserción internacional. Los primeros países han impulsado la conclusión de TLCs extrarregionales, mientras que los segundos no sólo los rechazan, sino que les atribuyen causalidad en la crisis de integración regional. Esta fue la razón que Venezuela planteó para su salida de la CAN.

Aunque Colombia y Perú hayan logrado un acuerdo con el Ejecutivo de los EEUU, sólo Perú aprobó el tratado a nivel parlamentario y definió una agenda de implementación que está en curso. Este acuerdo sirve además de referente para otras negociaciones, como la que actualmente se están negociando con la UE. Por ello, nos parece importante hacer un balance del contenido y del impacto de este tratado que afecta la dinámica del conjunto de la integración regional, si bien sólo es vigente en el Perú.

Existen diferentes trabajos (Giordano *et al.*, 2006; CAN, 2006; Teullet, 2006; Morón, 2005; entre otros) que han analizado el impacto que, para el Perú, han tenido los acuerdos norte-sur y la firma del TLC con los EEUU. Utilizando diferentes metodologías, distintos estudios han subrayado las ventajas que se derivan de estos acuerdos, tales como el acceso a un mercado importante, el crecimiento de las exportaciones y del comercio, así como mayores flujos de inversión potencial. Pero, más allá de los datos cuantitativos, desde esta perspectiva, resaltan dos aspectos cualitativos: la continuidad de las reglas de juego para los inversionistas, y la permanencia de una estrategia de liberalización y apertura implementada en los años noventa. Explícita o implícitamente, se suscribe la concepción de "nuevo regionalismo" (Devlin y Estevadeordal, 2001).

Sin embargo se han llevado a cabo varios estudios de impacto y análisis sectoriales que han hallado resultados netos negativos. En la medida en que ya se disponía de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA), las estimaciones de incremento marginal de exportaciones no parecen sustanciales, y más bien se ha previsto un déficit futuro de la balanza comercial. Tampoco los cálculos muestran cifras positivas de crecimiento, ni de inversiones, ya que se considera que otras son las variables que definen su dinámica. Independientemente de la percepción o balance que se tenga de las reformas de apertura, estos estudios han resaltado la pérdida de márgenes de maniobra (o *policy space*) del Estado para la implementación de una estrategia de desarrollo (Seminario, 2004; Fairlie *et al.*, 2006).

De un lado se busca la permanencia de la estrategia de desarrollo basada en el libre mercado, el crecimiento exportador y la atracción de inversión directa extranjera. También se argumenta que los TLCs son la herramienta adecuada. En este sentido, se mantiene un rol mínimo del Estado y lo que se discute más bien son los componentes de la agenda doméstica que permitirán la implementación del TLC.

De otro lado se subraya la pérdida de instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), de la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión) y del desarrollo sostenible (estándares laborales y medioambientales). Esto también se aplica al sector del fomento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y a las regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados), así como al sector de ciencia y tecnología (políticas respecto a patentes, marcas, biodiversidad y conocimientos tradicionales). Pero, también de trata de una pérdida de la soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa).

La mayoría de las instituciones internacionales han ponderado las virtudes de los TLCs, aunque se han cuidado de señalar que deben cumplirse un conjunto de condiciones y políticas de orden doméstico para que los beneficios se hagan efectivos (Banco Mundial, Organización de los Estados Americanos, OEA). Otras instituciones han tenido una posición intermedia, señalando también algunos costos de estos TLCs, e indican asimismo de los requisitos domésticos que se deberían cumplir (CEPAL).

Asimismo, también se han formulado posiciones bastante críticas hacia los TLCs, señalando que los beneficios son potenciales y que pocas veces se realizan; pero que los costos (sobre todo en disciplinas) son muy reales y concretos. Se cuestiona la definición del "nuevo regionalismo", recalcando que se trata más bien de un bilateralismo que incluye acuerdos OMC-plus, y que no favorece el multilateralismo. Se indica que los países en desarrollo no son receptores sino exportadores netos de capital, que una estrategia primario-exportadora tiene muchas limitaciones y que ésta sólo es viable en las fases expansivas de la economía mundial.

Pero, lo que más se cuestiona es la pérdida de instrumentos del Estado para llevar a cabo una estrategia de desarrollo viable para los países del sur. Se ponderan asimismo los beneficios de los acuerdos sur-sur, y sobre todo las potencialidades de cooperación existentes (UNCTAD, 2007).

Las posiciones oscilan entonces entre aquellas que avalan totalmente los TLCs, y aquellas que emiten críticas parciales, e incluso se oponen abiertamente a los tratados y a la estrategia que los sustenta, por considerar que no contribuyen al desarrollo de estos países.

Por supuesto, hay análisis matizados, que si bien se sitúan en el primer planteamiento, cuestionan la estrategia de desarrollo primario-exportadora que puede volverse permanente en países como el Perú, si no se toman las medidas adecuadas (Giordano *et al.*, 2006). El debate está, en última instancia, en el rol que el Estado debe jugar en la agenda de implementación de los TLCs, o en el diseño de estrategias alternativas de desarrollo y de inserción internacional.

Los TLCs no sólo definen la estrategia de desarrollo de los países, sino que afectan el proceso de integración regional andino. Desde la primera óptica se señala que el tratado y el proceso de integración pueden coexistir, y no debería haber conflicto. Desde la segunda, se argumenta que el TLC contribuye a la fragmentación de la integración andina.

2 Acuerdos regionales y desarrollo

La proliferación de acuerdos regionales, que representan alrededor de 40 por ciento del comercio mundial, ha generado preocupación en organismos como la Organización Mundial de Comercio, en la medida en que no siempre se garantiza la convergencia con el multilateralismo (OMC, 2005). Estos acuerdos, que se multiplicaron especialmente en la década de 1990, presentan como novedad los acuerdos norte-sur, principalmente los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien los acuerdos sur-sur constituyen la mayoría absoluta de estos acuerdos regionales, los norte-sur concentran la mayor parte del comercio y la inversión.

Estevadeordal *et al.* (2008) consideran que la liberalización del comercio induce a la reasignación de los trabajadores y que a menudo es costosa. Por ello, estiman que una liberalización mundial profunda no es posible. Desde esta lógica inductiva, se llega a la conclusión de que sólo se puede iniciar una nueva ronda de reducciones arancelarias cuando la mano de obra que compite con las importaciones ha sido reasignada. De allí que consideren que es posible avanzar hacia el libre comercio mediante los Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs). Los autores comprueban econométricamente que bajo un TLC la caída de aranceles multilaterales, debido en parte a la cláusula de la nación más favorecida (NMF), tiene mayor impacto en las líneas arancelarias que incorporan reducciones arancelarias preferenciales a favor de un socio comercial, sobre todo cuando este socio es un proveedor importante. No obstante, no sucede lo mismo bajo las uniones aduaneras, ya que en este caso, los socios firmantes utilizan su poder de mercado para coordinar medidas proteccionistas frente a terceros.

Tussie y Heidrich (2008) argumentan que el regionalismo no se opone radicalmente al multilateralismo, sino que existe una creciente interdependencia entre ambos, aunque no de forma simétrica. Actualmente se sigue registrando un aumento sin precedentes de distintos tipos de acuerdos regionales, especialmente de Tratados de Libre Comercio, que han erosionado severamente el sistema de arancel NMF. No obstante, la OMC todavía continúa desempeñando un rol importante ante este creciente regionalismo. La autora hace un balance sobre el número, los temas y la forma de solución de controversias entre los socios a nivel mundial y los socios de la CAN y del MERCOSUR. Se llega a la conclusión de que la mayoría de los países con ACRs recurren a la OMC para solucionar las controversias que surgen en sus múltiples TLCs, ya que no tienen un cuerpo legal de Solución de Controversias (adecuado especialmente para temas de *antidumping* y salvaguardias). Desde este punto de vista, la OMC ha jugado hasta el momento, sin quererlo, el papel de tutor de la mayoría de acuerdos regionales.

La preocupación por la proliferación de acuerdos regionales ha llevado a diversos planteamientos alternativos para multilateralizar el regionalismo,

no sólo considerando las reglas de origen (RdO) (Baldwin, 2007; Estevadeordal *et al.*, 2007).

Baldwin (2007) tiene una mirada negativa sobre la proliferación de acuerdos regionales debido a que éstos introducen ineficiencias económicas tanto por la desviación de comercio que se crea, como por el enredado entramado de reglas de origen que dificultan el comercio. También por que se presentan como un obstáculo para ampliar la reducción arancelaria hacia el resto de los países.

Park *et al*. (2008) hacen un análisis del efecto del *spaghetti bowl* en Asia Oriental debido a los acuerdos comerciales regionales y determinan que una unión aduanera es superior a un TLC en términos de creación de comercio intra-bloque. Este resultado es compatible con la hipótesis de que una superposición de acuerdos de libre comercio puede dar lugar a altos costos a causa del engorroso sistema de verificación de las reglas de origen.

En el caso específico de los acuerdos norte-sur, se establecen relaciones asimétricas entre los países pequeños y los países hegemónicos que imponen condiciones que les son más favorables. Con el fin de lograr una posible solución al problema del *spaghetti bowl*, Baldwin (2007) sugiere que se debe "multilateralizar el regionalismo". Es decir, buscar la armonización de la red de ACRs existentes de tal forma que sea más amigable con la meta de la multilateralización mundial. Se proponen dos vías: la primera sugiere que todas las naciones apliquen el arancel NMF de cero lo cual eliminaría el problema de las RdO no armonizadas y la segunda implica establecer formas de acumulación de origen diagonal cuando países bastantes interrelacionados tienen diferentes TLCs entre ellos.

Cuadro 1

Opciones de convergencia de los ACRs

Multilateralización de RdO **– El *spaghetti bowl* que se ha creado en torno al sistema de reglas de origen resulta el principal obstáculo para avanzar hacia el libre comercio mundial. No obstante, existen posibles soluciones como el Sistema Paneuropeo de Normas de Origen. Este se creó a causa de la creciente ineficiencia comercial debida al entramado de reglas de origen existente entre los países centroeuropeos y sus socios comerciales periféricos. La problemática se hizo evidente cuando se deslocalizó (*offshoring*) la industria europea hacia los países del Este de Europa. Las firmas tuvieron dificultades a la hora de tomar decisiones de producción debido a las distintas reglas de origen que tenían que cumplir para introducir sus productos en los países europeos de origen. Las firmas, como posibles granadoras de la multilateralización de las RdO, crearon un compromiso político para contrarrestar la influencia de los perdedores. Esta experiencia exitosa también se puede replicar a los países asiáticos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Al tener un creciente comercio intra-industrial, así como relativamente un armonioso sistema de reglas de origen, es posible que puedan establecer un sistema regional de RdO.**

Compras Públicas **– Las barreras no arancelarias vinculadas a la contratación pública de bienes no se relacionan de forma tan directa al *spaghetti bowl*, pero si pueden apoyar el proceso de multilateralizacion general. La ampliación del Acuerdo de Contratación Publica (ACP) de la OMC sería la solución lógica, pero dadas las actuales normas de adhesión (los entrantes tienen que negociar un canje de concesiones con cada miembro), resulta difícil en el mediano plazo. Una vía alternativa sería la instauración de un sistema de regional de compras públicas monitoreado por la OMC.**

Servicios **– A diferencia del comercio de bienes, el *spaghetti bowl* de los acuerdos sobre servicios no es tan evidente. Una de las razones es que la mayoría de los ACRs, que incluyen los servicios, consideran que los principios NMF y RdO son libres. Asimismo, en el plano de la OMC, el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS) y considera que las RdO para los servicios son flexibles, pero sólo aplicables a los países desarrollados miembros. No obstante, el hecho de que la mayoría de las naciones en desarrollo haya adoptado el acuerdo sugiere que existe una voluntad de compromiso. Para poder asegurar la multilateralización del comercio de servicios es necesario generar el compromiso de los miembros (desarrollados y en desarrollo) en cuanto al uso de este tipo de RdO flexibles en los ACRs que se vienen firmando.**

Obstáculos Técnicos al Comercio **(OTC) – En los ACRs bilaterales que se han venido firmando en los últimos años, la armonización de los OTC se ha limitado al reconocimiento mutuo de las supervisiones y de las pruebas en distintos sectores. Los campos sobre los que se aplica el reconocimiento mutuo no son disímiles entre las naciones. No obstante, para prevenir posibles problemas se podría modificar el Acuerdo sobre OTC con objeto de que el reconocimiento mutuo, que muchos países ya han aceptado con sus socios bilaterales, sea incluido**

Cuadro 1

Opciones de convergencia de los ACRs

en el Acuerdo. Otra opción es establecer un conjunto de acuerdos bilaterales regionales de reconocimiento mutuo. De esta forma, se lograría simplificación administrativa y transparencia.

***Inversión* – Los más de 2.500 tratados bilaterales de inversión en vigor comprenden prácticamente la totalidad de los flujos de las inversiones extranjeras directas (IED) en el mundo. Los acuerdos de inversión son bastantes similares, lo cual los hace pasibles de multilateralización.**

***Política de competencia* – Esta es un área en la que los ACRs han avanzado sustancialmente en la eliminación potencial y real de protecciones. Sin embargo, aún subsisten una serie de obstáculos. Una forma de superar estos obstáculos sería la formación de clubes regionales donde exista el compromiso de los miembros sobre la manera de aplicar principios esenciales y armonizados de buenas políticas de competencia.**

Fuente: Baldwin (2007).

También se han hecho propuestas de multilateralización regional para América Latina (Rodríguez, 2005) y de mecanismos de convergencia de la CAN, el MERCOSUR, y la integración sudamericana (CAN, 2008; Saéz, 2008; Vaillant, 2007).

Albertin (2008) argumenta que cuando un país entra en un acuerdo comercial regional, adquiere acceso preferencial al mercado de sus socios, lo cual aumenta los intereses de los exportadores sobre este acuerdo. Como consecuencia, los sectores exportadores organizan un grupo de presión con el fin de que no se erosione este acuerdo preferencial a cambio de tener un acuerdo multilateral. También es evidente que si las distorsiones en las políticas son lo suficientemente fuertes y las barreras comerciales contra los no miembros son lo suficientemente bajas, el acuerdo comercial regional será preferido al acuerdo de libre comercio multilateral. No obstante, se entrará en el acuerdo comercial regional sólo si la contribución política máxima que está dispuesto a dar el grupo de interés, es suficiente para compensar la pérdida de bienestar social global que implica esta elección (teniendo en cuenta las distorsiones que conlleva dicha política).

En Sudamérica se han impulsado simultáneamente ambos tipos de acuerdos, en un contexto de estancamiento del multilateralismo y crisis de la integración regional. Los órganos y funcionarios oficiales de organismos como la Comunidad Andina plantearon la tesis de la complementariedad de los TLC con la integración regional. Otros países y actores – como Venezuela y Bolivia – atribuyen la crisis regional justamente a estos acuerdos.

La justificación de las ventajas de los acuerdos norte-sur y la necesidad de articularlos a la normativa multilateral, y especialmente a las estrategias de liberalización y apertura del Consenso de Washington, fueron planteadas por el Banco Internacional de Desarrollo con el concepto de "nuevo regionalismo" (Devlin y Estevadeordal, 2001).

Diversos autores del norte han cuestionado los procesos de integración sur-sur por la desviación de comercio que se genera y por los limitados resultados que exhiben (ver más autores, Yeats 1997). Los resultados óptimos se obtendrían en acuerdos norte-sur multilaterales – como el Área de Libre Comercio de las Américas – o bilaterales (Venables, 1999, 2001 y 2003). En este punto, sin embargo, no hay consenso, ya que instituciones como el BID y CAF señalan que, en los procesos regionales de integración de América Latina, la creación de comercio ha superado los efectos de desviación del comercio. Estos no han sido tan significativos como en el pasado justamente por la reducción arancelaria y la apertura unilateral que se había producido durante la década de 1990 (BID, 2002). El Banco Mundial tiene una visión más escéptica (Banco Mundial, 2005).

Estos acuerdos norte-sur tienden a generar un *trade-off* entre acceso a mercados y concesión en disciplinas. Los países en desarrollo buscan asegurar el acceso a un mercado importante, haciendo permanentes las preferencias unilaterales otorgadas como, por ejemplo, una política de apoyo a la lucha contra el narcotráfico – la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga norteamericana y el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SGP) europeo. A cambio de ello, los países desarrollados obtienen acuerdos OMC-Plus en inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras del Estado. El propio BM señala que una excesiva concesión exigida a los países en desarrollo puede ser contraproducente desde la perspectiva del desarrollo (Banco Mundial, 2005).

Otros autores han planteado la necesidad de que estos acuerdos deben responder al menos a cuatro desafíos: asegurar la reciprocidad efectiva, ayudar a cubrir los costos de ajuste y transición,

impedir la consolidación de dinámicas de polarización, y asegurar que los efectos indirectos institucionales sean positivos (Bouzas, 2005).

Por otro lado, se han cuestionado los resultados de la implementación del Consenso de Washington en la región, que incluyen autocríticas de sus propios mentores (Williamson, 2000 y 2002; Kuczynski y Williamson, 2003), con planteamientos de reformas de segunda generación (Banco Mundial, 2003) y críticas sobre política comercial e inserción internacional (Rodrik, 1997 y 1999; Rodríguez y Rodrik, 1999) o la politica de desarrollo (véase, por ejemplo: Ocampo, 2001 y 2005; CEPAL, 2001 y 2004; French-Davis, 1999; y UNCTAD, 2007). Inclusive, hay críticas emitidas por quienes tuvieron un rol protagonista en instituciones multilaterales y ahora hacen un cuestionamiento sistemático (Stiglitz, 1997, 1998, 2002 y 2003).

A pesar de estos cuestionamientos teóricos sobre la estrategia de desarrollo y los TLCs, los organismos oficiales de integración han buscado conciliar y rescatar algunos de estos procesos. Es el caso de la CAN, en cuyo seno se planteó un nuevo diseño estratégico que buscaba compatibilizar la competitividad de los países y el desarrollo, procurando que el proceso de integración avanzara en temas estratégicos distintos del arancel externo común y el comercio. Se buscaba conciliar la inserción competitiva con la mejora del nivel de vida de la población, y en este proceso se veían como compatibles los TLC con los Estados Unidos y el proceso de integración andino y sudamericano (Wagener, 2004).

El proceso de integración andina ha tenido avances y retrocesos, pero ha estado lejos, ya no de alcanzar un mercado común en 2005, sino de completar una unión aduanera (BID-INTAL, 2002 y 2005). Si bien la calidad de comercio de mayor valor agregado es un activo, no se ha podido avanzar en las otras esferas sin superar el problema comercial (CAN, 2004a). En el momento en que se intentaba impulsar el nuevo plan estratégico, se produjo la suscripción del TLC entre Perú y los Estados Unidos, lo que precipitó la crisis (Fairlie, 2005a).

La Secretaría General de la CAN encargó diversos estudios de impacto sobre el ALCA, el TLC con Estados Unidos y la integración regional tanto para el tema de acceso a mercados (Argüello, 2006; Light, 2003), servicios (La Torre Muñoz, 2004; Niño, 2004; Light, 2006), inversiones (Capriles, 2005), propiedad intelectual (Zerda, 2005)[34] y otros procesos de integración (CAN, 2003 y 2004b). Los resultados no siempre fueron positivos y significativos. Sin embargo, en otro documento (CAN, 2006) se busca demostrar que no hay ningún conflicto relevante con la normativa comunitaria a partir de la suscripción del TLC con Estados Unidos.

Por otro lado, está presente la visión de diversos actores económicos y sociales, agricultores afectados por la competencia de los productos subsidiados norteamericanos: industriales farmacéuticos nacionales, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Las propuestas y protestas de estos sectores han sido acompañadas por algunos intelectuales (véase por ejemplo Fairlie, 2005b; Fairlie *et al.*, 2006; Umaña, 2004) e instituciones (Oxfam, 2006). Estos balances y alternativas han estado generalmente acompañados por un cuestionamiento al continuismo del Consenso de Washington.

Otra propuesta ha sido la iniciativa de la ALBA por parte de Venezuela y la propuesta de integración de los pueblos de Bolivia, que junto con Cuba, han impulsado los acuerdos en la educación, la salud y el bienestar de la población, incorporando criterios de solidaridad antes que de competencia y mercados (propuesta ALBA). Luego se fueron incorporando países centroamericanos y caribeños, y Ecuador en el caso de los andinos.

Motta Veiga y Ríos (2008) advierten sobre los riesgos del nacionalismo económico y la politización de la agenda comercial en Sudamérica, y analizan diferentes escenarios así como el rol que Brasil puede jugar en ellos.

Cuadro 2

Regionalismo en América del Sur

El regionalismo que caracteriza hoy a América del Sur está vinculado a una amplia crítica del paradigma liberal que inspiró las iniciativas de integración intrarregional de los años noventa. Esta crítica está asociada a la manifestación, en los diferentes países, de fuerzas sociales que antes estaban marginadas y excluidas, con consecuencias como el resurgimiento del nacionalismo económico como matriz de políticas. El mismo que oscila entre una agenda integracionista de cuño "desarrollista" y una agenda claramente antiliberal.

En estas circunstancias, es difícil la convivencia entre las experiencias de integración de los noventa y las actuales: por ejemplo, el UNASUR busca una iniciativa regional que incluya a diversos países que no comparten esta visión (regionalismo post-liberal), y por ello es más probable que busque abrigo en iniciativas

Cuadro 2

Regionalismo en América del Sur

alternativas o en el MERCOSUR. Si es el caso, la convivencia entre los dos modelos no será fácil y dependerá de la evolución de la política doméstica de los países miembros.

En este cuadro, no se puede ser muy optimista respecto a la integración sudamericana, debido a la fuerte politización de las agendas de política comercial, por lo que será difícil una articulación entre las agendas de herencia integracionista de los noventa y las nuevas iniciativas. Lo paradójico es que los factores políticos hacen que la agenda intrarregional sea cada vez más importante. Desde el punto de vista político, se mitigarían los riesgos relacionados a temas comerciales, energéticos o de inversión, que conlleva la diversidad de modelos nacionalistas. Desde el punto de vista económico y de los objetivos de desarrollo, la gran interdependencia sugiere que la agenda de integración sudamericana debe incorporar aspectos más allá de los comerciales para generar y aprovechar oportunidades.

En conclusión, a pesar de que el escenario no induce al optimismo con respecto a las perspectivas de la integración regional en el marco del regionalismo post-liberal, no se debe excluir la hipótesis del surgimiento de un escenario favorable al proyecto sudamericano al permitir abordar la integración con una visión pragmática de una diversificada agenda de temas económicos en la que la solución regional agregaría valor a una solución nacional, bilateral o subregional.

Fuente: Motta Veiga y Ríos (2008).

Este es el marco que subyace a la discusión sobre los TLCs y la integración regional. De un lado, están quienes los promueven, no sólo por el acceso a mercados y mayores inversiones, sino también para consolidar y poner un "seguro" a las políticas de liberalización y apertura de los años noventa, al ser las agendas de implementación los instrumentos a partir de lo cuales se ejecuta el proceso.

De otro lado, se plantea el cuestionamiento a los TLCs, no sólo por los costos de sectores sensibles, o el no tratamiento de asimetrías, sino por la reducción de márgenes de maniobra del Estado para el impulso de estrategias de desarrollo alternativas que cambien el actual patrón de crecimiento primario-exportador.

3 Acuerdos norte-sur y sur-sur de la CAN

Los procesos de integración regionales han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, que no se deben principalmente a sus esquemas y marcos institucionales sino a la estrategia de desarrollo en torno a la cual se articulan y también a las condiciones favorables o desfavorables de la coyuntura internacional.

Así, la crisis de los procesos de integración del decenio de los ochenta en la región andina no se puede explicar sin el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones y la pérdida generada por la crisis de la deuda externa. Tampoco se puede explicar la reactivación de los procesos de integración en la década de los noventa sin la coyuntura internacional favorable y la afluencia de capitales del exterior – por factores principalmente externos, como la baja tasa de interés internacional – que contribuyeron a la estabilidad macroeconómica y a la recuperación temporal de las economías regionales.

Nuevamente, la crisis asiática impactó en forma negativa a finales de la década de los noventa, y también aparecieron en toda su magnitud las limitaciones y deficiencias del Consenso de Washington, por lo que se buscaron nuevas alternativas de desarrollo. Esto también afecto a los procesos regionales, que se recuperaron mucho más rápidamente que en los años ochenta. Ahora, la crisis internacional plantea un formidable desafío a la integración regional, ya que los países aplican diferentes políticas defensivas, (en algunos caso proteccionistas), que afectan el proceso de integración.

Como se ha señalado, los acuerdos de integración norte-sur surgen en la década de los noventa para, entre otros objetivos, consolidar el Consenso de Washington en tratados internacionales, presentando la alternativa del "nuevo regionalismo" como la ideal para la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

También surge porque Estados Unidos busca acuerdos OMC-Plus que le permitan obtener – sobre todo en los temas de la Agenda de Singapur – un posicionamiento no sólo en el hemisferio sino con países "amigos" en otras partes del mundo.

Primero se pensó construir un ALCA por partes, con los TLC y los países o grupos de ellos, según un esquema radial (*hub and spoke*; Wonnacot, 1996), lo

que según los organismos multilaterales – como el BM, el BID y la OMC – es una forma ineficiente de construir una zona de libre comercio, y de principal beneficio para el centro (Kuwayama, 1995).

Los países andinos, cuya meta fue inicialmente la creación de un mercado común para 2005, no lograron completar el arancel externo común la liberalización de servicios, o una mayor integración. Por ello y a pesar de las dificultades, estos países decidieron proponer una negociación conjunta entre la OMC y el ALCA. Cuando este proceso fracasó, no se mantuvo la negociación en bloque sino que naciones como Perú y Colombia decidieron establecer tratos bilateralmente.

Algunos países de la región han comenzado una política activa de negociaciones para adoptar ambiciosos acuerdos de libre comercio con países fuera de la región. Estos acuerdos rivalizan con el proceso de integración regional, que parece estar quedando desfasado. Asimismo, se han intensificado entre algunos países de la región el interés por suscribir acuerdos comerciales con sus principales socios extra-regionales, especialmente, los Estados Unidos y la Unión Europea (Saez, 2008). Los firmados con Estados Unidos (tipo NAFTA) se caracterizan por haber avanzado más en el proceso de liberalización, sobre todo en lo que se refiere a bienes y servicios (Estevadeordal *et al*., 2007).

Se argumenta (véase la siguiente sección) que los tratados de libre comercio son positivos, no sólo por acceder a un mercado al que dan preferencias unilaterales, sino por atraer mayores inversiones y generar mayor credibilidad al hacer permanentes las políticas de liberalización y apertura. Inclusive, hay trabajos que muestran resultados positivos en cuanto a empleo, distribución de ingresos y en el caso del Perú, en lo que se refiere a reducción de la pobreza (Bianchi y Sanguinetti, 2005). Asimismo, se señala que estos TLCs pueden coexistir sin ningún conflicto con la integración andina (CAN, 2006).

De otro lado, se plantea que los TLC con Estados Unidos han vulnerado herramientas y mecanismos institucionales de la CAN, tales como el arancel externo común, el sistema de franja de precios agropecuarios, el programa automotor y la liberalización de servicios. Esto también incluye disciplinas como la propiedad intelectual, además de imponer estándares y acuerdos en temas en los que aún no se había completado una negociación andina.

En las negociaciones con los Estados Unidos, Perú habría perdido instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), de la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión), de ciencia y tecnología (patentes, marcas, biodiversidad y conocimientos tradicionales), de fomento a PYMES y regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados), y de desarrollo sostenible (estándares laborales y medioambientales), y también de la pérdida de soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa).

La Unión Europea comprendió las posibles consecuencias negativas, en términos de desviación de comercio y de inversiones, que tendría la consolidación de un espacio económico como el propuesto por los Estados Unidos en el marco del ALCA. Esto la incentivó a cambiar la orientación de sus relaciones con América Latina que, de una "cooperación", pasó a ser una asociación basada en pilares políticos, comerciales y de cooperación (Saez, 2008).

Los TLC pueden haber sido el detonador, pero los procesos de integración ya estaban en crisis. A pesar de ello, se lanzaron iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones (transformada en UNASUR), y se buscó la convergencia de los actuales procesos de integración regional.

El comercio regional tiene características que justifican los esfuerzos de integración y explican la importancia del proceso. Las exportaciones dentro de América Latina y el Caribe se componen en mayor medida de bienes manufacturados y de comercio intraindustrial. Desde mediados de la década de los noventa se ha creado un proceso de inversiones de empresas latinoamericanas (translatinas) en otros países de la región (CEPAL, 2005 y 2007). Por ello los flujos de comercio de servicios, son relativamente más intensos entre los países de la región. En consecuencia, el esfuerzo de integración tiene claras justificaciones dentro de una política integral de desarrollo económico.

En cuanto al proceso de integración regional, se plantea que existen condiciones objetivas insuficientemente aprovechadas para su profundización. La diferencia cualitativa del patrón de especialización regional versus la inserción en la economía global, es un activo fundamental que, independientemente de los volúmenes absolutos, constituye el embrión de una estrategia que permite otorgar mayor valor agregado a las exportaciones de bienes y servicios de esas economías.

Además del comercio también existen otros sectores importantes que podrían formar parte de este proceso, tales como la liberalización de servicios, propiedad intelectual, bienes y servicios ambientales, cooperación amazónica y desarrollo de la biodiversidad, respecto a los cuales, inclusive, hay normativa e institucionalidad.

Los acuerdos como la CAN, MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con sus diferencias, han avanzado en sus procesos de integración y han armonizado tanto temas comerciales como no comerciales. Sin embargo, no se ha logrado cambiar el enfoque de los países, que siguen orientados hacia el comercio extrarregional en prioridad. En los últimos años, algunos países han establecido una política de acuerdos norte-sur con sus principales socios de países desarrollados (Perú, Chile, Centro América, Colombia), mientras que los demás aún mantienen cierto grado de búsqueda de integración regional.

Los países de América Latina están fuertemente orientados a la exportación de materias primas hacia países fuera de la región, a diferencia de los países asiáticos (como los del bloque ASEAN+3) y de la Unión Europea que otorgan gran importancia al comercio industrial intrarregional. Según Sáez (2008) la estrategia más apropiada de los países de América Latina es:

- **Estrategia intrarregional.** Buscar la convergencia de las estrategias de integración regional ya existentes (CAN, MERCOSUR, MCCA) para concretar el espacio latinoamericano o sudamericano.

- **Estrategia exterior.** Los países de América latina con mayor inserción extrarregional deben buscar formas de convergencia especialmente respecto a reglas de origen en torno a los tratados con los EEUU y la UE.

Cuadro 3

Posibilidades de multilateralización en América Latina

Integración regional: No se debe descuidar la integración sur-sur especialmente por las características, la composición de flujos (comercio con valor añadido) y los actores involucrados (pequeñas y medianas empresas) en este tipo de tendencia. La convergencia latinoamericana y sudamericana debe tener un enfoque flexible. Si se consideran las distancias ideológicas que han separado a los países de Sudamérica en los últimos años, se debería avanzar hacia la cohesión de lo que ya ha estado comprometido tanto en la CAN como en el MERCOSUR con el fin de crear un espacio sudamericano único.

El mantenimiento de UNASUR puede constituir una posibilidad. En la Cumbre de 2005 se elaboró un conjunto de propuestas de convergencia que cubrían tres aspectos: (i) un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana; (ii) la convergencia de los Acuerdos de Integración en Sudamérica; y (iii) las cuestiones jurídico institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Una meta importante debería ser la creación de un sistema latinoamericano de reglas de origen. Según algunos estudios, las diferencias de reglas de origen entre los diferentes acuerdos no son significativas. No obstante, aún es necesario armonizar las normas para poder llegar a una convergencia total.

También se pueden lograr avances importantes en el tema de salvaguardias comerciales (podría limitarse el período de uso y las causales para ser invocadas) con objeto de conseguir ulteriormente la eliminación definitiva dentro de la región.

En cuanto al comercio de servicios, existen discrepancias respecto al modelo de liberalización que se podría aplicar (modelo NAFTA o GATS). No obstante, se debería optar por un enfoque que combine normas mínimas de calidad con principios de liberalización, y centrarse inicialmente en algunos sectores. De no encontrarse un acuerdo cohabitarían en Sudamérica tres niveles de liberalización: (i) el primero dentro de los esquemas subregionales; (ii) el segundo entre los esquemas mismos; y (iii) el tercero de acuerdo a los compromisos contraídos por cada país con respecto a países fuera de la región.

También se debería avanzar en asuntos de intercambio de información aduanera; de reducción de cargas regulatorias en materia de obstáculos técnicos; de reconocimiento mutuo de medidas de seguridad; de armonización de normas para facilitación del comercio en materia de transporte; y de facilitación del tránsito de personas.

Fuente: Sáez (2008).

Los reajustes de países y posiciones que se alinean con Estados Unidos por un lado, y de países que buscan preservar la autonomía nacional en la definición de estrategias de desarrollo, que son críticos con los TLC y que buscan otras formas de integración, por el otro, configuran un espacio de convergencia y conflicto, de integración y fragmentación con múltiples escenarios posibles. Se puede estar produciendo la curiosa paradoja de que tanto los TLC promovidos por los Estados Unidos, como las propuestas del tipo ALBA, terminen contribuyendo – por supuesto, independientemente de la voluntad de sus mentores – a configurar un escenario de fragmentación de la región andina y sudamericana.

Cuadro 4

Algunas diferencias de los acuerdos norte-sur y sur-sur firmados por la CAN

Acuerdos sur-sur (UNASUR)	Acuerdos norte-sur (EEUU y UE)
La CSN busca un complicado proceso de convergencia entre dos UAs.	Zonas de libre comercio de nuevo tipo con características *hub-and-spoke*.
El porcentaje de comercio es marginal en las relaciones CAN-MERCOSUR (salvo en el caso de Bolivia) pero las exportaciones son de mayor valor agregado e incluyen a los servicios, configurando un modelo de especialización cualitativamente distinto al global.	Comercio importante para los países andinos aunque con exportaciones primarioexportadoras basadas en el uso intensivo de recursos naturales (principalmente con EEUU).
Asimetrías de menor magnitud.	Asimetrías pronunciadas. En el TLC con EEUU no existe ninguna compensación, en el Acuerdo de Asociación (AdA) con la UE se consideró, al comienzo, la posibilidad de introducir compensaciones pero no en el formato "multipartes".
Para la CSN los elementos estratégicos se centran en la IIRSA, el anillo energético, la Amazonía y la biodiversidad.	Para EEUU, los temas prioritarios son los narcotráficos, la seguridad y la energía para consolidar sus intereses hemisféricos.

Fuente: Elaboración propia.

4 Los acuerdos con los Estados Unidos y la Unión Europea

Existen diferencias importantes entre los acuerdos establecidos con los EEUU y los firmados con la UE en lo que se refiere a condicionalidad, integración regional, tratamiento de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como en lo referente a la dimensión de cooperación y diálogo político. Sin embargo, ambos acuerdos comparten las características de *trade-off* y de acceso a mercado contra concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norte-sur (Fairlie, 2005c).

El capítulo de acceso al mercado ha sido en ambos casos un tema sensible. La liberalización del mercado para aquellos productos que se encuentran altamente subvencionados en países como los EEUU y la UE (lácteos, mantequilla, azúcar, cereales, entre otros) es un tema complicado, más aún cuando este tipo de acuerdos conduce a la eliminación de mecanismos de protección tales como la franja de precios en el caso del TLC firmado entre Perú y los EEUU.

Los compromisos asumidos en el TLC con los EEUU sobre el comercio transfronterizo de servicios han sido más amplios que los realizados a nivel de la OMC, ya que se ha consolidado el acceso a importantes sectores (servicios financieros, telecomunicaciones, energía, turismo, etc.). Sin embargo lo conseguido por Perú y Colombia en temas prioritarios (servicios profesionales) ha sido prácticamente nulo.

En cuanto a la liberalización del comercio de servicios, sería interesante conseguir que el acuerdo que se viene negociando con la UE incluya compromisos más importantes que los contraídos en el marco de la OMC. Uno de los principales problemas seria el establecimiento del principio NMF, ya

que el Perú tendría que hacer extensivos los compromisos adoptados en el TLC con los EEUU.

Para los países andinos, el principal interés en este capítulo reside en un mayor nivel de liberalización del movimiento de personas. A diferencia de otros acuerdos, en los que la UE no adoptó compromisos sobre el tema, en las actuales negociaciones se ha manifestado la posibilidad de incluir facilidades para la presencia temporal de personas naturales vinculadas a los negocios.

En el TLC con los EEUU, las disposiciones establecidas en el capítulo sobre medio ambiente, se orientan hacia una mayor regulación, incluyendo el cumplimiento de una serie de acuerdos multilaterales; sin embargo ninguno está relacionado con los intereses de los países andinos, tales como la protección de los conocimientos tradicionales o la repartición justa de beneficios por el uso de los recursos de la biodiversidad.

A pesar de los mayores estándares y nivel de regulación, se debe tener en cuenta que los intereses comerciales y los de los inversionistas priman sobre la legislación ambiental. Esto se expresa claramente en el capítulo de inversiones.

Un nuevo tema en las negociaciones con la UE fue la introducción de una mesa sobre comercio y desarrollo sostenible. Los países andinos han resaltado la importancia de incluir temas como el tratamiento de la biodiversidad. También han identificado posibles áreas de cooperación en el ámbito del comercio y desarrollo sostenible. Esto ha prácticamente desaparecido en el actual formato "multipartes" de las negociaciones.

El menor acceso a los medicamentos debido a una mayor protección y, por ello, a la reducción de la oferta de medicamentos genéricos de menor precio, constituye el principal costo dentro del TLC con los EEUU. Además, se crean espacios que posibilitan la patente de plantas, lo que pone en riesgo la protección de los conocimientos tradicionales y el uso de los recursos de la biodiversidad.

Los mismos cuestionamientos sobre un posible menor acceso a medicamentos se han manifestado en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Además, la UE manifestó su interés en establecer un capítulo con las características de un ADPIC-Plus (el cual es incompatible con la normativa andina), similar a los contenidos en el TLC con los EEUU.

Como se mencionó, Europa, que estaba a favor del fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa), propuso inicialmente una negociación en bloque con los países andinos para que la CAN pudiese avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria y así perfeccionar la unión aduanera. Sin embargo, las diferentes concepciones de desarrollo entre países andinos generaron una crisis que se transformó en una negociación bilateral.

Durante las negociaciones del TLC con los EEUU estas diferencias crearon una fragmentación del bloque que llevaron a la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador; también la aplicación del TLC concluido con Perú ocasiona conflictos con el proceso de integración regional.

La UE incorporó al comienzo de las negociaciones las dimensiones de cooperación y diálogo político como parte del tratado. En éstas se podían abordar temas de importancia para los países andinos, como son los derechos humanos, las migraciones, el desarrollo social, el desarrollo económico, el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos, entre otros. Asimismo, se aceptó inicialmente la inclusión de un grupo de asimetría y trato especial y diferenciado, que en el formato "multipartes" virtualmente ha desaparecido.

A continuación, se reseñan los principales contenidos del TLC con los EEUU y sus adendas, así como los avances hasta el momento en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, para establecer un breve balance comparativo.

Las agendas complementarias son un tema fundamental. No sólo porque se les está atribuyendo un rol clave en el éxito o no de los TLCs, sino porque definen los márgenes de maniobra que finalmente el Estado nacional tiene para impulsar la estrategia de desarrollo; y también, porque afectan directamente o indirectamente a la integración regional.

5 El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

El Perú tenía desde 1991 un régimen de excepción de pago de aranceles otorgado unilateralmente por Estados Unidos, mediante el ATPDEA, para apoyar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Estas preferencias arancelarias eran compartidas con Colombia, Ecuador y Bolivia.

En ese sentido, el Tratado de Libre Comercio con los EEUU reemplazaría el ATPDEA que habría tenido vigencia hasta el 2006. En noviembre del 2003, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció la intención del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de iniciar

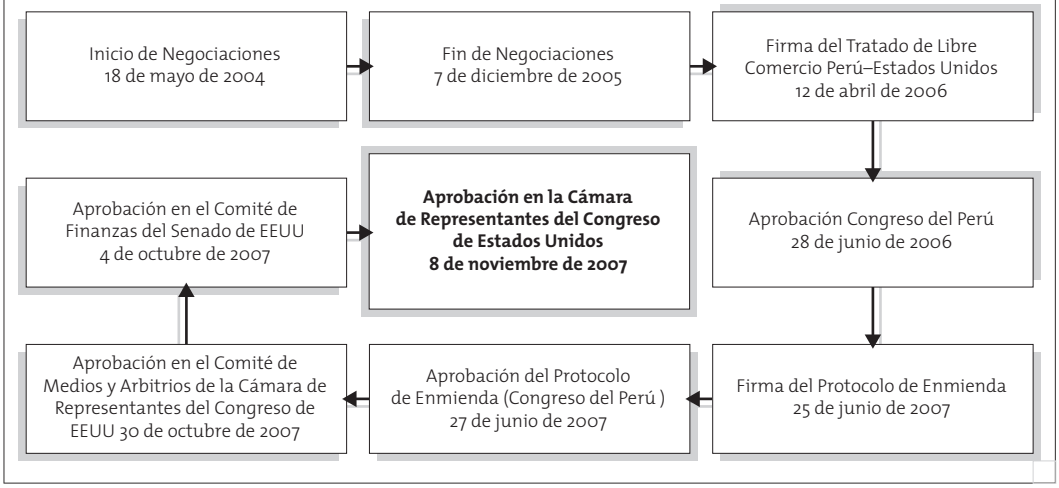
negociaciones con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.[35] Las negociaciones se iniciaron en mayo de 2004, teniendo Bolivia el estatuto de observador.

Finalmente, Ecuador se retiró de las negociaciones, mientras que Colombia aún espera la ratificación del Congreso norteamericano.

El TLC entre Perú-EEUU fue firmado en abril de 2006 y posteriormente ratificado por los Congresos de ambos países. El acuerdo entró en vigencia en febrero de 2009.

Gráfico 1

Hitos del TLC Perú-EEUU



Fuente: Lemor (2007).

5.1 Posición oficial

Cuadro 5

Objetivos y beneficios potenciales del TLC con EEUU

El Perú a través de su política de impulso a las negociaciones comerciales busca:

- **Mejorar las condiciones de acceso a los mercados externos, o conformar mercados ampliados, para fortalecer la integración del Perú en el mundo, lo que es vital para el desarrollo de una economía pequeña.**
- **Proporcionar reglas y disciplinas claras y previsibles para el comercio exterior.**
- **Brindar un marco para la inversión extranjera directa y así incrementar los flujos de inversión, tanto extranjera como nacional. Con ello se consolida la política de inversión y apertura ofreciendo mayor certidumbre.**
- **Prevenir el impacto negativo de los acuerdos firmados por otros países y generar mayor eficiencia económica a través de una asignación más conveniente de los factores de producción.**

De esta forma, mejorar la calidad de vida de los peruanos con precios más bajos para los consumidores, mayor variedad y calidad de productos, y contribuir al crecimiento en cantidad y calidad del empleo.

Resultados esperados más importantes para el Perú:

- **Rebajar aranceles para los insumos, maquinarias y tecnología.**
- **Proteger los productos agrícolas sensibles a través de largos plazos de desgravación y programas de compensación.**
- **Preservar la salud pública y el acceso a medicamentos.**
- **Excluir las patentes de segundo uso, patentes de animales, métodos terapéuticos y de diagnóstico.**
- **Abrir oportunidades para exportar servicios profesionales (ingenieros, contadores y arquitectos).**
- **Fortalecer la aplicación de la legislación laboral y ambiental.**
- **Reconocer nuestra biodiversidad, recursos genéticos y conocimientos tradicionales.**

Fuente: Elaboración propia en base a presentaciones de Lemor (2007) y Ferrero (2004, 2005).

En la visión oficial, las adendas también benefician al Perú. No sólo porque se mejoran los estándares laborales y medioambientales, sino también por que progresa el capítulo de propiedad intelectual. Asimismo los compromisos en otras disciplinas introducen ajustes marginales en relación a lo que ya constituía la política nacional del Perú.

Cuadro 6

Adendas

Contexto

Durante el 2006, el partido demócrata condicionó su voto a favor del TLC a la inclusión de ajustes al texto del Acuerdo. La propuesta para estos cambios se logró a través del acuerdo bipartita del 10 de mayo de 2007. Los Poderes Ejecutivos del Perú y los EEUU, tras considerar los ajustes propuestos, suscribieron el Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, que permitirá aprobación del TLC en el Congreso estadounidense con apoyo bipartita.

Inversiones

Se incluyen en el preámbulo del acuerdo disposiciones recíprocas que hacen explícito el principio de trato nacional, tal como se dispone en las respectivas legislaciones internas.

Transferencia de capitales

Se acuerda que en caso de que, una de las partes imponga medidas que restrinjan la libre remesa de capitales, y que algún inversionista se considere afectado, éste no podrá recurrir a ningún mecanismo de solución de controversias sino hasta después de un año.

Seguridad portuaria

Se establece la excepción de seguridad de forma recíproca: es decir, cada país se reserva la facultad de denegar inversiones en actividades terrestres de sus puertos por motivos de seguridad nacional. Aplica a las actividades portuarias terrestres de cada país.

Laboral

Se exige la incorporación y cumplimiento de los cuatro principios y derechos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales el Perú ya ha ratificado. Indica que las partes no podrán flexibilizar la legislación laboral en el sentido de incumplir estos cuatro principios.

Contratación pública

Se introduce una provisión para que las entidades públicas de ambas partes puedan exigir a los contratistas, que participen en procesos de contratación pública, y respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Ambiental

Mediante este protocolo las partes:

- Reconocen y se comprometen al cumplimiento de 7 Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs), de los cuales el Perú ya es parte.
- Reconocen la imposibilidad de flexibilizar la legislación ambiental en el sentido de incumplir con los AMUMAs si con ello se afecta al comercio o la inversión.

Asimismo, se incluye un anexo sobre manejo forestal que permite auditorías sobre la extracción de especies en riesgo.

Etanol

Se incluye una nota interpretativa en el Anexo de Acceso a Mercados de EEUU, con el objetivo de facilitar el ingreso del etanol peruano, exonerándolo de arancel y de impuestos internos.

Propiedad intelectual

Datos de prueba

Su protección se flexibiliza, obligando a los laboratorios a introducir medicamentos de manera más rápida. Se permite la aplicación de períodos concurrentes.

Patentes

Se establece una disposición facultativa para que las partes otorguen compensaciones ante demoras injustificadas en el otorgamiento de patentes. Se elimina la vinculación entre la aprobación de permiso de comercialización y protección de patentes.

Salud pública

Se incorpora el Entendimiento sobre ciertas medidas de salud pública, que incorpora la facultad de adoptar medidas de acceso universal a medicamentos en situaciones de urgencia o emergencia nacional.

Fuente: Lemor (2007), Aráoz (2007).

5.2 El TLC desde una perspectiva crítica

Desde otra perspectiva, se estimaba que la suscripción del TLC, tal cual se firmó, tenía costos significativos para la economía y la sociedad peruana, y beneficios potenciales sobreestimados.

Cuadro 7

TLC con EEUU: perspectiva crítica	
Agricultura	Con la eliminación del sistema de franja de precios se ha descartado un mecanismo destinado a estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. La estabilización se conseguía al aumentar el arancel ad valorem cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso, y rebajándolo hasta cero, cuando dicho precio está por encima del techo (CAN, 2009). La eliminación deja a los agricultores sin protección en frontera, frente a los subsidios y ayudas internas norteamericanas que introducen una competencia desleal y reducen artificialmente el precio, limitando severamente las posibilidades de competir los productores nacionales. Las compensaciones ofrecidas por el gobierno son insignificantes (US$40 millones), considerando la magnitud que tiene el problema tanto por el escaso número de productos considerados, como por la cantidad marginal que aún en esos casos se ofrece. El valor de producción de productos sensibles era de alrededor de US$1,200 millones.
Propiedad intelectual	Se cuestionan los costos estimados por el gobierno. Permanecen ambigüedades en la redacción del texto. Se crean espacios de interpretación que permitirían la patente de plantas, lo que pone en riesgo los conocimientos tradicionales y biodiversidad, ya que nuestros agricultores y/o comunidades, no podrían continuar con la manipulación de semillas, lo que han hecho generación tras generación. En el propio Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, se calcularon que las perdidas debidas al acuerdo se elevarían a aproximadamente de US$1,300 millones.
Inversiones y servicios	La amplitud de la definición de inversionista e inversión permite adquirir derechos antes de que concretamente se efectúe la inversión. Se eliminan los requisitos de desempeño, y se introduce el concepto de expropiación indirecta que constituye una amenaza importante para el Estado, al limitar severamente los márgenes de maniobra de instrumentos de política del Estado (como la impositiva o la ambiental). Tal como menciona el Representante Comercial de Estados Unidos, el Perú ha hecho compromisos superiores a los realizados en el marco de la OMC (como la supresión de todas las restricciones numéricas y la prohibición de exigir presencia local a las inversiones en servicios). Se consolida el acceso de los EEUU a importantes sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones, la energía, etc. El Perú ha conseguido poco en lo referente a un mayor acceso al mercado estadounidense para los servicios profesionales.
Compras del Estado	El Perú ha renunciado a su política de incentivos a la industria nacional y a las PYMES, otorgando trato nacional a los EEUU. Mientras el Perú compromete todos los niveles del Estado, EEUU sólo considera algunos Estados. Las asimetrías existentes entre ambos países dificultarán un acceso real a las compras del Estado, ya que existen restricciones incluso para estadounidenses de Estados diferentes. Los umbrales establecidos para provisión exclusiva de las PYMES peruanas explican menos de la mitad de las compras estatales, el resto enfrentará la competencia de proveedores estadounidenses (un valor de compras de alrededor de US$3,000 millones).

Cuadro 7

TLC con EEUU: perspectiva crítica	
Solución de controversias	**Los mecanismos acordados, en algunos casos no son convergentes con la normativa de los Países Miembros de la CAN. En el TLC, no se han planteado dispositivos para compensar las asimetrías existentes.**
Medidas sanitarias y fitosanitarias	**Ambos países podrán seguir utilizando unilateralmente medidas de este tipo, que pueden constituir restricciones al comercio.**
Medio ambiente	**No se ha logrado nada que garantice la efectiva protección de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales. No se han incluido medidas que garanticen el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos por el Estado peruano en el marco de los AMUMAs, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica o el Protocolo de Kyoto, de los que EEUU no es parte.**
Manejo forestal	**Se introdujeron mayores regulaciones en el sector forestal y se otorgaron facultades a EEUU para la regulación y supervisión de dicho sector, generando un conflicto entre el Instituto Nacional de Recursos Naturales y los expor- tadores madereros.**
TLC e integración regional	**Puntos de conflicto entre lo acordado en el TLC y la normativa comunitaria: arancel externo común, temas de acceso al mercado, disciplinas (propiedad intelectual), sustitución de comercio intrarregional por importaciones estadounidenses.**

Fuente: Fairlie *et al.* (2006).

Más allá de los cálculos monetarios, hay costos cualitativos fundamentales que son invalorables. Estos están vinculados al tema de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales y, sobre todo, a la pérdida de instrumentos de política económica y soberanía estatal para impulsar estrategias de desarrollo.

También estudios de la propia Secretaria General[36] señalaron que se corría el riesgo de que una parte del comercio intrarregional (en un 35 por ciento) fuese sustituida por importaciones norteamericanas. Esto no sólo es grave por la pérdida de mercado para las exportaciones andinas, sino principalmente por el hecho de que este comercio es intra-industrial, y está constituido por exportaciones de mayor valor agregado que no han tenido en general competitividad extrarregional. Se afectaría así uno de los principales activos de la integración regional.

Desde una perspectiva crítica, los cambios hechos responden a las propuestas estadounidenses sobre la adopción por parte de Perú de mayores niveles de regulación en temas laborales y ambientales, y a una mayor injerencia de actores públicos y privados de los EEUU (especialmente en el sector forestal). Los costos del TLC se mantienen en esencia, y las adendas no cambian el balance neto previo. Uno de los principales argumentos se centra en el acceso permanente al importante mercado estadounidense, lo que es un signo de estabilidad y atracción de inversiones, en reemplazo de un ATPDEA unilateral y temporal. Con las adendas se han ampliado los mecanismos a partir de los cuales, por incumplimientos reales o supuestos, ese acceso al mercado puede quedar suspendido (solución de controversias).

Este enfoque contrasta con la posición oficial del gobierno peruano. Esta señala que las adendas al TLC benefician al Perú ya que elevan los estándares laborales y ambientales e introducen mejoras en el capítulo de la propiedad intelectual (Aráoz, 2007; ver sección anterior).

Sin embargo, haciendo un análisis más detenido de los textos aprobados el panorama cambia. Los mayores estándares benefician en teoría a los sindicatos. De hecho: (i) se especifican los acuerdos laborales de la OIT que deberían cumplirse; (ii) se exige la no discriminación; y (iii) se amplían los mecanismos susceptibles de multas que facilitan el cumplimiento de la regulación.

El gobierno estadounidense y sus centrales sindicales interpretan que los bajos salarios y las paupérrimas condiciones de trabajo son parte de un mecanismo deliberado de competencia desleal para penetrar en el mercado estadounidense. Exigir mayores estándares laborales es, para ellos, buscar una garantía de que dicha competencia "desleal" desaparezca.

La realidad peruana, donde la mayor parte de las empresas son pequeñas y/o medianas, y la informalidad abarca sectores amplios de la actividad económica nacional, hará prácticamente imposible que los estándares planteados en las adendas puedan cumplirse. Al no permitirse una flexibilidad en la legislación laboral que contemple la realidad mencionada, habrá multas frecuentes como castigo. El problema fundamental es, además, que se pueden suspender las preferencias arancelarias y el acceso al mercado estadounidense en los sectores involucrados.

Lo mismo ocurre en el capítulo de medio ambiente, y especialmente en los dispositivos aprobados sobre el sector forestal, que no tienen precedente en otros tratados norte-sur impulsados por los EEUU. En el sector forestal se introducen mecanismos de fiscalización y de injerencia inusuales. No se trata sólo de implementar en 18 meses una serie de ajustes en la legislación, instituciones y mecanismos de fiscalización, sino que serán los propios estadounidenses quienes decidan si un sector o empresa está cumpliendo o no con tales condiciones. No se trata sólo de multas, sino también de la suspensión de exportaciones como peligro potencial.

En el capítulo de la propiedad intelectual se introducen algunas mejoras a la protección de datos de prueba, y se pone en el texto, aunque con ambigüedades, la Declaración de Doha sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la Salud Pública.

En inversiones no se introducen cambios fundamentales, en la medida que el trato nacional está consagrado a nivel constitucional en el país. Tanto el texto sobre trato no menos favorable al nacional que al extranjero, como las condiciones de seguridad en puertos, reflejan preocupaciones internas estadounidenses que han sido satisfechas.

Al comienzo, se supuso que los acuerdos con la UE serían diferentes cualitativamente, tanto en su contenido como en su impacto sobre la integración regional. A continuación, se analizan las fases que esta negociación ha tenido y sus implicaciones.

6 Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

La Unión Europea tiene un acuerdo-base de preferencias unilaterales (SGP-Plus) a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones con los países miembros de la Comunidad Andina que estaría vigente hasta el año 2011. Este sería la base mínima del Acuerdo de Asociación que negociaron Perú, Colombia y la UE (27).

6.1 SGP-Plus

El SGP-Plus es un sistema de preferencias unilaterales sujetas a dos criterios de elegibilidad que deben ser cumplidos únicamente por los beneficiarios:[37]

(a) la ratificación e implementación de una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción; y
(b) la calificación como economía vulnerable según indicadores previamente definidos.

Un aspecto importante, dentro del Acuerdo de Asociación que los países andinos suscriben con la UE, es la consolidación de los principios laborales y el respeto de los derechos humanos incluidos en el SGP-Plus, en particular en lo referente a los derechos de sindicalización y no discriminación laboral.

Cuadro 8

Convenios obligatorios a ser suscritos bajo el SGP-Plus

Convenios de la ONU y la OIT a los Derechos Humanos y de los Trabajadores:	
1	**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**
2	**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**
3	**Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**
4	**Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**
5	**Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**
6	**Convención sobre los Derechos del Niño**
7	**Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio**
8	**Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (No.138)**
9	**Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (No.182)**
10	**Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (No.105)**
11	**Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No.29)**
12	**Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (No.100)**

Cuadro 8

Convenios obligatorios a ser suscritos bajo el SGP-Plus	
13	Convenio relativo a la discriminación en la materia de empleo y ocupación (No.111)
14	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (No. 87)
15	Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (No. 98)
16	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
Convenios Referentes al Medio Ambiente y los Principios de Gobernanza:	
17	Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación
19	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21	Convenio sobre la Diversidad Biológica
22	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23	Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
24	Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961)
25	Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971)
26	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)
27	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Fuente: Fairlie y Queija (2008).

Este sería el piso mínimo, aún quando no se llegara a firmar por parte de algunos países andinos, un Acuerdo de Asociación.

6.2 De la negociación en bloque al "esquema multipartes"

En abril de 2007, en la Reunión Ministerial UE-CAN celebrada en Santo Domingo, los dos bloques ratificaron la decisión de negociar un Acuerdo de Asociación. En junio de 2007, la CAN adoptó la Decisión 667 que serviría como marco general a las negociaciones del AdA con la Unión Europea. De este modo se lanzaron las negociaciones en la Cumbre de Tarija.[38]

Los países andinos se comprometieron a hacer los esfuerzos necesarios para concluir un Acuerdo de Asociación que contribuyese a un mayor desarrollo del proceso de integración andino. Acordaron que durante el proceso de negociación (fase bloque a bloque) se prestaría una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías existentes con la UE, y dentro del propio bloque andino, con Bolivia y Ecuador especialmente.

La Unión Europea presentó propuestas más exigentes que los acuerdos por ella previamente. Respecto al TLC con los EEUU, se habían determinado matices importantes en el tema agrícola y en los de servicios e inversiones, pero las posiciones eran inusualmente duras, no sólo en lo referente al acceso a mercados o a las compras públicas, sino particularmente en cuestión de propiedad intelectual.

Perú y Colombia no tenían ningún inconveniente en hacer concesiones similares a las que dieron a los EEUU, especialmente Perú, cuya actual administración había ampliado aún más las reformas de apertura y liberalización de los años noventa, en el contexto de la agenda de implementación del TLC con los EEUU.

Bolivia, en cambio, endureció su posición en contra del TLC. Ecuador tuvo un comportamiento un poco volátil: en un primer momento pareció no hacer mayores objeciones, pero después pasó a cuestionar la postura de sus propios negociadores que, en varias mesas, no habrían estado siguiendo las directivas presidenciales (fase bloque a bloque).

Así pues, las posiciones de la UE, que básicamente habían constituido al inicio un factor de cohesión para la CAN, contribuyeron en el último período a profundizar la polarización existente dentro del proceso de integración andino.

También, se flexibilizó, la negociación en bloque (que había sido un prerrequisito de negociación) y se enviaron mensajes para la apertura de negociaciones bilaterales que anteriormente habían sido rechazadas sistemáticamente. En ello no sólo

influyó la persistente actitud de Perú y Colombia, que buscaban esta vía, sino también la dura posición boliviana, que dificultó el poder llegar a un acuerdo.

Ambas posturas, directa o indirectamente, pretendían imponer sus respectivos puntos de vista no sólo respecto al los acuerdos regionales, sino también al modelo de desarrollo nacional.

El papel de Ecuador fue clave por su posición intermedia entre las dos posturas extremas. Al haber asumido la presidencia del proceso de integración y le correspondía (así como a la Secretaria General) hacer propuestas y presentar iniciativas viables que permitieran implementar los acuerdos de Tarija.

En ese contexto, los países andinos no lograron adoptar una posición conjunta, por lo que se suspendío la cuarta ronda de negociaciones de Bruselas, al cumplirse el plazo adicional para la elaboración de una propuesta unitaria. Europa abrió entonces paso a la vía bilateral ("multipartes").

En julio de 2009, se llevó a cabo en Bruselas la quinta ronda de negociaciones entre la Unión Europea (27) y Colombia y Perú en el marco del nuevo formato "multipartes". Ecuador abandonó las negociaciones debido a los conflictos en la negociación del banano y sensibilidades en el tema de disciplinas.

Los gobiernos peruano y colombiano se habían propuesto el objetivo de finalizar las negociaciones para junio de 2009. Habiéndose finalizado las negociaciones, en el mejor de los escenarios el acuerdo entraría en vigencia a finales del 2011 y comienzos del 2012. Sin embargo, el actual formato "multipartes" ha traído más de una complicación en el cumplimiento de los calendarios establecidos y los avances han sido menores a lo previsto inicialmente. A continuación, los avances en las mesas más importantes del AdA comparando las dos fases de negociación.

Cuadro 9

Avances en las mesas de negociación		
	Formato bloque a bloque	**Avances en formato "multipartes"**
Propiedad intelectual	• No se llegó a ningún acuerdo a nivel andino. • Bolivia objetó la inclusión del tema de biodiversidad en este capítulo por ser contrario a la normativa andina (daba pie a la patente de recursos biológicos). Perú argumentó que en realidad se trataba de recursos modificados.	• Reconocimiento del aporte de las comunidades locales al uso sostenible y la protección de la biodiversidad. • UE pide adhesión a los acuerdos en materia de patentes y el cumplimiento de artículos del PLT[39] del cual Perú no forma parte (argumenta que contraviene legislación andina e interna). • UE pide la adhesión al protocolo de Madrid (marcas), ante la negativa peruana. • No hay acuerdo en compensación por demoras en solicitud de patentes.
Servicios, establecimiento y movimiento de capitales	• Se presentaron propuestas en listas por país y no a nivel de bloque. • UE hizo una propuesta sobre integración regional. Los andinos rechazaron las disposiciones sobre la integración ya que éstas deberían tratarse dentro de la CAN. Bolivia planteó una exclusión sobre este capítulo. La UE consideró inaceptable que un país se excluya de estos compromisos.	• Trato nacional: no hay acuerdo, la UE tiene un esquema más tradicional (GATT) y los andinos usan términos diferentes. • Acuerdos en cooperación cultural. • Modo 4: la UE brindaría acceso a la entrada temporal a ciertos sectores. No plantea un concepto general de movimiento de personas. • NMF: Perú solo estaría dispuesta a ceder lo ya firmado en los anteriores TLCs.

Cuadro 9

Avances en las mesas de negociación		
Compras públicas	• Bolivia manifestó abiertamente que se trataba de un tema sensible y pidió su exclusión en este capítulo. • Al presentar la propuesta, la UE no la aceptó.	• Esta mesa concluyó sus negociaciones en la V ronda. • Las propuestas peruanas han sido aceptadas casi en su totalidad. • Acuerdo en cooperación y transparencia: compartir información estadística y experiencias, capacitación y asistencia técnica y fortalecimiento institucional. • Cobertura: UE no presentó excepciones. Perú y Colombia sí en el caso de servicios. • Sensibilidad andina en el caso de PYMES.
Acceso a mercados	• La discusión más importante se centró en los subsidios a la exportación. • La UE mencionó que tenía cierto margen para negociar este tema. • La CAN señaló que su oferta estaba condicionada a la eliminación de estos subsidios.	• Agricultura subsidios – Perú busca replicar el esquema que tiene con EEUU. • El banano es un tema delicado particularmente para Ecuador y Colombia. Perú desea ser tratado de modo bilateral (su principal interés es el banano orgánico). • Cuotas totales ofrecidas por la UE y asignadas proporcionalmente a cada país (carne bovina, azúcar, etanol, entre otros) no representan más del 2 por ciento del comercio bilateral con Perú.

Fuente: Elaboración propia en base a Fairlie y Queija (2008) e informes de negociaciones de MINCETUR (2009).

El capítulo sobre propiedad intelectual ha seguido el formato "multipartes", uno de los más complicados. La UE tiene niveles más avanzados de protección y propone temas que los andinos no tienen en su legislación; y medidas de compensación a las demoras en solicitud de patentes y retrasos en otorgamientos de registros sanitarios. Este capítulo fue uno de los detonadores que llevó al fin de la negociación bloque a bloque.

Además de concluirse las negociaciones de compras gubernamentales, también se cerró la mesa de obstáculos técnicos al comercio, la cual contiene reglas que coadyuvarán a reducir las barreras no arancelarias que restringen el ingreso de productos peruanos y colombianos al mercado europeo. Se establecen también mecanismos de transparencia y cooperación en materia de reglamentaciones técnicas, evaluación de la conformidad y normalización (MINCETUR, 2009).

7 Balance

Perú y Colombia querían en principio, cerrar las negociaciones con la UE el primer semestre del 2009. Sin embargo, estas se fueron dilatando hasta febrero del 2010. Hay sectores en el Perú que estimaban estar listos para la firma, por lo que no habia que postergar innecesariamente el proceso. En Colombia también existía la voluntad política, pero se tenían que cubrir en la negociación temas sensibles.

Si Bolivia y Ecuador son consecuentes con su postura de no suscribir un TLC, no aceptarán un acuerdo con las características señaladas. La disyuntiva siguiente que tendrán que solucionar es si continúan o no dentro de la CAN. Opciones como ALBA (a la cual Ecuador ahora también pertenece) y MERCOSUR, deben estar siendo evaluadas como opciones alternativas.

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales dentro de la CAN. Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto y, de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso. Pero es posible que Ecuador nuevamente se incorpore a la negociación si hubiera alguna flexibilidad en la posición europea (por lo pronto asistió a la ronda de Bruselas en septiembre como observador).

Si se toman en cuenta variables comerciales y económicas, se puede apreciar alguna lógica en la posición de los países. Para Colombia y sobre todo para el Perú, la Unión Europea es un socio fundamental, el principal inversor, y una fuente de cooperación económica. También es el caso de Ecuador aunque en menor grado (sobre todo en el plano comercial). En cambio, Bolivia explica marginalmente las exportaciones andinas a la Unión Europea, y no constituye uno de sus principales socios comerciales, aunque sea el principal receptor de la cooperación europea en la CAN (Fairlie, 2005c).

El problema central está en si los países andinos son capaces de aplicar concretamente los acuerdos de la Declaración de Tarija. En el caso de las negociaciones es muy difícil, ya que se tendría que retomar de alguna forma la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado que existía en el formato de negociación bloque a bloque.

La otra dimensión de los acuerdos de Tarija se refiere al respeto y la coexistencia de las diferentes estrategias de desarrollo y a la posibilidad de aplicar mecanismos de "dos velocidades" y de "geometría variable" para ello. Se supone que el nuevo diseño estratégico elaborado por los representantes plenipotenciarios de los países andinos, debería contribuir a ese objetivo.

Sin embargo, la posición de Perú durante la Presidencia pro témpore fue la de avanzar, dejando de lado los temas más conflictivos. Bolivia y Ecuador han reaccionado, señalando que si se dejan de lado los temas de la integración económica se vaciaría de contenido la integración andina. Ahora Bolivia tomó la releva y está dando prioridad a la discusión del plan estratégico.

El acuerdo, previsiblemente, tendrá como base, en varias mesas de negociación, las concesiones hechas a los EEUU. Con lo cual, la UE que había sido un factor de cohesión, se convertirá en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Esta posiblemente ingrese en una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).

8 TLC y las agendas complementarias

Villasuso y Osterlof (2008) desarrollan el concepto de las agendas complementarias, que son parte de la agenda de acompañamiento de los TLCs. Dividen estas últimas en dos componentes: la agenda de implementación (medidas obligatorias inherentes al tratado) y la agenda complementaria (políticas y medidas voluntarias de apoyo). Permite a los sectores desarrollar una mayor inserción en el mercado de la exportación o competir mejor en el mercado nacional (Angel, 2007).

La agenda complementaria se compone de dos partes: la agenda de competitividad y la agenda de compensación. La agenda de competitividad se centra en políticas y medidas que se consideran necesarias para apoyar la producción nacional: PYMES, fomento de exportaciones y de inversiones, infraestructura vial portuaria y aeroportuaria, energía, telecomunicaciones y medioambiente.

La agenda de compensación está destinada a paliar los efectos negativos que puede tener el TLC desde el punto de vista distributivo y de asimetrías (no solo internas, sino también propias de los acuerdos norte-sur): medidas fiscales y creación de fondos especiales, mecanismos que suavicen el impacto, financiamiento de programas sociales, y medidas de ordenamiento territorial, para compensar a los "perdedores" (Villasuso y Osterlof, 2008). El impacto regional asimétrico de la integración hace que la escala nacional sea un nivel muy agregado para explorarlo, por lo que el análisis debería tomarse a nivel subnacional (Schejtman y Berdegué, 2008).

Giordano *et al*. (2006) señala que si no se desarrollan políticas macroeconómicas (o de competitividad) que apoyen la apertura, el TLC permitiría una acentuación de la concentración de la especialización exportadora primaria, lo que sería perjudicial para la economía en general. Por ello, sugiere reformas institucionales urgentes (reformas horizontales y reformas específicas) y no considera el tema de compensación a perdedores y los aspectos distributivos.

La discusión es si las políticas horizontales sugeridas – y prácticamente las únicas posibles – son suficientes para el desarrollo de la competitividad y el cambio de la estrategia primario-exportadora. En general, los mecanismos desarrollados por los acuerdos norte-sur para reducir las asimetrías han sido mínimos, y básicamente tienen como eje central la asistencia técnica o la mayor flexibilidad en el cumplimiento de los compromisos.

En un enfoque alternativo, la UNCTAD (2007) cuestiona el "nuevo regionalismo", no sólo porque podría ralentizar el proceso de integración al nivel global, sino más bien porque promueve un bilateralismo norte-sur. Este permite un mejor acceso al mercado al país en desarrollo, pero también conlleva varias desventajas potenciales: liberalización de gran envergadura de la inversión extranjera y adquisiciones del gobierno, nuevas reglas en la política de competencia, reglas más fuertes de derecho de propiedad intelectual, y la incorporación de estándares laborales y ambientales (además, por supuesto de una liberalización mucho más amplia y profunda del comercio de mercancías).

La exigencia de reciprocidad, elimina en la práctica el tratamiento especial y diferenciado que la OMC reconoce. Así, el tratamiento del tema de las asimetrías, dependerá de los recursos que el Estado nacional del país en desarrollo pueda proveer, ya que en los acuerdos norte-sur que impulsan los EEUU no existen los mecanismos compensatorios. La integración asimétrica puede ser corregida con acciones comerciales que faciliten un mayor acceso a los mercados de las economías desarrolladas y la aplicación de un conjunto de políticas complementarias, tales como la promoción de exportaciones e incluso la protección selectiva (Berry, 2003).

En el caso del TLC Perú-EEUU la discusión y los esfuerzos del gobierno peruano se han concentrado en la agenda de implementación. En efecto, se ha cambiado la normativa nacional y se han hecho propuestas de modificación de la agenda andino-comunitaria que han llegado incluso a ser conflictivas. Se dio delegación de facultades legislativas al Ejecutivo y se aprovechó de la coyuntura, para dictar unos 90 Decretos Legislativos, muchos de los cuales no tenían que ver directamente con la implementación del TLC.

Sin embargo, lo que constituye la agenda complementaria ha sido prácticamente inexistente. Se identificaron tres productos agrícolas considerados como sensibles y "perdedores" para los cuales se destinó una compensación insignificante (ver cuadro 7). Más aún esta suma marginal fue eliminada por un Ministro de Agricultura que señaló que, dada la coyuntura de elevados precios internacionales de los alimentos, los sectores perdedores dejaban de tener tal condición; y que, en todo caso, se buscaría implementar un programa horizontal de fomento de la competitividad agropecuaria, sin discriminar ningún sector.

Lamentablemente, del análisis de los Decretos Legislativos se desprende que se ha privilegiado la agenda de implementación del TLC, sin considerar las complementarias de manera integral; y lo que es más grave, se siguen priorizando los sectores mineros y de agronegocios que consolidan la estrategia primario-exportadora en curso.

Por lo general, desde la perspectiva oficial, se ha señalado que no existen costos importantes como consecuencia de la suscripción del TLC (si los hubiera serían marginales) y que los sectores productivos deberían reorientar su actividad sin esperar que sea el Estado el que se encargue del proceso.

Lo más que se ha avanzado en esta línea, es el planteamiento de una agenda de competitividad, básicamente concentrada en el desarrollo de una estructura física y productiva. Para tal fin, se establece un sistema de concesiones de modo que el sector privado se encargue de solucionar los "cuellos de botella" pendientes que puedan constituir una traba para el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del país.

Los mecanismos que se establezcan dentro de las agendas complementarias no deben contradecir lo establecido en el tratado comercial y deben también estar vinculados a la agenda nacional de desarrollo. Muchas veces los TLCs imponen los estándares del país desarrollado, y la cuestión es si permitirá el crecimiento de las empresas locales y el desarrollo del país (UNCTAD, 2007).

En todo caso, estas medidas podrían ser implementadas sin la necesidad de tratados de libre comercio, que, en ocasiones, reducen los márgenes de maniobra del Estado obstaculizando la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo.

9 Conclusiones

Los países e instituciones que suscriben el "nuevo regionalismo" indicaron que el TLC establecido con los EEUU era perfectamente compatible con la integración andina.

Se argumentaba (CAN, 2006) que la Decisión 598, que permitía a los países andinos negociaciar bilateralmente los TLCs, blindaba la integración regional, y que cualquier diferencia entre los países andinos, o la dinámica de su relación, se regiría por la normativa comunitaria. Se señalaba que inclusive los países que no habían llegado a un acuerdo con los EEUU podían beneficiarse del acuerdo y pedir que se les aplicara la cláusula de la nación más favorecida.

Desde otra perspectiva, se identificaban puntos de conflicto entre el TLC negociado con los EEUU

y la CAN. En primer lugar, porque la desgravación arancelaria acordada con los EEUU, prácticamente liquidaba cualquier posibilidad de seguir avanzando en el arancel externo común. Lo mismo ocurría con algunos regímenes especiales, como el que se aplicaba al sector automotriz. Otro punto era la eliminación del sistema de franja de precios agropecuarios. Este era uno de los principales mecanismos de la integración regional, ya que se acordó conjuntamente con el arancel externo común.

Finalmente se produjo una fragmentación del bloque (con la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador) y surgieron conflictos con el proceso de integración regional, por la implementación del TLC de Perú.

Con la Unión Europea la situación era diferente, ya que, en el mandato negociador, se establecía la negociación en bloque y también explícitamente el fortalecimiento de la integración andina y la normativa comunitaria. Asimismo se consideraba la dimensión de cooperación y diálogo político y supuestamente en lo comercial no se trataba de un TLC como el de los EEUU. Efectivamente la UE había hecho concesiones en otros acuerdos norte-sur que diferían de las modalidades y contenidos de los aplicados por los EEUU. Había márgen para una negociación diferente. Las diferencias entre los países andinos llevaron a un estancamiento de la negociación en bloque, por lo que Europa aceptó una negociación "multipartes" que en la práctica es bilateral. Los otros pilares o mesas de asimetrías y trato especial y diferenciado fueron eliminadas o pasaron a un segundo plano, lo que llevó a una situación similar a la que se produjo con los EEUU.

En varias mesas de negociación, el acuerdo tuvo como base las concesiones hechas a los EEUU. Con lo cual, la UE que había sido un factor de cohesión, se habría convertido en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Ésta posiblemente ingrese a una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales dentro de la CAN, Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto y de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso.

La cuestión está en si el proceso de integración será capaz de conciliar estas diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional, tal como se plantea en los acuerdos de Tarija. De modo tal que nadie impone al otro su punto de vista, sino que se avanza según el interés de cada país sin romper el acuerdo en un proceso de geometría variable. Se hace referencia a la experiencia europea que consiguió esta convivencia, aunque estamos hablando de otra realidad y condiciones.

Pese a la fuerte orientación comercial extracomunitaria de los países andinos, el comercio regional existente tiene características que justifican perseverar en los esfuerzos de integración y explican su importancia. La composición de las exportaciones dentro de la CAN son en mayor medida bienes manufacturados y en comercio intra-industrial (CAN, 2009). Asimismo, y asociado a lo anterior, los flujos de comercio de servicios, son relativamente más intensos entre países de la región. En consecuencia, el esfuerzo de integración tiene claras justificaciones dentro de una política integral de desarrollo económico.

Los posibles escenarios dependen, en primer lugar, del desenlace de las negociaciones con la UE y el proceso de implementación del TLC con los EEUU y, en segundo lugar, de los conflictos políticos que lejos de solucionarse parecen agravarse y están siendo muy difíciles de manejar, incluso en el espacio de UNASUR.

Hay diferentes escenarios que pueden darse con diferentes desenlaces. Lamentablemente las posibilidades de un colapso del acuerdo, por lo menos en términos comerciales, están adquiriendo mayor probabilidad. Los acuerdos norte-sur y los TLCs impulsados por Perú y Colombia de un lado, y las posiciones alternativas de Bolivia y Ecuador (y antes Venezuela) de otro, están contribuyendo a la fragmentación. Es fundamental diseñar una arquitectura institucional y mecanismos políticos que permitan en principio la aplicación de la Declaración de Tarija y avanzar en el nuevo diseño estratégico de la CAN. La incorporación de Ecuador a las negociaciones y la declaración de Bolivia de avanzar en esa posibilidad, podrían replantear el escenario.

BIBLIOGRAFÍA

Albertin, G. (2008). "Regionalism or Multilateralism? A Political Economy Choice", *IMF Working Papers*, No. 08/65, International Monetary Fund. Disponible en: *http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0865.pdf.*

Angel, A. (2007). "El Salvador: la agenda complementaria al CAFTA-DR", En: Osterlof, D. y Villasuso, J. M., eds. *Las agendas complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*, RUTA/Red LATN: 99-132.

Aráoz, M. (2007). "Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU". Presentación en el Congreso de la República, Lima, 27 Junio 2007.

Argüello C., R. (2006). "Implicaciones en acceso a Mercados". *Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina: Evaluación de Impacto.* Secretaría General de la CAN.

Baldwin, R. (2007). "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as building Blocs on the Path to Global Free Trade", *Working Papers*, id:1231, esocialsciences.com. Disponible en: *http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/5775.html.*

Banco Mundial (1999). *World Development Report 1999-2000: Entering the 21st Century*. Disponible en: *http://go.worldbank.org/YS1H0S2I20.*

Banco Mundial (2003). "Desigualdad en América latina: ¿Rompiendo con la historia?". Washington. Disponible en: *http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/01/04/000160016_20060104105148/Rendered/PDF/348560958682541rica0Latina110PUBLIC.pdf.*

Banco Mundial (2005). "Global Economic Prospect: Trade, Regionalism, and Development", Noviembre 2004. Disponible en: *http://go.worldbank.org/5JK6B8QV40.*

Berry, A. (2003). "Who gains and who loses? An economic perspective". En: Sandbrook, R. ed. *Civilizing globalization: a survival guide*. Nueva York: State University of New York Press.

Bianchi, E. y Sanguineti, P. (2005). "Liberalización comercial, pobreza y distribución del ingreso en América Latina". Corporación Andina de Fomento. Venezuela, Septiembre 2005.

BID (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002*, Washington D.C.

BID-INTAL (2002). *Informe ANDINO No 1*. Buenos Aires. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Andino_1.pdf.*

BID-INTAL (2005). *Informe ANDINO No 2: Desarrollos del período 2002-2004*, Marzo 2005. Buenos Aires. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Andino_2.pdf.*

Bouzas, R. (2005). "El 'nuevo regionalismo' y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente". CEPAL Revista No 85.

CAN (2003). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile - Estados Unidos". Lima, Noviembre 2003. Disponible en: *http://www.comunidadandina.org/public/libro33.pdf.*

CAN (2004a). *35 años de Integración Económica y Comercial. Un balance para los países andinos*. Lima, CAN.

CAN (2004b). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos", *Documentos Informativos*, SG/di 620/Rev. 1, 07 Mayo 2004. Disponible en: *http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi620_R1.doc.*

CAN (2006). "Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina". Evaluación de Impacto. Abril.

CAN (2008). *Revista de la Integración: La Construcción de la Integración Suramericana*. Edición N° 2.

CAN (2009). Comunidad Andina de Naciones. Estadísticas. Disponible en: *http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp.*

CAN/BID (2006). *Las Negociaciones Hemisféricas y la Comunidad Andina. Evaluación de Impacto*. Lima, Abril 2006. Disponible en: *http://www.comunidadandina.org/public/Negociaciones_Hemisfericas.pdf.*

Capriles, G. (2005). Secretaría General Comunidad Andina.

CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Enero 2001. Disponible en: *http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/2/6012/P6012.xml&xsl=/tpl/p10f.xsl.*

CEPAL (2004). *Informe económico de 2002 y 2003*. Santiago de Chile.

CEPAL (2005). *La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*. ISBN: 92-1-322670-5.

CEPAL (2007). *La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*. ISBN: 978-92-1-323029-9.

CEPAL (2008). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008*, Diciembre 2008. Disponible en: *http://www.eclac.org/comercio/paninsal/*.

Crawford, J.-A., Fiorentino, R. V.(2005). "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements", *Discussion Paper,* No. 8. OMC, Abril 2005. Disponible en: *http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.*

Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001). "¿Que Hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?" INTAL-ITDT-STA, *Documento de Trabajo*, No. 7. Washington D.C., BID, Agosto 2001. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITDSTA_DT_07_2001_devlin-estevadeordal.pdf.*

Estevadeordal, A., Harris, J. y Suominen, K. (2007). "Multilateralizing Rules of Origin around the World". Paper presented at WTO/HEI/NCCR Trade/CEPR 17 Conference on Multilateralizing Regionalism, 10-12 Septiembre, Ginebra.

Estevadeordal, A., Freund, C. y Ornelas, E. (2008). "Does Regionalism affect trade liberalization?" Center for Economic Performance. CEP Discussion Paper No 868. Mayo, Londres.

Estevadeordal, A., Suominen, K. y Teh, R. eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fairlie, A. (2005a). "Comunidad Andina: La Encrucijada de la Integración". Monitor of Regional Integration, *Brief*, No 2. OBREAL/FUNCEX, Junio 2005. Disponible en: *http://www.contexto.org/pdfs/Brief%20N2%20-%20Fairlie%20-%20espanol.pdf.*

Fairlie, A., ed. (2005b). *Países Andinos Frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Lima, LATN/Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: *http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02839.pdf.*

Fairlie, A. (2005c). "Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN". INTAL, Septiembre 2005.

Fairlie, A. y Queija, S. (2007). "Adendas del TLC: ¿Benefician al Perú?". Disponible en: *http://aeperu.blogspot.com/2007/07/benefician-al-per-las-adendas-del-tlc.html.*

Fairlie, A. y Queija, S. (2008). *Relaciones económicas Perú-Chile: ¿integración o conflicto?* Lima: CISEPA.

Fairlie A., Queija, S., Rasmussen, M. (2006). "Tratado de Libre Comercio: Un Balance Crítico" Lima, CISEPA/LATN, Junio 2006. Disponible en: *http://www.pucp.edu.pe/cisepa/docs/1_tlc.pdf.*

Ferrero, A. (2004). Tratado de Libre Comercio Perú-EEUU. Presentación. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Noviembre.

Ferrero, A. (2005). Tratado de Libre Comercio Perú-EEUU. Presentación. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima, 22 de Marzo de 2005.

French-Davis, R. (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago, McGraw-Hill Interamericana/ CEPAL.

Giordano, P., Iannelli, N., Volpe Martincus, C., Zeballos, E. y Sobral de Elia, M. (2006). "Perú: Documento de Discusión sobre Comercio e Integración". BID, Marzo 2006. Disponible en: *http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=863592.*

Heidrich, P., Trucco, P. y Tussie, D. (2008). "Regionalismo en América del Sur: una mirada desde los incentivos nacionales". FLACSO/LATN, Agosto 2008.

Kuczynski, P.-P. y Williamson, J. eds. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.

Kuwayama M. (1995). "Recent economic trends in China and their implications for trade with Latin America and the Caribbean", *CEPAL Review*, No. 56, Agosto 1995

La Torre Muñoz, C. (2004). "Impacto de las negociaciones hemisféricas. Implicaciones en los sectores de servicios". Secretaría General de la CAN.

Lee, J.-W., Park, I. y Shin, K. (2008). "Proliferating Regional Trade Arrangements: Why and Whither?", *The World Economy*, 31 (12): 1525-1557, Diciembre 2008. Disponible en: *http://129.3.20.41/eps/it/papers/0501/0501010.pdf.*

Lemor, D. (2007). "Tratado de libre comercio: Perú-EEUU". Presentación ante la Organización de Estados Americanos, Proinversión.

Light, M. (2003). "Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: Impactos Económicos en la Comunidad Andina". Secretaría General de la CAN.

Light, M. (2006). "Liberalización del Sector de Servicios". *Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina: Evaluación de Impacto*. Secretaría General de la CAN

MINCETUR, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2009). Informes Rondas de negociación. Disponible en: *http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3639*.

Morón, E. (2005). "Evaluación del Impacto del TLC con EE.UU. en la Economía Peruana". 23.03.2005, Universidad del Pacífico, Lima. Disponible en: *http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/4_Moron_Impacto_del_TLC_en_la_economia_peruana.pdf.*

Motta Veiga, P. D. y Ríos, S. (2008). "O regionalismo pós-liberal na América do sul: origens, iniciativas e dilemas", *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, Julio 2007, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf.*

Niño, J. (2004). "El comercio internacional de servicios profesionales y la integración de los países andinos". Latin American Trade Network.

Ocampo, J. A. (2001). "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 74: 7-19, Agosto 2001. Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19295/lcg2135e_Ocampo.pdf.*

Ocampo, J. A. (2005), "Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina". Ponencia presentada en la Universidad Nacional Autónoma de México en 2004, *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 26, CEPAL, Enero 2005. Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf.*

OMC (2005). "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements". *Discussion Paper*, No. 8. Ginebra, OMC, Abril 2005. Disponible en: *http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf*

Oxfam (2006). "Cantos de Sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional", *Informe de Oxfam*, No. 90, Junio 2006. Disponible en: *http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/7616/060614_cantos_sirena.pdf*

Rodríguez, M. (2005). "América Latina: Estrategias de Negociación y Acuerdos Comerciales". Presentación. CAF – Reporte sobre Economía y Desarrollo 2005.

Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999). "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence", *NBER Working Paper*, No. 7081, Abril 1999. Disponible en: *http://www.nber.org/papers/w7081.*

Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Rodrik, D. (1999). *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council.

Saéz, S. (2008). "La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe", *Serie Comercio Internacional*, No. 88, CEPAL, Julio 2008, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.eclac.org/comercio/publicaciones/xml/0/33950/Serie_88_modelo_integraci%C3%B3n_convergencia_latinoamerica_caribe.pdf*

Schejtman, A., y Berdegué, J. A. (2008). "Towards a Territorial Approach for Rural Development". Discussion Paper Series No. 17, School of Environment and Development, University of Manchester.

Schiff, M. y Winters, L. A. (2004): *Integración regional y desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial.

Seminario, B., Molina, O. (2004). "Efectos del TLC con EEUU sobre el empleo". PNUD/Ministerio de Trabajo, Perú, Septiembre 2004. Disponible en: *http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/tlc/3_TR/3_2/04.pdf.*

Stiglitz, J. E. (1997). "The Role of Government in Economic Development", En: Bruno, M. y Pleskovic, B., eds. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington D.C., Banco Mundial: 11-23.

Stiglitz, J. E. (1998). "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lecture*, Vol. 2, Enero 1998, Helsinki. Disponible en: *http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL2/_files/78091860534299239/default/annual-lecture-1998.pdf.*

Stiglitz, J. E. (2000). "Whither Reform? Ten Years of the Transition", En: Pleskovic, B. y Stiglitz, J. E., eds. *Annnual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Washington D.C., Banco Mundial: 27-56.

Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton & Company.

Stiglitz, J. E. (2003). "El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 80, Agosto 2003. Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/15561/lcge2204eStiglitz.pdf.*

Teullet, P. (2006). "Efectos de la integración comercial en una economía en desarrollo", Lima. Disponible en: *http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/Teullet_Efectos_de_la_Integracion.pdf.*

Tussie, D. y Heidrich, P. (2008). "Regional Agreements and the WTO: the gyrating wheels of interdependence". LATN Working Paper No. 102, Diciembre.

Umaña, G. (2004). *El juego asimétrico del comercio: el Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

UNCTAD (2007). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, 2007 – Panorama General. Nueva York y Ginebra, UNCTAD. Disponible en: *http://unctad.org/sp/docs/tdr2007_sp.pdf*.

Vaillant, M. (2007). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", *Serie Comercio Internacional*, No. 83, CEPAL, Agosto 2007, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.scribd.com/doc/7306109/Convergencias-Divergencias-Integracion-Sudamericana.*

Venables, A. J. (1999). "Regional Integration Agreements: A force for convergence or divergence?", *Policy Research Working Paper*, No. 2260, Banco Mundial, Washington D.C., Diciembre 1999. Disponible en: *http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/01/15/000094946_99122905343030/Rendered/PDF/multi_page.pdf.*

Venables, A. J. (2001). "Regionalism and Economic Development". Paper prepared for the Inter-American Development Bank conference and the volume: Estevadeordal, A., Devlin, R. eds. T*rade and regional integration in the development agenda*. LACEA, 2001. Disponible en: *http://www.lacea.org/meeting2001/venables.pdf* .

Venables, A. J. (2003). "Winners and Losers from Regional Integration Agreements", *The Economic Journal*, Vol. 113: 747-761.

Villasuso, J. M. y Osterlof, D., eds. (2008). *Las agendas complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*, San José, Costa Rica, RUTA/LATN. Disponible en: *http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033246.pdf*

Wagener, A. (2004). "Integración para el desarrollo y la globalización: Hacia un nuevo Diseño Estratégico de la Integración Andina". Presentación del Secretario General de la Comunidad Andina, Julio 2004, Lima. Disponible en: *http://www.slideshare.net/guestd4732/integracion-para-el-desarrollo*

Williamson, J. (2000). "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 15 (2), Agosto 2000: 251-264. Disponible en: *http://www.weltvertrag.org/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf.*

Williamson, J. (2002). "Did the Washington Consensus Fail?" Outline of Speech at the Center for Strategic & International Studies, Washington, D.C., 06.11.2002. Disponible en: *http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488.*

Wonnacot, R. J. (1996). "Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System Versus a Free Trade Area". *The World Economy,* Vol. 19, Issue 3: 237–252, Mayo 1996.

Yeats, A. (1997). "Does MERCOSUR's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?", *Policy Research Working Paper,* No. 1729, Banco Mundial, Febrero 1999, Washington D.C. Disponible en: *http://www.unige.ch/ses/ecopo/demelo/Cdrom/RIA/Readings/Yeats97.pdf.*

Zerda, A. (2005). "Impacto de las Provisiones TRIPs-Plus contempladas en el TLC Colombia-Estados Unidos", *Serie LATN Papers*, No. 39 Albertin, G. (2008). "Regionalism or Multilateralism? A Political Economy Choice", *IMF Working Papers*, No. 08/65, International Monetary Fund. Disponible en: *http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0865.pdf.*

3

ARTÍCULO 3

Regionalismo y política industrial en los países en desarrollo: el caso del MERCOSUR[40]

Por **Pedro Moncarz**
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
pedro.moncarz@gmail.com

Marcelo Olarreaga
Universidad de Ginebra, Suiza
Centro de Investigación para Políticas Económicas, Londres, Reino Unido
marcelo.olarreaga@unige.ch

Marcel Vaillant
Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
marcel@decon.edu.uy

EXECUTIVE SUMMARY

Regionalism and industrial policy in developing countries – the case of MERCOSUR

Recent economic literature on regional integration devoted significant efforts to the understanding of whether regionalism is a stumbling or building bloc for free trade. The impact of regional integration on the multilateral system had been less of a concern in earlier literature, which, instead, focused on the conditions and distribution of gains under which regional blocs were likely to enhance welfare.

Cooper and Massell (1965) argue that regional integration schemes among developing countries could be used to achieve industrialization objectives within the region. Benefiting from a larger demand induced by regional preferences, member countries could specialize in producing goods in which they would normally not be competitive in the global market. However, this could result in relocation of industries to a single country, which could have important redistributive consequences within the bloc, making other members bear the cost of that country's industrialization. The risk is higher when the main industrialized country is also the largest one in terms of its economic weight, and therefore likely to influence the structure of trade protection at the regional level.

Venables (2003 and 2005) suggests that members of a preferential trade agreement with relative factor endowments close to the world average are more likely to export to their regional partners the products in which they have a low comparative advantage. The opposite would hold for those members with relative factor endowments further away from the world average. Grossman and Helpman (1995) predict that politically viable trade agreements are more likely to be trade diverting, as they will provide large benefits to inefficient exporters and import-competing producers within the region.

These arguments are applied to Latin America and MERCOSUR, with the aim to assess how regional preferences affect the structure of intra-regional exports of MERCOSUR members.

Section 1 provides a historical overview of MERCOSUR's preferential trade agreements. After a long period of import substitution, members of MERCOSUR started implementing a mix of unilateral trade reforms, and multilateral and preferential trade agreements in the late 1980s. Most of these agreements were signed by the four MERCOSUR members. The authors assess the degree of trade liberalization of the different agreements, as well as their impact on trade flows.

Section 2 develops a methodological framework for the study using the three models (Cooper and Massell, Venables, Grosman and Helpman) and presents the empirical model used to test their arguments.

Section 3 discusses the main findings. The authors find *prima facie* evidence that products that weigh heavily on Brazil's exports within MERCOSUR are products in which the country does not have global comparative advantages, and which are generally more sophisticated than the products exported to the rest of the world. While the same can also be observed in the exports of Argentina to other MERCOSUR members, the phenomenon is not as strong as in the case of Brazil. The opposite – exports to the region of less sophisticated products with a global comparative advantage – is found for Paraguay. In the case of Uruguay, the results are heterogeneous across time, but recently (between 2000 and 2007) have become similar to those of Argentina.

These results, summarized in Section 4, suggest that the Cooper and Massell model fits well with the data for Brazil, and to some extent Argentina, especially in the case of exports to Uruguay. For Paraguay and Uruguay, there is some evidence in line with the Grossman and Helpman rationale and consistent with Venables's theoretical framework, since their exports to the region tend to heavily concentrate on products in which they have a strong comparative advantage and which have a relatively low degree of sophistication. In this context, the authors conclude that Brazil is achieving its industrialization objectives through preferential trade within MERCOSUR by exporting to its partner countries the goods in which it does not have a global comparative advantage and which show a high degree of sophistication.

1 Introducción

Recientemente, la literatura sobre la integración regional ha dedicado un gran esfuerzo a comprender el efecto que tiene el regionalismo sobre el multilateralismo o, en palabras de Jagdish Bhagwati, si el regionalismo se entiende como un obstáculo o un impulso hacia el libre comercio mundial (Kemp y Wan 1976; Panagariya y Krishna 2002). Más recientemente, y reconociendo pragmáticamente que el regionalismo continuará existiendo, Baldwin y Low (2009) se han centrado en cómo "multilateralizar" el regionalismo, con objeto de que los acuerdos regionales existentes y futuros sean lo más compatibles posible con las reglas de la OMC.

En su momento, la literatura sobre el regionalismo se preocupó menos del impacto sobre el sistema multilateral (quizás debido a su relativa fragilidad en esos tiempos) y se centró en las condiciones bajo las cuales era más probable que se incrementaran los niveles de bienestar mundial y regional (Viner, 1950; Lipsey, 1957 y 1960; Kemp y Wan, 1976; Panagariya y Krishna, 2002). Una pequeña parte de esta literatura se dedicó a estudiar la *distribución de las ganancias* dentro de los bloques regionales.[41] Un ejemplo de esta orientación es el modelo de Cooper y Massell (C&M) (1965) en el que se argumenta que los esquemas de integración entre los países en desarrollo pueden ser utilizados para lograr objetivos de industrialización, conforme a la idea de Prebisch (1959), con menor costo económico y de eficiencia. La idea es simple: al enfrentarse con mercados de mayor tamaño, gracias a las preferencias regionales, los países miembros se pueden especializar en la producción de un número menor de productos en los cuales son relativamente más competitivos, en lugar de producir un mayor número de bienes destinados al mercado doméstico, en los cuales son menos competitivos. De esta forma, el nivel deseado de industrialización se puede lograr con menores costos dentro de un bloque regional.

Un problema que Cooper y Massell reconocieron entonces fue que, según la estructura de costos de los miembros del acuerdo, las industrias tienden a relocalizarse dentro de un solo país, de forma que los demás miembros paguen el costo, o por lo menos una parte de la industrialización del primero. En otras palabras, el país relativamente más industrializado puede imponer a los consumidores del bloque, e incluso a sus propios consumidores, una externalidad negativa asociada con la protección de la industria. Esto puede ser eficaz a nivel regional, pero aún así tiene consecuencias redistributivas entre los socios del acuerdo.

El riesgo de que esto suceda es mayor cuando más grande sea el país más industrializado, y con ello es probable que tenga influencia en el diseño de la estructura de protección a nivel regional. Si la estructura de protección regional se diseña para compensar a los otros miembros del acuerdo, es probable que esto ocurra. Por ejemplo, en Cadot *et al*. (2001) se muestra que un área de libre comercio puede ser diseñada de forma a alcanzar los objetivos de industrialización (o "ser políticamente viable" siguiendo la terminología de Cadot *et al*.) e incrementar asimismo el nivel de bienestar de todos sus miembros.

Este mecanismo está asociado a lo que puede denominarse "intercambio de protección" entre los países miembros: algunos países protegen determinados sectores mientras que los otros protegen sectores diferentes con objeto de lograr los objetivos de industrialización. Además los consumidores tienen así la posibilidad de importar algunos bienes a precios mundiales. En el caso de una unión aduanera existen algunas restricciones a este intercambio de protección debido a que todos los países miembros tienen, por definición, un arancel externo común. Aún así todavía es posible alcanzar un resultado equilibrado por medio del intercambio mutuo de accesos a los mercados domésticos. Además, contrastando con un área de libre comercio – en la cual la protección frente a terceros países no es parte del acuerdo – las uniones aduaneras por definición incluyen el tema de la protección externa. También se pueden incluir dentro de los acuerdos comerciales mecanismos de compensación monetaria. Sin embargo como señalan C&M, es posible que no hayan suficientes ingresos para compensar a los perdedores, ya que el objetivo del gobierno es la industrialización y no necesariamente la generación de ingresos.[42]

El objetivo del presente trabajo es investigar hasta qué punto la integración regional ha sido utilizada por algunos países latinoamericanos para alcanzar sus objetivos de industrialización a expensas de otros miembros. La región sufre hoy de una erosión en su deseo de avanzar en el proceso de integración, lo cual se ilustra (y en parte se explica) por el bajo grado de conformidad y por la baja actuación de las exportaciones intrarregionales por parte de los socios más pequeños. Se ha desarrollado una metodología que permite identificar el impacto de las preferencias arancelarias sobre la importancia relativa de las exportaciones intrarregión. Debido a restricciones en la disponibilidad de datos, sólo se aplicará nuestra metodología al caso de los países del MERCOSUR.

La sección 2 presenta una retrospectiva de los acuerdos preferenciales del MERCOSUR. En la sección 3 se desarrolla el marco metodológico. La perspectiva teórica, basada en el trabajo de C&M, ilustra como las preferencias comerciales pueden ser utilizadas como sustituto de la política industrial; se consideran también otras explicaciones alternativas tales como las predicciones de Grossman y Helpman (G&H) (1995) para las áreas de libre comercio que tienen un efecto desviador de comercio, y las de Venables (2003, 2005) en el caso de acuerdos entre países situados en diferentes puntos del espacio de dotación relativa de factores. Posteriormente se especifica el modelo empírico de modo a confrontar los argumentos de C&M con otras explicaciones alternativas, y comprobar que sean consistentes con los hechos observados. La sección 4 argumenta los resultados y presenta las principales conclusiones por intermedio del instrumental gráfico. La sección 5 presenta las conclusiones.

2 Acuerdos comerciales preferenciales del MERCOSUR

De manera similar a lo realizado por otros países de Latinoamérica, después de un prolongado período de una política comercial de sustitución de importaciones, los miembros del MERCOSUR iniciaron, hacia fines de los años ochenta, un conjunto de reformas unilaterales y de acuerdos multilaterales y preferenciales de comercio (APC). En el caso de Brasil, contrastando con otras economías grandes y medianas de la región, tales como México y Chile respectivamente, los APC fueron firmados con socios de similar o menor nivel de desarrollo.[43] La tabla 3 (ver el anexo) muestra los APC firmados por los países del MERCOSUR, que se encuentran efectivamente vigentes; todos ellos involucran a países de América Latina y fueron firmados dentro del marco legal de la Asociación Latinoamericana de Integración, si bien sólo el MERCOSUR ha sido notificado a la OMC.

Es importante señalar que, a pesar de una diversificada agenda comercial, sólo algunos acuerdos se encuentran efectivamente vigentes. La mayoría han sido firmados por los cuatro miembros del MERCOSUR. Los acuerdos con Bolivia y Chile están armonizados para los cuatro países del MERCOSUR; los acuerdos con los países andinos siguen un esquema bilateral. La mayoría de los acuerdos tienen por objeto alcanzar una área de libre comercio en un período de diez o más años. Las excepciones son los acuerdos con Cuba y México.

Por otro lado, el grado de liberalización varía según el acuerdo. En la tabla 9 (ver el anexo) se mide el grado de liberalización para aquellos acuerdos de liberalización firmados por los cuatro países del MERCOSUR que pueden ser considerados ALC en el sentido del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (liberalización universal con un 100 por ciento de preferencias al final del proceso). El MERCOSUR es el acuerdo más antiguo y el que muestra los mayores niveles de preferencias, tanto otorgadas como recibidas por los firmantes. Otro aspecto interesante del MERCOSUR es que los miembros han aplicado también un arancel externo común y, por lo tanto, los cuatro miembros determinan conjuntamente el nivel de preferencia, ya que el AEC es fijado de común acuerdo.[44]

Se utilizan tres medidas de liberalización comercial para caracterizar cada una de las relaciones bilaterales. La primera de ellas es la proporción de productos con un 100 por ciento de preferencia comercial en el año 2006 y la proporción anticipada para el año 2018. Por ejemplo, Argentina, había otorgado en el año 2006 a los otros tres miembros del MERCOSUR una preferencia del 100 por ciento para el 93 por ciento de los productos, mientras que recibía un tratamiento similar por parte de los otros socios.[45] En los acuerdos más recientes con Colombia, Ecuador y Perú (miembros de la CAN) y con Venezuela (este país se retiró de la CAN y ha iniciado el proceso de ingreso al MERCOSUR) se observa que en el año 2006 el porcentaje de productos con un 100 por ciento de preferencias era equiparable al porcentaje obtenido por los países del MERCOSUR. Hacia 2018, cualquier diferencia entre las preferencias recibidas y otorgadas debería haber desaparecido casi por completo.

La segunda medida de liberalización comercial toma en cuenta la liberalización otorgada por cada país ponderándola por la estructura de exportaciones del socio que se beneficia del tratamiento preferencial. Más específicamente, esta medida mide el porcentaje de las exportaciones que se benefician de una preferencia del 100 por ciento. Esta es una medida más exigente que la anterior, por lo cual las cifras son, en general, inferiores a las obtenidas previamente. Este resultado se debe a que los países tienden a eximir de la liberalización total aquellos sectores en los cuales los socios tienen ventajas comparadas y que, por lo tanto, tienen una alta participación en sus exportaciones. El panorama general que se evidencia, cuando se usa este indicador, es que los países del MERCOSUR, especialmente Brasil, ofrecen mayores preferencias de las que reciben. Sin embargo, tal y como sucede con el índice an-

terior, a medida que el proceso de liberalización avanza, la diferencia entre lo otorgado y lo obtenido se va eliminando.

La tercera medida hace uso de una variable auxiliar conocida como el "arancel impuesto". Este indicador mide la dificultad o las restricciones a las que el país exportador se tiene que enfrentar cuando vende al mercado del otro Estado miembro. Esta medida es un promedio ponderado de los aranceles nación más favorecida del otro miembro, usando las exportaciones del vendedor como ponderadores. Por ejemplo, si las exportaciones desde Argentina a Brasil no se hubieran beneficiado de preferencias en el año 2006, la tasa NMF promedio que Brasil hubiera aplicado sobre las exportaciones Argentinas (arancel impuesto) hubiera sido del 9,4 por ciento. Considerando el grado de liberalización otorgado por Brasil a la Argentina en 2006, el 9,4 por ciento se reduce a un arancel promedio de 2,3 por ciento, lo cual significa un 76 por ciento de preferencia arancelaria. Cuando se mira en la dirección opuesta (exportaciones desde Brasil a la Argentina) el "arancel impuesto" sin preferencias era del 10,7 por ciento. Si se tiene en cuenta el efecto de las preferencias vigentes en 2006 el "arancel impuesto" se reduce a 4,1 por ciento, lo cual representa una preferencia del 62 por ciento debido a los bienes que se benefician del libre comercio. La diferencia entre los porcentajes de preferencias recibidas y otorgadas se debe al peso que el sector automotriz tiene en las exportaciones de cada uno de los dos países hacia el otro. Como sucede con las dos medidas anteriores, en la mayoría de los casos, al comienzo del proceso de integración el MERCOSUR otorga mayores preferencias que las que recibe.

Habiendo establecido la importancia del MERCOSUR en cuanto al grado de liberalización comercial, se procede a explorar la heterogeneidad del impacto de estas preferencias sobre los tipos de bienes que son comercializados, dentro del acuerdo, por cada uno de los miembros. ¿Ayudó el MERCOSUR a diversificar las exportaciones hacia bienes con un mayor nivel de sofisticación y en los cuales los países no poseen ventajas comparadas? La disponibilidad de información limita este trabajo al estudio del comercio entre los socios del MERCOSUR, debido a que no se dispone de estadísticas, en formato electrónico, sobre las preferencias otorgadas entre los países del MERCOSUR y el resto de los miembros de ALADI.

Un primer paso para responder a la pregunta planteada es determinar una medida del nivel de sofisticación de los bienes. Hausmann, Hwang y Rodrik (HH&R) (2007) proporcionan un índice de este tipo. El grado de *sofisticación* de un bien o producto (*PRODY*) depende del nivel promedio de PBI per cápita (PBIpc) de los países que exportan el bien considerado. Más formalmente, el índice viene dado por:

$$PRODY_g = \sum_c PBIpc_c \frac{x_{gc} / x_c}{\sum_c x_{cg} / x_c} \qquad (1)$$

donde g se refiere a los bienes, c a los países exportadores de g, x_c son las exportaciones totales del país c, y x_{gc} las exportaciones del bien g por parte del país c. El valor de *PRODY* para el bien g es un promedio ponderado de los PBI per cápita de los países que exportan el bien g, y las ponderaciones capturan la importancia del bien g en las exportaciones totales del país c. El motivo para utilizar la participación del bien g en las exportaciones del país c, en lugar de la participación en las exportaciones mundiales de este bien, es asegurar que el índice de sofisticación no se vea afectado por las diferencias de tamaño de los países.

El índice *PRODY* se calcula usando datos de seis dígitos del Sistema Armonizado 1992 (SA). A efecto de calcular el grado de sofisticación global de las exportaciones de cada país miembro del MERCOSUR, y siguiendo a HH&R, se construye una medida sintética denominada *EXPY*:

$$EXPY_c = \sum_g PRODY_g \frac{x_{gc}}{x_c} \qquad (2)$$

HH&R muestran que los países en desarrollo tienen un menor valor del *EXPY* que los países desarrollados y que existe una correlación positiva entre el *EXPY* y los ingresos per cápita.

En términos de los valores comercializados, los acuerdos preferenciales de comercio con los países de ALADI no son marginales, representando desde un 22,2 por ciento del total exportado por Brasil en el período 1992-2007 hasta un 61,4 por ciento en el caso de Paraguay (ver tabla 10 del anexo), explicando el MERCOSUR entre el 52 por ciento (Brasil) y el 85 por ciento (Paraguay) de estos flujos. Estas cifras indican que las preferencias comerciales otorgadas dentro del marco del MERCOSUR son un determinante importante de las estructuras de las exportaciones preferenciales. En el caso de Brasil, y para años más recientes, el MERCOSUR ha ido perdiendo importancia frente

a las exportaciones al resto de los países de ALADI (ver tabla 10 del anexo).

La tabla 10 también nos muestra la estructura de exportaciones por destino, distinguiendo entre aquellos bienes en los cuales los países poseen una ventaja comparada revelada (*VCR*)[46] y variando de acuerdo al grado de sofisticación de la canasta de bienes (bajo y alto *PRODY*). Cuando se compara con las exportaciones hacia el resto del mundo, la estructura del comercio intrarregional presenta diferencias importantes. Con la excepción de Paraguay, las exportaciones de los otros tres países están más orientadas hacia bienes en donde los países no tienen una ventaja comparada y hacia bienes con un alto nivel de sofisticación. Por otro lado, para los cuatro países, bienes con un alto *PRODY* representan una alta proporción de las exportaciones hacia otros miembros de ALADI. Brasil es el país que tiende menos a exportar hacia la región bienes en donde disfruta de *VCR*, que están más orientados hacia el RdM. Este no es el caso de los otros miembros del acuerdo, ya que la mitad de las exportaciones de Paraguay están destinadas al MERCOSUR, lo que se explica porque se trata de bienes en los cuales el país tiene *VCR*. Brasil es también el país que depende en menor medida del MERCOSUR para exportar bienes con alto *PRODY*, siendo los otros tres países los que concentran la mayor parte de sus exportaciones de este tipo de bienes en el mercado regional.

En la tabla 4 (ver el anexo) se presentan diferentes medidas del índice *EXPY* para las exportaciones de los países del MERCOSUR, distinguiendo entre diferentes destinos (preferenciales y no preferenciales). Brasil muestra el mayor *EXPY* mientras que Paraguay tiene el menor valor. Es interesante resaltar que todos los países del MERCOSUR tienen mayores EXPY en sus canastas de exportaciones hacia los mercados preferenciales. Por ejemplo, el EXPY de las exportaciones de Brasil a la Argentina es 1,38 veces mayor que el *EXPY* para el total de las exportaciones brasileñas. Por otro lado, el *EXPY* de Brasil a mercados no preferenciales (RdM) es 0,9 veces menor que el *EXPY* global del país. Estas cifras significan que el grado de sofisticación agregado de las exportaciones de Brasil a la Argentina, medido por su *EXPY*, es un 53 por ciento superior al de las exportaciones de Brasil al RdM. El panorama general que surge de la evidencia es que Argentina, Brasil y Uruguay exportan hacia la región bienes con un mayor nivel de sofisticación que los exportados al RdM.

Para explorar el tema con más detalle se construye un índice de intensidad de comercio (*ti*) de seis dígitos del SA para cada uno de los miembros del MERCOSUR, que recoge la importancia relativa de un bien de exportación hacia países que ofrecen preferencias de acceso con respecto a mercados no preferenciales (RdM).[47] Un valor positivo del *ti* indica que el volumen de exportación del bien es relativamente más elevado en el caso de los mercados preferenciales, mientras que un valor negativo significa que el bien tiene un mayor peso en el caso de las exportaciones al RdM. La tabla 5 (ver el anexo) resume la información para los cuatro miembros del MERCOSUR, considerando diferentes mercados de destino. Cada cuadro de la tabla 5 muestra el porcentaje de las exportaciones explicadas por bienes con ciertas características: los valores de *VCR*, *PRODY* y *ti*. La tabla muestra más detalladamente la interacción entre estos tres índices.

La mayoría de las exportaciones de Brasil hacia el MERCOSUR se concentran en bienes en los cuales el país no tiene una *VCR* y que tienen valores positivos de *ti*. Más aún, en el caso de las exportaciones hacia Argentina y Uruguay, la mayoría corresponden a bienes con un alto nivel de sofisticación, en especial aquellos hacia Argentina (alrededor del 45 por ciento). Al examinar las exportaciones hacia el RdM, se observa que sólo el 3 por ciento corresponde a bienes con similares características. En el caso de las exportaciones hacia Paraguay, los bienes que representan la mayor parte de las ventas de Brasil son aquéllos en los cuales el país no tiene una *VCR*, pero que, a diferencia de las exportaciones hacia Argentina y Uruguay, son bienes con un bajo nivel de sofisticación; los bienes con un alto *PRODY* ocupan el segundo lugar.

Un esquema similar se observa en el caso de las exportaciones de Argentina y, en menor medida, de Uruguay. Para Argentina, los bienes con un índice de $VCR \leq 1$ y con alto *PRODY* son los más exportados hacia Brasil y Uruguay y también hacia Paraguay, siendo en este caso el segundo grupo más importante de exportaciones. Bienes con un $VCR > 1$ y un *PRODY* bajo son también relativamente importantes en el caso de las ventas a Brasil y Paraguay, especialmente en los últimos años. En lo que se refiere a las exportaciones de Uruguay, el principal grupo de bienes es aquel donde el país no posee *VCR* pero que registra un bajo *PRODY*. En el caso particular de las exportaciones hacia Argentina, el esquema es más parecido al de los Estados miembros más grandes del MERCOSUR, mientras que bienes con $VCR > 1$ y bajo *PRODY* son también importantes para explicar las exportaciones a Brasil y Paraguay: cerca de un 30 por ciento durante el período completo aquí considerado.

Para los tres países, Argentina, Brasil y Uruguay, la mayor parte de sus exportaciones hacia el RdM se explica por los bienes en los cuales los países poseen *VCR* y con bajo nivel de sofisticación. Esto es más evidente en el caso de las exportaciones del Uruguay. Por otro lado, bienes con alto *PRODY* representan entre el 13,5 y el 14,5 por ciento de las ventas de Argentina y Uruguay hacia el RdM, mientras que para Brasil el porcentaje alcanza un 26 por ciento. Sin embargo, mientras que para Argentina estos bienes se han vuelto progresivamente menos importantes, en el caso de Uruguay y Brasil su importancia ha permanecido relativamente estable, aunque para este último país se puede observar un incremento en años más recientes.

Finalmente, Paraguay muestra en su comercio intra-MERCOSUR un comportamiento casi completamente opuesto al de los otros tres socios. Los bienes con *VCR* > 1 y bajo *PRODY* son los más importantes; lo mismo sucede en el caso de las exportaciones hacia el RdM. En segundo lugar se encuentran los bienes en los cuales el país no tiene *VCR*, pero que son bienes con bajo *PRODY*.

De esta evidencia preliminar se observa una clara segmentación en la orientación comercial. En un extremo está Paraguay que concentra casi todas sus exportaciones en bienes con *VCR* y bajo *PRODY,* las cuales se orientan de manera similar hacia la región y el RdM. Brasil orienta sus exportaciones de bienes en los cuales no tiene *VCR* hacia el mercado regional, en particular bienes con alto *PRODY*. Argentina se ubica entre estos dos modelos extremos. Finalmente Uruguay se encuentra entre Argentina y Paraguay. Se puede concluir, de forma preliminar, que aún cuando Argentina podría, como es el caso de Brasil, estar utilizando el mercado regional como parte de su estrategia de industrialización, la intensidad de este proceso parece ser menor. Una posible explicación para este resultado puede ser el hecho de que desde los años ochenta, con el fin de la política de "sustitución de importaciones", el país no ha sido capaz de mantener una política industrial estable y de largo plazo, por no decir que ha oscilado entre posiciones extremas.

3 Metodología

3.1 Marco teórico

Existen por lo menos tres modelos teóricos que pueden contribuir a explicar, aunque sea de manera parcial, la evidencia presentada en la sección anterior, la cual sugiere que Brasil ha estado exportando hacia los otros Estados miembros del MERCOSUR bienes con un alto nivel relativo de sofisticación y en los cuales el país no posee ventajas comparadas, mientras que este no parece ser el caso para los otros tres miembros del acuerdo, con la excepción quizás de Argentina, pero en menor grado que Brasil. El primer argumento se deriva de la teoría de la organización industrial; el segundo se relaciona con la teoría de la abundancia relativa de factores en un mundo *à la* Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS); mientras que el tercer argumento se basa en los modelos de economía política. A continuación se presentan estos tres argumentos, a la vez que en la aplicación empírica se compararan las predicciones de cada uno de ellos con la evidencia observada.

En cuanto a los argumentos que se basan en la teoría de la organización industrial, Cooper y Massel (1965) sugieren que los dirigentes tienen una preferencia por la industrialización y que, por lo tanto, están dispuestos a pagar un cierto costo estático en términos de ingresos para alcanzar esta meta. Las razones por las cuales se establece este objetivo de industrialización no están claramente especificadas en C&M. Pero se podrían determinar, aunque sólo parcialmente, sobre la base de la reciente argumentación de HH&R quienes sugieren que lo que un país exporta es relevante y, por lo tanto, lo que una economía produce tiene influencia en las posibilidades de desarrollo en el largo plazo.

Más allá de las razones que justifican el objetivo de industrialización, los gobiernos pueden querer proteger parte de su industria con objeto de alcanzar un cierto nivel de producción industrial que sea compatible con los objetivos de industrialización y empleo, incluso cuando esto puede generar algunas ineficiencias económicas. Es interesante resaltar que C&M muestran que, bajo estas condiciones, una unión aduanera puede ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de industrialización con menores costos en términos de pérdida de eficiencia económica. Una vez que los mercados de los socios de la UA están integrados, el objetivo de industrialización (que se puede presentar en términos de niveles mínimos de producción) puede lograrse utilizando menores aranceles sobre las importaciones desde el RdM ya que la "demanda regional", para aquellos productores locales que son relativamente más eficientes, es superior a las "demandas nacionales" de cada país considerado individualmente. En otras palabras, la demanda en una UA es mayor para aquellos productores que son relativamente más eficientes y, por lo tanto, es menor la necesidad de incentivar la producción de firmas relativamente menos eficientes para alcanzar el nivel deseado de producción industrial.

En este esquema, la desviación de comercio tiene un lado positivo, y está asociado con la posibilidad de lograr los objetivos de industrialización a menor costo. El problema con la lógica del argumento surge cuando el intercambio de mercados entre los Estados miembros de la UA es asimétrico, ya que en este caso parte del costo del objetivo de industrialización es soportado por los miembros. De esta forma, algunos de los Estados miembros pueden lograr sus objetivos de industrialización a menores costos, e incluso la región en su conjunto, pero la *distribución de las ganancias* puede ser asimétrica ya que los importadores soportan parte de los costos sin beneficiarse de los potenciales beneficios en caso de que no posean objetivos similares o de que no exista una "estrategia regional" para distribuir los beneficios de la industrialización.

El segundo argumento, analizado por Venables (2003, 2005), amplía la argumentación de C&M hacia un modelo comercial tradicional basado en la abundancia relativa de factores (HOS). Bajo este "tipo de mundo", los costos de la desviación de comercio pueden distribuirse de forma desigual entre los miembros de un APC. En particular, para un APC entre países en desarrollo (países del sur), los socios más pobres (o mejor dicho los que poseen una menor dotación relativa de capital) son los que pagan los costos de la desviación de comercio, lo cual magnifica las diferencias iniciales de ingreso. El MERCOSUR es un ejemplo de un acuerdo sur-sur, en el cual se puede observar una distribución desigual de los costos de la desviación de comercio. A los objetos de ilustrar el argumento de Venables (2003, 2005), supongamos un mundo con tres economías (Brasil, Paraguay y el RdM) y dos bienes (*A* y *M*).

Asumamos también que el RdM tiene ventajas comparadas en la producción del bien M cuya producción es intensiva en capital, mientras que Paraguay tiene ventajas comparadas en la producción del bien A que es intensivo en recursos naturales; la dotación relativa de factores de Brasil lo ubica en algún lugar intermedio entre las de Paraguay y el RdM. Bajo este escenario, un acuerdo comercial entre Brasil y Paraguay significaría que las importaciones de Paraguay del bien M, que antes provenían del RdM son reemplazadas, aunque sea de forma parcial, por importaciones desde Brasil. Tenemos entonces que, debido al *ranking* de los países en cuanto a su dotación relativa de factores en relación al RdM, el país con mayor capital (Brasil) se beneficia de la desviación de comercio, mientras que el país abundante en recursos naturales (Paraguay) sufre dichos costos.[48]

Finalmente, y usando un modelo de economía política, Grossman y Helpman (1995) muestran que una ALC puede ser políticamente viable si se excluyen de la liberalización interna ciertos sectores. Lamentablemente, los bienes que necesitan excluirse para hacer viable el acuerdo, desde una perspectiva política, son precisamente aquellos que pertenecen a los sectores donde se esperaría que se genere creación de comercio. De esta manera, para aquellas ALC que son políticamente viables, prevalecería la desviación de comercio. Esto ocurre por medio del intercambio de desviación de comercio entre exportadores ineficientes que se benefician del acceso preferencial a los mercados de los socios, y sin embargo no se apropian de una alta participación de estos mercados (debido a su relativa ineficiencia). Por otro lado, es poco probable que los exportadores más eficientes se beneficien mucho del acuerdo regional ya que los mismos están en condiciones de vender en el mercado mundial y, por lo tanto, causarían un importante daño a los productores domésticos de los socios a través de la captura de una parte importante de sus mercados (debido a su relativa eficiencia). Entonces, en equilibrio, es más probable que se observen ALC que son generadoras de desviación de comercio.

3.2 El modelo empírico

A efectos de comprender cómo las preferencias regionales afectan la estructura de las exportaciones de los miembros del MERCOSUR, se propone estimar una ecuación que relaciona el nivel de intensidad de comercio *ti* con el índice de *VCR*, el grado de sofisticación *PRODY*, y las preferencias (*Pref)* recibidas de parte de cada miembro del MERCOSUR. También se consideran las interacciones entre las principales variables explicativas. En particular se estima la siguiente ecuación para cada miembro del MERCOSUR:[49]

$$\begin{aligned} ti_{g,p,t} = {} & \beta_1 VCR_{g,t} + \beta_2 PRODY_{g,t} + \beta_3 Pref_{g,p,t} \\ & + \beta_{1,2} VCR_{g,t} \times VCR_{g,t} + \beta_{1,3} VCR_{g,t} \times Pref_{g,p,t} \\ & + \beta_{2,3} PRODY_{g,t} \times Pref_{g,p,t} + \beta_{1,2,3} VCR_{g,t} \\ & \times PRODY_{g,t} \times Pref_{g,p,t} + \alpha_g + \alpha_p \\ & + \alpha_t + \mu_{g,p,t} \end{aligned} \qquad (3)$$

donde, como se definió previamente, $ti_{g,p,t} = [x_{g,p,t}/x_{p,t}] - [x_{g,\neq p,t}/x_{\neq p,t}]$ esta dado por la participación del bien *g* exportado al socio preferencial *p* en el momento *t* menos la participación del mismo bien

g en las exportaciones a todos los mercados no preferenciales, que se representan con $\neq p$. $VCR_{g,t}$ es el índice de ventajas comparadas reveladas del país exportador para el bien *g* en el momento *t*; $PRODY_{g,t}$ es el índice de sofisticación; $Pref_{g,p,t} = t^{MFN}_{g,p,t} - t^{p}_{g,p,t}$ es el margen de preferencia recibida de parte del país *p* sobre las exportaciones del bien *g* medido como la diferencia entre dos aranceles, el NMF y el arancel preferencial. Finalmente, α_g son efectos fijos para los bienes, α_p efectos fijos para los socios, y α_t efectos fijos para los años. $\mu_{g,p,t}$ es un término de error.

El objetivo es entender si las preferencias arancelarias han reorientado las exportaciones hacia el mercado regional bienes con grandes ventajas comparadas y/o un alto nivel de sofisticación. Por eso nos interesan los signos de las interacciones entre la variable que mide las preferencias y los indicadores de ventajas comparadas y sofisticación, incluyendo el signo de $\beta_{1,2,3}$. Un signo negativo para $\beta_{1,3}$ indicaría que las preferencias han llevado a una mayor orientación de las exportaciones hacia el mercado regional en aquellos sectores donde el país no tiene ventajas comparadas, ayudando a lograr una especialización en sectores en los cuales el país es relativamente menos competitivo. Un signo positivo para $\beta_{2,3}$ sería la evidencia de que las preferencias han llevado a un aumento relativo de las exportaciones dentro de la región de bienes con un cierto grado de sofisticación. Finalmente un valor positivo de $\beta_{1,2,3}$ indicaría que las preferencias generaron una reorientación hacia el mercado interno de las exportaciones de bienes con alto grado de sofisticación y donde los países tienen ventajas comparadas. Un signo negativo evidenciaría que la reorientación hacia el mercado regional por efecto de las preferencias, se dio en aquellos bienes con bajo nivel de sofisticación y/o donde los países no poseen ventajas comparadas.

Es posible establecer correspondencias entre los modelos presentados en la sección anterior y la especificación empírica que se estima. Existen tres efectos principales que han de identificarse. El **primer efecto** esta asociado con el argumento de C&M por el cual los acuerdos comerciales pueden ser un instrumento para lograr los objetivos de industrialización con menores costos en términos de pérdida de eficiencia. Se identifica un resultado asociado al modelo de C&M si el efecto de las preferencias es positivo para bienes con un mayor grado de sofisticación ($\beta_{2,3} > 0$). Sin embargo, para captar el razonamiento de C&M, el impacto tiene que ser mayor para aquellos bienes en los cuales el país no tiene ventajas comparadas ($\beta_{1,2,3} < 0$). En este caso, el APC se transforma en un instrumento para alcanzar una canasta exportadora más sofisticada y una estructura de producción distinta a la que se podría suponer de acuerdo al esquema de ventajas comparadas.

El **segundo efecto** está relacionado con el argumento de Venables (2003) de que los miembros de un APC, con ventajas comparadas extremas, son los que, con más probabilidad, asumen los costos de la desviación de comercio causados por las importaciones desde países socios cuyas ventajas comparadas son más cercanas a las del promedio mundial. Esta última clase de países la que se beneficie probablemente más de los acuerdos comerciales con economías que se sitúen en un extremo de la distribución de las ventajas comparadas, ya que las importaciones originadas en los otros países miembros del acuerdo serán con mayor probabilidad generadoras de creación de comercio. Se espera, entonces, que para los países con ventajas comparadas extremas, el impacto de las preferencias recibidas de los socios sea mayor en las exportaciones intrarregionales de bienes en los cuales el país tiene fuertes ventajas comparadas ($\beta_{1,3} > 0$). Pero dado su esquema de ventajas comparadas, esto ha de ocurrir en bienes con bajos niveles de sofisticación ($\beta_{2,3} < 0$). Por otro lado, para el país con ventajas comparadas más parecidas al promedio mundial, se esperaría que el efecto de las preferencias sea mayor en bienes en los cuales el país no tiene fuertes ventajas comparadas ($\beta_{1,3} < 0$) y en productos con un alto grado de sofisticación ($\beta_{2,3} > 0$). Ambos casos, ventajas comparadas extremas e intermedias, son compatibles con $\beta_{1,2,3} < 0$. En el primer caso esto es debido al bajo grado de sofisticación de los bienes y, en el segundo caso, a la baja ventaja comparada.

El **tercer efecto** se asocia al modelo de economía política comercial aplicado al caso de los APC (Grossman y Helpman, 1995). Para que un APC sea políticamente viable se requieren listas de excepciones que excluyan de la liberalización aquellos bienes donde la creación de comercio sea mayor, y por lo tanto donde los países posean fuertes ventajas comparadas ($\beta_1 < 0$). Esto también significa que el impacto de las preferencias sobre la intensidad de comercio es mayor en aquellos sectores con ventajas comparadas bajas ($\beta_{1,3} < 0$). También se espera que el efecto de las preferencias no dependa del grado de sofisticación de los bienes comprendidos dentro del acuerdo ($\beta_{2,3} = 0$ y $\beta_{1,2,3} = 0$).

En la tabla 6 (ver el anexo) se resumen los signos anticipados para cada coeficiente de acuerdo a los tres marcos teóricos comentados previamente.

4 Resultados

4.1 Estimación de los parámetros

El modelo empírico se estima de forma separada para cada uno de los cuatro miembros del MERCOSUR, considerando las exportaciones hacia cada uno de los Estados miembros del acuerdo para el período comprendido entre el inicio de los años noventa y 2007. Se realizan dos estimaciones separadas, una para los años noventa (1992-1999) y otra para los años más recientes (2000-2007).[50]

En la tabla 7 (ver el anexo) se presentan los signos de los coeficientes que son estadísticamente significativos.[51] El primer coeficiente – β_1 para *VCR* – provee una interesante descripción del tipo de productos que son exportados dentro de la región, tomando en consideración la presencia de preferencias. Para los cuatro países en ambos períodos el efecto de las *VCR* sobre la intensidad de comercio es negativo ($\beta_1 < 0$), pero sólo para Paraguay y Uruguay los coeficientes son estadisticamente significativos. Este resultado sugiere que hay otros motivos, además de las preferencias, que justifican un esquema de comercio diferente dentro de la región. Una posible explicación surge de los argumentos de la economía política *à la* Grossman y Helpman. Las *VCR* se podrían explicar por la presencia de barreras no arancelarias sobre el comercio preferencial, y porque estas barreras son más importantes en aquellos bienes donde los países exportadores poseen ventajas comparadas reveladas. De esta forma, un valor negativo para la variable *VCR* indica el hecho de que hay mayores barreras no arancelarias sobre las exportaciones de los socios preferenciales en los productos en los cuales estos últimos tienen fuertes ventajas comparadas.

Volviendo al argumento de C&M para los acuerdos regionales, y según lo examinado anteriormente, este es compatible con $\beta_{2,3} > 0$ y $\beta_{1,2,3} < 0$ (ver tabla 6). La primera condición se cumple para Argentina en el período 1992-1999 y para Brasil durante el período 2000-2007 (ver tabla 7). Sin embargo las estimaciones para $\beta_{1,2,3}$ son positivas y no estadísticamente distintas de cero para ambos países en ambos períodos. Las preferencias tienden a incrementar las exportaciones regionales de productos con un alto grado de sofisticación $\beta_{2,3} > 0$, lo cual es consistente con la explicación de C&M de los acuerdos comerciales. Como muestran los resultados, Brasil estaría utilizando el regionalismo como un instrumento para modificar su esquema de exportaciones. Este es también el caso de Argentina durante el período 1992-1999.

En cuanto a las predicciones que se derivan del modelo de Venables, se esperaría $\beta_{1,3} > 0$, $\beta_{2,3} < 0$ y $\beta_{1,2,3} < 0$ para los países con ventajas comparadas extremas. Paraguay y Uruguay encajan perfectamente en este patrón durante el periodo 1992-1999, aunque en el caso de Paraguay el efecto de la interacción de PRODY con las preferencias ($\beta_{2,3}$) no es estadísticamente significativo. Para el período más reciente, los resultados son similares pero con un menor número de coeficientes estadísticamente distintos de cero, sólo $\beta_{1,3}$ y $\beta_{1,2,3}$ para Uruguay. En estos dos países, la evidencia mostraría que las preferencias han sido más eficaces en dirigir las exportaciones hacia el MERCOSUR para aquellos bienes en los cuales los países muestran ventajas comparadas.

Por otro lado, para los países con ventajas comparadas intermedias (Argentina y Brasil) se obtiene $\beta_{1,3} < 0$, $\beta_{2,3} > 0$ y $\beta_{1,2,3} < 0$. Sin embargo sólo en dos casos las estimaciones son significativas, para la interacción entre PRODY y preferencias en Argentina 1992-1999 y Brasil 2000-2007. Sólo este resultado es consistente con las predicciones de Venables para países con ventajas comparadas intermedias. Los otros dos coeficientes dan resultados contradictorios: por una lado se obtiene $\beta_{1,3} < 0$ lo cual es esperado, pero simultáneamente se observa que $\beta_{1,2,3} > 0$ no es consistente con el modelo de Venables, sin embargo en ambos casos los resultados no son estadísticamente diferentes de cero.

4.2 El efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio

A efectos de conocer cómo el cambio en las preferencias afecta la intensidad de comercio para el caso particular de un bien *g*, se obtiene la derivada primera de $ti_{g,p,t}$ con respecto a $Pref_{g,p,t}$, la cual se obtiene por:

$$\frac{\partial ti_{g,p,t}}{\partial Pref_{g,p,t}} = \beta_3 + \beta_{1,3} VCR_{g,t} + \beta_{2,3} PRODY_{g,t} + \beta_{1,2,3} VCR_{g,t} \times PRODY_{g,t} \quad (4)$$

Si se asume que el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio es igual a cero – se iguala la ecuación (4) a cero – se obtiene la siguiente relación:

$$VCR_{g,t} = \frac{-\beta_3 - \beta_{2,3} PRODY_{g,t}}{\beta_{1,3} + \beta_{1,2,3} PRODY_{g,t}} \quad (5)$$

La ecuación (5), la cual se denomina "isocuanta cero", muestra la relación entre las ventajas comparadas reveladas y el nivel de sofisticación de forma tal que el efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio es nulo. La "isocuanta cero" divide el espacio (*VCR, PRODY*) en áreas mutuamente excluyentes, una para la cual la combinación de *VCR* y *PRODY* muestra que el efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio es positivo ($\partial ti/\partial Pref > 0$), y otra área donde *VCR* y *PRODY* asumen valores tales que $\partial ti/\partial Pref < 0$. Según los valores asumidos por los coeficientes incluidos en la ecuación (5), la "isocuanta cero" puede ser discontinua, de forma que las áreas donde $\partial ti/\partial Pref < 0$ y $\partial ti/\partial Pref > 0$ también lo son. Este es el caso para algunos de los resultados reportados más abajo. Los gráficos 2 y 3 del anexo muestran la distribución empírica de los bienes en el espacio (*VCR, PRODY*) para cada uno de los dos subperíodos aquí considerados.

Usando la ecuación (5) y los resultados de la tabla 11 (ver el anexo), las líneas grises en los gráficos 2 y 3 muestran las isocuantas en el espacio (*VCR, PRODY*) para cada uno de los cuatro Estados miembros del MERCOSUR.[52] La línea vertical corresponde a la mediana del índice *PRODY* para todos los códigos de 6 dígitos del SA. La línea horizontal corresponde al valor de VCR = 1 (o ln(*VCR*)=0). Para cada observación se obtiene el valor de $\partial ti/\partial Pref$ utilizando (4). Los puntos color gris claro corresponden a los casos donde $\partial ti/\partial Pref > 0$, mientras que los puntos color gris oscuro muestran aquellas observaciones para las cuales se obtiene $\partial ti/\partial Pref < 0$. Dos claros y contrastantes resultados emergen del análisis de los gráficos 2 y 3, tanto cuando se hacen comparaciones entre los países como entre los subperíodos.

Por un lado, el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio fue positivo para Argentina y Brasil en la mayoría de los casos en el período 1992-1999. Más aún, este resultado se da en aquellos bienes en los cuales los países no muestran una ventaja comparada (*VCR* ≤ 1) y, especialmente, una alta proporción de los mismos caen dentro del área con un alto nivel de sofisticación (a la derecha del valor que corresponde a la mediana de *PRODY)*. En los casos de Paraguay y Uruguay, para la mayoría de las observaciones se obtiene $\partial ti/\partial Pref < 0$. Este resultado significa que las preferencias obtenidas al amparo del MERCOSUR han afectado de manera negativa la orientación de las exportaciones hacia el mercado regional. En el caso de Paraguay, las pocas observaciones donde $\partial ti/\partial Pref > 0$ corresponden a bienes con un alto nivel de sofisticación y en los cuales el país no tiene *VCR*. Lo opuesto sucede con Uruguay, cuando las preferencias han tenido el efecto de incrementar la orientación hacia el mercado regional, bienes en los cuales Uruguay posee ventajas comparadas y con bajo nivel de sofisticación. Por otro lado, durante el período 2000-2007, para los cuatro países, el efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio ha sido positivo para la mayoría de los bienes, con una importante proporción de casos en los cuales se observa VCR ≤ 1 y alto *PRODY*. Este comportamiento es más evidente en los casos de Paraguay y Uruguay, en contraste con la tendencia entre 1992 y 1999.

Sin embargo, mirar sólo el porcentaje (o número) de casos que se encuentran dentro de cada área provee una información parcial, cuando no también equivocada, si se considera la importancia de los bienes en términos de los valores exportados, así como a la posible heterogeneidad entre los distintos destinos dentro del MERCOSUR. En los gráficos 2 y 3 se reportan también los porcentajes de las exportaciones intra-MERCOSUR que corresponden a las diferentes categorías en función de los índices de *VCR* y *PRODY*, así como el signo de $\partial ti/\partial Pref$. De esta forma se obtienen ocho potenciales casos. En la tabla 12 del anexo se reportan también los valores exportados, distinguiendo entre cada uno de los destinos dentro del MERCOSUR. La distribución de las exportaciones intra-MERCOSUR nos permite una evaluación de la importancia de cada categoría, además de reflejar la heterogeneidad existente entre los destinos de dichas exportaciones.

En línea con los hechos presentados más arriba, las exportaciones de Brasil al MERCOSUR, en especial hacia Argentina, se concentran en sectores en los cuales el impacto de las preferencias sobre la intensidad de comercio es positivo y en bienes donde el país no posee *VCR* y con un alto grado de sofisticación, este esquema se ha visto reforzado con el paso del tiempo. A nivel agregado, y para el período 1992-1999, un 39,7 por ciento de las exportaciones hacia el MERCOSUR entran dentro de esta categoría (baja *VCR*, alto *PRODY* y $\partial ti/\partial Pref > 0$). Durante 2000-2007 el porcentaje sube hasta 42,6 por ciento. Ambos porcentajes son aún mayores en el caso de las exportaciones hacia Argentina (43,2 por ciento y 45,5 por ciento en cada período). El segundo grupo en importancia es aquel en donde Brasil no tiene *VCR*, pero con un bajo nivel de sofisticación.

Los resultados para Argentina son similares a los obtenidos para Brasil, aunque las magnitudes son inferiores, y se observa una alta participación de bienes en los cuales el país posee ventajas comparadas. Una diferencia importante con Brasil es que, para Argentina, la participación en las

exportaciones intra-MERCOSUR de bienes en los cuales se observa *VCR* ≤ 1, alto *PRODY* y *∂ti/∂Pref* > 0 disminuye desde un 34,7 por ciento hasta un 26,4 por ciento cuando pasamos del período 1993-1999 al período 2000-2007. Por otro lado, aquellos bienes en los cuales Argentina muestra ventajas comparadas, y que poseen un bajo nivel de sofisticación, pasan de representar el 25,3 por ciento entre 1993-1999 al 38,4 por ciento entre 2000-2007. Estos cambios se explican básicamente por las exportaciones hacia Brasil (ver tabla 12). En el caso de las exportaciones hacia Uruguay el esquema es más parecido al descrito anteriormente para las exportaciones de Brasil. Sin embargo aquellos bienes en los que Argentina no tiene *VCR*, pierden importancia con el tiempo. Algo similar sucede con las exportaciones hacia Paraguay.

Los resultados para Paraguay muestran un claro y definido esquema de comportamiento, el cual es bastante estable en el tiempo. La mayor parte de las exportaciones hacia el MERCOSUR corresponden a bienes en los cuales el país posee *VCR* y con un bajo nivel de sofisticación. Sin embargo, es también posible observar un incremento en el peso relativo de bienes con VCR ≤ 1, aunque todavía con un bajo *PRODY*. Si se compara entre los tres destinos, dentro del MERCOSUR, no se observan mayores diferencias.

Finalmente, los resultados para Uruguay son más heterogéneos. Por un lado, durante 1994-1999 más de la mitad de las exportaciones del país correspondieron a bienes en los cuales el efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio fue negativo, especialmente para bienes con *VCR* ≤ 1 y con bajo nivel de sofisticación (33,95 por ciento). Los casos para cuales se obtiene *∂ti/∂Pref* > 0 corresponden a bienes en los cuales el país posee VCR y tienen bajo nivel de sofisticación (34,6 por ciento), los cuales se explican básicamente por las exportaciones a Brasil. En segundo lugar, durante 2000-2007, el comportamiento de las exportaciones de Uruguay es más parecido al de las exportaciones de Argentina, un 40 por ciento de las exportaciones hacia el MERCOSUR correspondieron a bienes en los cuales *∂ti/∂Pref* > 0, bajo *PRODY* y *VCR* > 1. También, y no menos relevante, es el hecho de que el segundo grupo en importancia, con el 20,4 por ciento de las exportaciones del país, es aquel compuesto por bienes donde el país no posee ventajas comparadas, de alto *PRODY* y *∂ti/∂Pref* > 0. Este último resultado (el cual es similar al que se obtiene para Brasil) se explica por el comportamiento de las exportaciones hacia Argentina, entre las cuales este grupo de bienes representa el 36 por ciento de las ventas totales de Uruguay a la Argentina.

Los resultados presentados recientemente confirman la idea de que el MERCOSUR ha permitido a los Estados miembros más grandes (Brasil y en menor grado Argentina) modificar sus esquemas de exportaciones hacia bienes con un mayor grado de sofisticación y en los cuales estos dos países no poseen ventajas comparadas. Un comportamiento similar parece surgir durante 2000-2007 en el caso de las exportaciones de Uruguay, por lo menos aquellas que tienen a Argentina como destino.

5 Conclusiones

A pesar de las ineficiencias de carácter estático (e incluso también dinámico) que poseen los APC, los gobiernos muestran una tendencia hacia el logro de objetivos de industrialización. En un influyente trabajo C&M mostraron que estos objetivos pueden ser alcanzados con menores costos por medio de la integración regional, mientras que la integración unilateral a la economía mundial no necesariamente ayudaría al logro del objetivo de industrialización en aquellas economías con ventajas comparadas en la producción de bienes no industriales.

En el presente trabajo se ha encontrado, a *prima facie*, evidencia que confirma que la canasta de exportaciones de Brasil al mercado intra-MERCOSUR esta fuertemente influenciada por bienes en los cuales el país no tiene ventajas comparadas globales y con un grado de sofisticación superior al de las exportaciones hacia el RdM. Este patrón de comportamiento también está presente en el caso de las exportaciones de Argentina, aunque no es tan marcado como en el caso de Brasil. El escenario opuesto caracteriza a las exportaciones de Paraguay. En el caso de Uruguay, los resultados son más heterogéneos, pareciéndose a los de Argentina durante el período 2000-2007.

Una posible explicación para esta evidencia es que, como sugieren C&M, Brasil estaría alcanzando sus objetivos de industrialización por intermedio del comercio preferencial. Se presentó evidencia en donde se muestra que el efecto marginal positivo de las preferencias comerciales en bienes donde las *VCR* son bajas, y poseen alto *PRODY*, concentran más del 40 por ciento de las exportaciones de Brasil a la región. Sin, embargo, también hay otras alternativas teóricas que pueden ayudar a explicar los resultados aquí obtenidos. La primera de estas alternativas es el modelo de Venables (2003, 2005) que sugiere que aquellos miembros de un acuerdo preferencial de comercio con una dotación relativa de factores más cercana a la de la economía mundial (Brasil en el caso del MERCOSUR), tienen más probabilidades de

exportar, dentro de la región, bienes en los cuales no poseen ventajas comparadas. Lo opuesto sucedería con los miembros del acuerdo preferencial cuyas dotaciones relativas de factores estuvieran más alejadas del promedio mundial.

La tercera alternativa teórica se basa en la argumentación de G&H, que predicen que los acuerdos preferenciales de comercio políticamente viables son aquellos que tienen más probabilidad de generar desviación de comercio, ya que los mismos benefician en mayor medida a los exportadores más ineficientes dentro de la región, sin causar mayor daño a los productores domésticos que compiten con las importaciones. No es sorprendente que se observen entonces altos valores de comercio en productos con bajas *VCR*.

En la aplicación empírica se buscó contrastar estas tres alternativas para el caso de las exportaciones intra-MERCOSUR. Los resultados sugieren que el modelo de C&M se ajusta a los datos de Brasil, y en menor medida a los de Argentina, en este último caso para las exportaciones hacia Uruguay, y para Uruguay durante el período 2000-2007, en particular en las ventas hacia Argentina. Para Paraguay y Uruguay hay evidencia del efecto G&H, pero sólo en términos del uso de barreras no arancelarias que han sido utilizadas por los demás socios para trabar las exportaciones de productos en los cuales estos dos países tienen fuertes ventajas comparadas ($\beta 1 < 0$). Se encontró también evidencia que señala que los Estados miembros más pequeños del acuerdo, que se ubican hacia un extremo de la dotación relativa de factores en relación a los Estados miembros más grandes, exportan mayormente productos en los cuales poseen ventajas comparadas y con un bajo nivel de sofisticación, lo cual es consistente con la descripción de Venables para este tipo de economías. También en línea con el argumento de Venables, en el caso de Brasil se encontró que las preferencias otorgadas por los otros tres Estados miembros han tenido un efecto positivo sobre la intensidad de comercio en bienes en los cuales Brasil no posee ventajas comparadas globales.

El MERCOSUR es una parte relevante de la política de acuerdos preferenciales de comercio de Brasil. Los resultados muestran que esta política ha contribuido a que el país alcance sus objetivos de industrialización por medio de exportaciones a la región de bienes en los cuales el país no tiene ventajas comparadas y con un alto nivel de sofisticación. Argentina, aunque de forma parcial, muestra un esquema de exportaciones similar dentro de la región, pero una parte importante se explica también por bienes en los cuales la economía tiene *VCR* y con bajo *PRODY*, con las preferencias mostrando un efecto positivo sobre la intensidad de comercio. En el caso del Estado miembro más pequeño, Paraguay, se observa que sus exportaciones intrarregionales muestran un comportamiento diferente al de los otros miembros (altas *VCR* y bajo *PRODY*), el cual no está relacionado con el esquema de preferencias. Para Uruguay los resultados son menos estables, siendo en años recientes más similares a los obtenidos por Argentina. Las asimetrías en los tamaños de mercado entre los Estados miembros del MERCOSUR están asociadas con diferentes participaciones de las importaciones intrarregionales y, por lo tanto, con diferentes consecuencias en términos de la distribución de los costos derivados de un regionalismo del tipo C&M.

La política comercial de liberalización de Brasil puede ser vista como un buen ejemplo de la dinámica de una política comercial endógena. El elemento básico es cómo la influencia relativa de los diferentes grupos de poder experimentan cambios en respuesta a modificaciones en los esquemas de especialización y, por tanto, cómo la política de preferencias comerciales se va modificando. En un inicio, y en respuesta al alto nivel de distorsión introducido por la política de sustitución de importaciones y/o por cambios exógenos en las preferencias de sus dirigentes, Brasil desarrolló hacia finales de los ochenta una política unilateral de reforma comercial. En los noventa, el país utilizó al MERCOSUR como un mecanismo de compromiso para consolidar sus aranceles NMF con la implementación del AEC, ya que cualquier reversión de sus aranceles hacia terceros países sería más costosa. Como se muestra en Olarreaga *et al*. (1999), el AEC es mayormente el resultado de factores domésticos impulsados por grupos industriales brasileños, y se ajusta debitamente a un modelo de política comercial endógena *à la* Grossman y Helpman (1994).

La liberalización discriminatoria dentro del bloque ha sido útil para cambiar el patrón de exportaciones de un país grande hacia una estructura con mayor grado de sofisticación en bienes en los cuales el país no posee ventajas comparadas en los mercados mundiales. Este fenómeno tiene consecuencias también en el esquema de especialización de mercados que carecen de un acceso preferencial, ya que la política de preferencias comerciales se transforma en una herramienta para aumentar el nivel de sofisticación de la canasta de exportaciones hacia esos mercados no preferenciales. Durante los dos últimos años han surgido evidencias que indican que la política comercial brasileña, impulsada por el sector privado, y también el gobierno actual, se está orien-

tando hacia una mayor apertura. Como ejemplo, se puede considerar la posición adoptada por el gobierno de Brasil en las negociaciones del acceso a los mercados no agrícolas (*non-agricultural market access*, NAMA) en Ginebra en los últimos años, la cual básicamente se ha alineado a favor de la postura plasmada en el documento del Director Stephenson.

También es evidente la demanda del sector privado (especialmente la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* en San Pablo) que desea conseguir un mejor acceso a los mercados de manufacturas del resto del mundo. Estos cambios de postura pueden ser entendidos como el resultado de la progresiva consolidación de algunas ventajas comparadas *adquiridas* en sectores particulares, una vez que el mercado interno, primero, y el regional después, hayan cumplido su rol como plataforma del proceso de industrialización. Estas dos evidencias consideradas conjuntamente están en línea de lo que Baldwin (2006) llama el efecto *juggernaut*,[53] que argumenta que el marco de políticas comerciales endógenas recíprocas es más abierto que el caracterizado por liberalizaciones unilaterales. En nuestro caso no hay suficiente información para testear empíricamente esta hipótesis, debido a que este fenómeno se ha evidenciado en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

Baldwin, R. (2006). "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade", *The World Economy,* 29 (11): 1451-1518.

Baldwin, R. y Low, P. (2009), *Multilateralizing regionalism, Cambridge,* Cambridge University Press.

Cadot, O., De Melo, J. y Olarreaga, M. (2001). "Can bilateralism ease the pain of multilateral trade liberalization?", *European Economic Review*, 45: 27-44.

Cooper, C. y Massell, B. (1965). "Toward a General Theory of Customs Union for Developing Countries", *Journal of Political Economy*, 73 (5): 461-476.

Grossman, G. y Helpman, E. (1994). "Protection for Sale", *American Economic Review*, 84 (4): 833-850.

Grossman, G. y Helpman, E. (1995). "The Politics of Free Trade Agreements", *American Economic Review*, 85 (4): 667-690.

Hausmann, R., Hwang J. y Rodrik, D. (2007). "What you exports matters", *Journal of Economic Growth*, 12 (1): 1-25.

Kemp, M. y Wan, H. (1976). "An Elementary Proposition Concerning the Formation Of Customs Unions", *Journal of International Economics*, 6 (1): 95-97.

Lipsey, R. (1957). "Trade diversion and welfare", *Economica*, 24: 40-46.

Lipsey, R. (1960). "The theory of customs union: a general survey", *Economic Journal*, 70: 496-513.

Olarreaga, M., Soloaga, I. y Winters, L. A. (1999). "What's Behind Mercosur's CET?", *Discussion Paper*, No. 2310, CEPR, Marzo 1998.

Panagariya, A. (2000). "Preferential trade liberalisation: the traditional theory and new developments", *Journal of Economic Literature*, 37: 287-331.

Panagariya, A. y Krishna, P. (2002). "On necessarily welfare-enhancing free trade areas", *Journal of International Economics*, 57 (2): 353-367.

Prebisch, R. (1959). "Commercial policy in the underdeveloped countries", *American Economic Review*, 49: 251-273.

Vaillant, M. (2007). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", *Serie Comercio Interncional*, No. 83, CEPAL, Agosto 2007, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.scribd.com/doc/7306109/Convergencias-Divergencias-Integracion-Sudamericana.*

Venables, A. J. (2003). "Winners and losers from regional integration agreements", *The Economic Journal*, 113: 747-761.

Venables, A. J. (2005). "Regional disparities in regional blocs: theory and policy". Paper prepared for the Inter-American Development Bank project on "Deeper integration of MERCOSUR: dealing with disparities".

Viner, J. (1950). *The Customs Union issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace.

ANEXO

Tabla 3

Acuerdos Preferenciales de Comercio del MERCOSUR vigentes, 1991-2008

SOCIOS	AÑO	TIPO DE ACUERDO	
MERCOSUR (ACE 18)	1991	Plurilateral	ALC (2001) y UA (en construcción)
Chile (ACE 35)	1996	Común a los cuatro miembros	ALC en bienes
Bolivia	1997	Común a los cuatro miembros	ALC en bienes
Cuba (ACE 43, 45, y 52)	2000	Bilateral	Preferencias parciales
Perú (ACE 58)	2005	Común a los cuatro miembros con preferencias bilaterales específicas	ALC en bienes (2014)
Ecuador, Colombia y Venezuela (ACE 59)	2005	Común a los cuatro miembros con preferencias bilaterales específicas	ALC en bienes (2018)
México (ACE 53)	2003	Bilateral: Brasil-México	Preferencias parciales
México (ACE 55)	2003	Tres acuerdos diferentes bajo un mismo marco general	Sector automotriz
México (ACE 60)	2003	Bilateral: Uruguay-México	Preferencias parciales
Cuba (ACE 62)	2006	Común a los cuatro miembros con preferencias bilaterales específicas	Preferencias parciales
Venezuela (ACE 63)	2008	Bilateral: Uruguay-Venezuela	100% de preferencias otorgadas por Venezuela sobre un número limitado de bienes*

* Un acuerdo similar entre Paraguay y Venezuela (ACE 64) no ha entrado todavía en vigencia.
Fuente: Elaboración propia en base a ALADI.

Tabla 4

Valor de la canasta de bienes exportados (EXPY) por país

1992-2007

Destino	Exportador			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Mundo (:000 US$)	7.611	8.142	3.829	7.738
RdM*	0.83	0.90	0.95	0.92
Argentina**		1.38	1.14	1.27
Brasil*	1.32		0.97	1.02
Paraguay*	1.11	1.10		1.06
Uruguay***	1.28	1.22	1.10	

1992-1995

Destino	Exportador			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Mundo (:000 US$)	8.084	8.617	3.606	7.953
RdM*	0.86	0.91	0.97	0.91
Argentina**		1.37	1.29	1.35
Brasil*	1.29		0.91	0.96
Paraguay*	1.13	1.10		1.02
Uruguay***	1.23	1.27	1.20	

2005-2007

Destino	Exportador			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Mundo (:000 US$)	7.908	8.712	4.770	7.740
RdM*	0.82	0.91	0.93	0.89
Argentina*		1.33	1.02	1.35
Brasil*	1.33		1.07	1.11
Paraguay*	1.10	1.09		1.16
Uruguay*	1.35	1.18	0.88	

* Relativo al mundo ** Argentina 1993-2007 *** Uruguay 1994-2007.
Fuente: Elaboración propia en base a World Integrated Trade Solution (WITS).

Tabla 5

Estructura promedio de las exportaciones por socio, VCR y PRODY

a) Argentina

Destino	Período	Intensidad de Comercio (*ti*)	VCR*				:000 US$ (promedio mundial)
			SIN VCR		VCR		
			PRODY**		PRODY**		
			Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	1993-1994	Negativo	0.2	0.6	9.9	1.8	400,556
		Positivo	26.4	31.3	13.0	16.9	2,883,730
	1995-1999	Negativo	0.2	0.3	7.0	1.3	582,946
		Positivo	22.0	37.2	20.6	11.4	6,012,272
	2000-2007	Negativo	0.9	0.4	5.2	1.3	512,424
		Positivo	18.3	32.4	32.2	9.4	6,116,673
	1993-2007	Negativo	0.6	0.4	6.1	1.4	521,016
		Positivo	20.2	34.0	26.7	10.6	5,644,147
Paraguay	1993-1994	Negativo	1.5	0.5	2.2	0.8	21,575
		Positivo	37.6	33.6	19.4	4.4	406,319
	1995-1999	Negativo	0.1	0.4	5.0	1.0	32,869
		Positivo	51.7	27.1	11.6	3.0	470,044
	2000-2007	Negativo	2.2	0.5	2.5	0.9	32,507
		Positivo	29.0	19.8	42.0	3.1	500,661
	1993-2007	Negativo	1.4	0.5	3.3	0.9	31,170
		Positivo	37.4	23.8	29.5	3.2	477,876
Uruguay	1993-1994	Negativo	0.1	0.5	10.5	1.9	76,033
		Positivo	18.3	42.5	22.9	3.3	504,664
	1995-1999	Negativo	0.3	0.5	7.4	1.2	68,739
		Positivo	37.2	38.6	12.5	2.4	665,779
	2000-2007	Negativo	0.7	0.5	8.6	0.9	88,450
		Positivo	37.1	35.6	13.8	2.8	734,450
	1993-2007	Negativo	0.5	0.5	8.4	1.1	80,224
		Positivo	35.2	37.2	14.3	2.7	680,921
RdM***	1993-1994	Positivo	3.0	2.3	8.1	2.8	1,335,297
		Negativo	0.6	2.1	67.3	13.9	6,961,177
	1995-1999	Positivo	1.1	2.5	7.3	3.3	1,759,503
		Negativo	0.9	1.1	74.8	8.9	10,594,007
	2000-2007	Positivo	3.7	3.2	9.4	2.5	3,886,596
		Negativo	2.4	1.1	71.3	6.5	16,810,106
	1993-2007	Positivo	3.0	2.9	8.8	2.8	2,837,392
		Negativo	1.9	1.1	71.9	7..6	13,424,883

* VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "VCR" si VCR>1.

** PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

*** *ti* se define como la diferencia entre la participación en las exportaciones hacia los socios de ALADI y la participación en las exportaciones al RdM.

Tabla 5

Estructura promedio de las exportaciones por socio, VCR y PRODY

b) Brasil

Destino	Período	Intensidad de Comercio (*ti*)	VCR*				:000 US$ (promedio mundial)
			SIN VCR		VCR		
			PRODY**		PRODY**		
			Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	1992-1994	Negativo	0.3	0.9	10.5	3.2	529,470
		Positivo	13.6	47.6	10.6	13.2	3,013,272
	1995-1999	Negativo	0.4	0.9	9.8	3.3	799,980
		Positivo	22.0	42.1	11.4	10.1	4,780,795
	2000-2007	Negativo	0.8	0.8	6.3	2.9	828,374
		Positivo	20.2	46.7	9.1	13.3	6,838,458
	1992-2007	Negativo	0.6	0.9	7.7	3.0	763,456
		Positivo	20.0	45.5	9.9	12.4	5,478,216
Paraguay	1992-1994	Negativo	0.2	1.2	2.6	2.4	53,339
		Positivo	32.4	28.1	20.3	12.7	771,040
	1995-1999	Negativo	0.3	1.2	4.3	2.3	95,206
		Positivo	40.3	22.0	25.8	3.8	1,084,057
	2000-2007	Negativo	0.4	1.7	4.3	1.9	78,446
		Positivo	44.2	26.6	11.7	9.2	859,555
	1992-2007	Negativo	0.3	1.4	4.1	2.1	78.976
		Positivo	40.9	25.1	18.3	7.8	913.116
Uruguay	1992-1994	Negativo	0.4	1.1	6.4	3.4	70,372
		Positivo	16.5	44.7	17.1	10.4	552,350
	1995-1999	Negativo	0.3	0.9	8.6	2.4	96,331
		Positivo	26.9	35.4	19.1	6.5	696,971
	2000-2007	Negativo	0.3	1.3	6.2	1.6	69,298
		Positivo	31.6	32.3	15.6	11.2	671,183
	1992-2007	Negativo	0.3	1.1	7.0	2.1	77,947
		Positivo	27.6	35.3	17.0	9.5	656,961
RdM***	1992-1994	Positivo	1.3	5.2	5.0	7.0	5,514,369
		Negativo	1.7	3.1	64.1	12.5	24,280,418
	1995-1999	Positivo	2.2	5.1	5.8	4.3	6,366,310
		Negativo	1.5	2.5	67.8	10.9	30,256,293
	2000-2007	Positivo	2.9	6.5	3.9	4.9	13,322,200
		Negativo	4.8	2.3	61.4	13.3	59,783,785
	1992-2007	Positivo	2.6	6.1	4.4	5.0	9,684,516
		Negativo	3.8	2.4	63.0	12.7	43,899,562

* VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "VCR" si VCR>1.

** PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

*** *ti* se define como la diferencia entre la participación en las exportaciones hacia los socios de ALADI y la participación en las exportaciones al RdM.

Tabla 5

Estructura promedio de las exportaciones por socio, VCR y PRODY

c) Paraguay

Destino	Período	Intensidad de Comercio (*ti*)	VCR*				:000 USD (promedio mundial)
			SIN VCR		VCR		
			PRODY**		PRODY**		
			Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	1992-1994	Negativo	0.0	0.0	9.6	0.0	6,890
		Positivo	36.0	7.4	45.8	1.1	64,140
	1995-1999	Negativo	0.0	0.1	27.3	0.2	26,651
		Positivo	24.6	3.7	43.9	0.2	69.919
	2000-2007	Negativo	0.0	0.1	15.9	0.0	23,581
		Positivo	30.5	4.3	49.0	0.2	123,829
	1992-2007	Negativo	0.0	0.0	18.1	0.1	21,411
		Positivo	29.6	4.5	47.3	0.3	95,790
Paraguay	1992-1994	Negativo	0.0	0.0	14.9	0.1	35,481
		Positivo	9.6	1.0	74.3	0.1	201,273
	1995-1999	Negativo	0.0	0.0	30.1	0.0	118,787
		Positivo	21.8	1.5	46.5	0.0	274,977
	2000-2007	Negativo	0.0	0.1	18.1	0.0	66,196
		Positivo	24.3	1.9	55.3	0.2	297,826
	1992-2007	Negativo	0.0	0.0	21.9	0.0	76,872
		Positivo	21.6	1.7	54.6	0.2	272,582
Uruguay	1992-1994	Negativo	0.0	0.0	6.0	0.0	567
		Positivo	14.1	16.6	63.0	0.4	8,920
	1995-1999	Negativo	0.0	0.0	9.7	0.1	2,915
		Positivo	8.6	7.4	74.1	0.1	26,914
	2000-2007	Negativo	0.1	0.0	8.3	0.0	24,350
		Positivo	25.8	1.2	64.7	0.0	265,884
	1992-2007	Negativo	0.1	0.0	8.3	0.0	13,192
		Positivo	24.6	1.7	65.2	0.0	143,025
RdM***	1992-1994	Positivo	0.2	0.1	13.1	0.2	48,439
		Negativo	0.2	0.1	85.6	0.6	309,830
	1995-1999	Positivo	0.2	0.2	11.6	0.0	46,600
		Negativo	0.2	0.4	85.9	1.5	342,260
	2000-2007	Positivo	0.4	0.2	14.7	0.1	82,986
		Negativo	0.3	0.6	82.4	1.3	456,562
	1992-2007	Positivo	0.3	0.2	13.7	0.1	65,138
		Negativo	0.3	0.5	83.8	1.3	393,330

* VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "VCR" si VCR>1.

** PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

*** *ti* se define como la diferencia entre la participación en lasexportaciones hacia los socios de ALADI y la participación en las exportaciones al RdM.

Tabla 5

Estructura promedio de las exportaciones por socio, VCR y PRODY

d) Uruguay

Destino	Período	Intensidad de Comercio (*ti*)	VCR*				:000 US$ (promedio mundial)
			SIN VCR		VCR		
			PRODY**		PRODY**		
			Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	1994	Negativo	0.1	0.1	3.3	0.4	14,534
		Positivo	28.8	63.6	3.5	0.2	363,315
	1995-1999	Negativo	0.1	0.1	6.4	1.1	26,342
		Positivo	50.1	32.3	6.8	3.2	316,789
	2000-2007	Negativo	0.8	0.2	6.3	1.1	22,839
		Positivo	37.5	41.8	8.7	3.7	251,939
	1994-2007	Negativo	0.4	0.1	6.1	1.0	23,497
		Positivo	41.8	39.9	7.5	3.2	283,055
Paraguay	1994	Negativo	0.1	0.1	8.5	2.4	54,641
		Positivo	45.4	21.0	19.9	2.5	438,450
	1995-1999	Negativo	0.1	0.1	6.7	2.9	78,764
		Positivo	44.4	17.9	23.8	4.1	723,653
	2000-2007	Negativo	0.3	0.2	6.3	1.7	43,448
		Positivo	29.1	19.8	34.8	7.8	469,017
	1994-2007	Negativo	0.2	0.1	6.6	2.3	56,861
		Positivo	37.1	19.0	28.9	5.8	557,775
Uruguay	1994	Negativo	0.1	0.0	3.1	0.5	882
		Positivo	65.5	21.1	9.4	0.4	23.102
	1995-1999	Negativo	0.0	0.0	2.0	0.3	1,442
		Positivo	68.3	10.1	18.2	1.0	58,470
	2000-2007	Negativo	0.1	0.1	5.4	0.4	3,837
		Positivo	36.6	15.5	41.0	0.8	60,023
	1994-2007	Negativo	0.1	0.1	4.2	0.4	2,770
		Positivo	48.8	13.7	31.9	0.9	56,831
RdM***	1994	Positivo	0.4	1.1	1.9	0.5	34,914
		Negativo	0.6	0.4	82.9	12.2	850,871
	1995-1999	Positivo	0.4	0.6	5.0	1.3	76,971
		Negativo	0.7	0.5	79.6	11.9	981,432
	2000-2007	Positivo	0.6	1.2	7.4	3.0	211,755
		Negativo	1.1	0.7	77.7	8.3	1,531,028
	1994-2007	Positivo	0.6	1.0	6.5	2.4	150,986
		Negativo	1.0	0.7	78.4	9.4	1,286,161

* VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "VCR" si VCR>1.

** PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

*** *ti* se define como la diferencia entre la participación en las exportaciones hacia los socios de ALADI y la participación en las exportaciones al RdM.

Fuente: Elaboración propia en base a WITS y World Development Indicators (WDI).

Tabla 6

Signos esperados para los coeficientes de la ecuación (3) de acuerdo a los modelos teóricos

Coeficiente	C&M	Venables		G&H
		Extremo	Intermedio	
VCR (β 1)				-
*VCR*Pref (β 13)*		+	-	-
*PRODY*Pref (β 23)*	+	-	+	
*VCR*PRODY*Pref (b123)*	-	-	-	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7

Ecuación (3): coeficientes estadísticamente significativos

a) 1992-1999

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
VCR (β1)	-	-	-	-
*VCR*Pref (β13)*	-	0	+	+
*PRODY*Pref (β23)*	+ +	+ +	-	-
*VCR*PRODY*Pref (β123)*	+	+	- - -	- - -

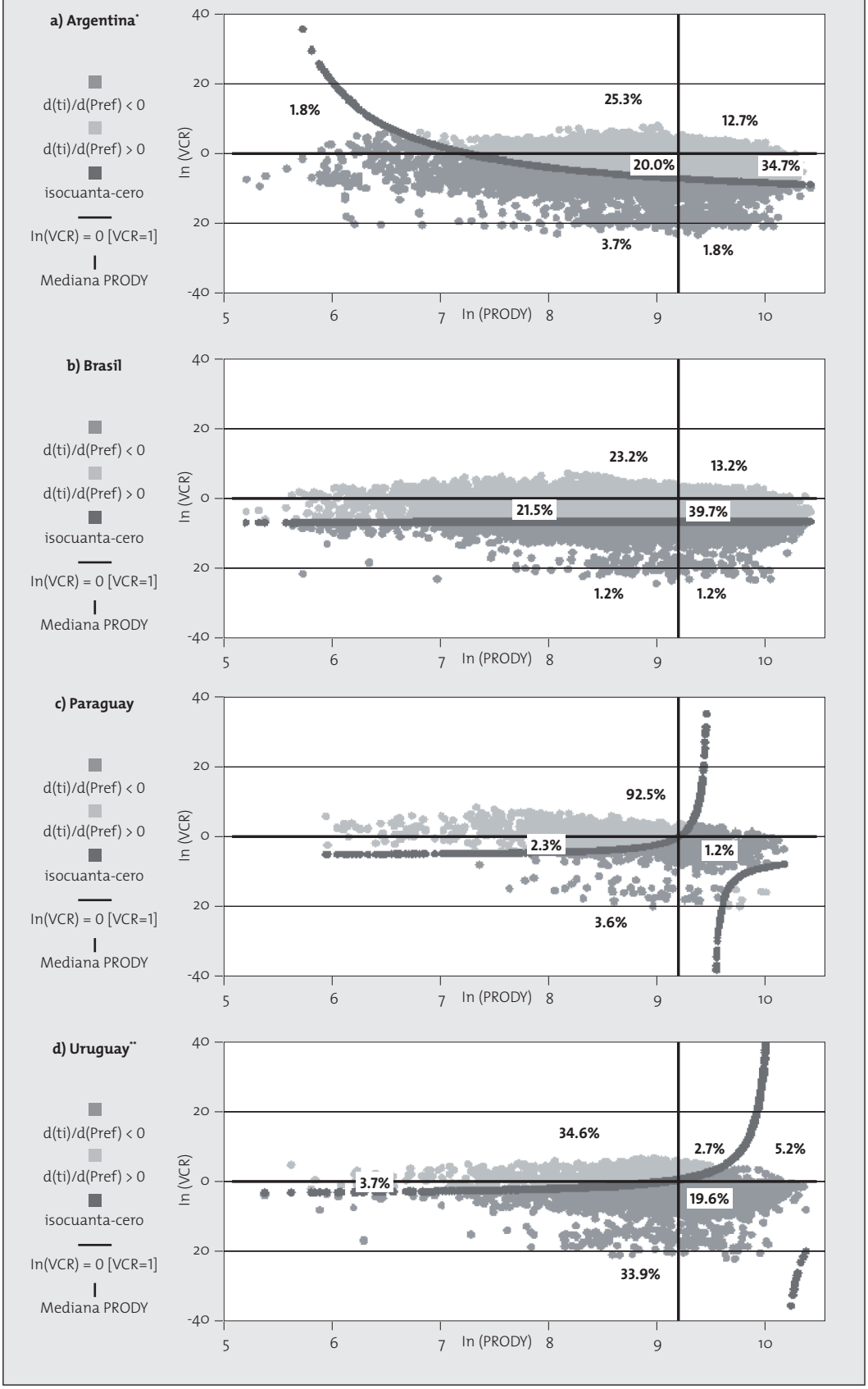
b) 2000-2007

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
VCR (β1)	-	-	-	-
*VCR*Pref (β13)*	-	-	+	+
*PRODY*Pref (β23)*	+ +	+ +	-	-
*VCR*PRODY*Pref (β123)*	+	+	-	- - -

Nota: Un coeficiente se considera estadísticamente significativo si por lo menos dos de los cuatro errores estándar (ver tabla 11) tienen asociado un nivel de significación igual o inferior al 10 por ciento.
Fuente: Elaboración propia en base a la tabla 11.

Gráfico 2

VCR, PRODY y el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio, 1992-1999

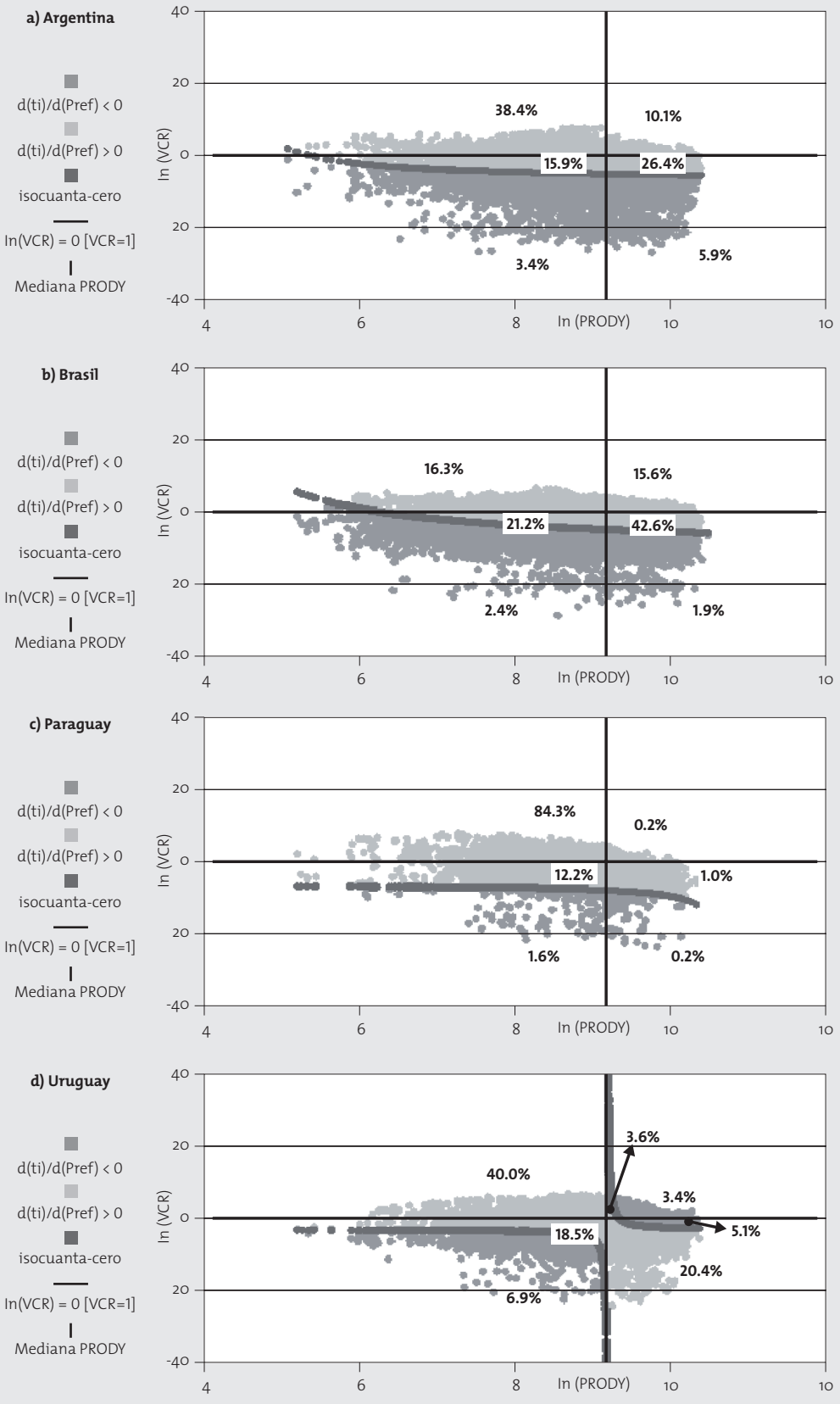


Nota: Porcentajes en cada gráfico son las participaciones en el valor total exportado a los socios del MERCOSUR.
* Argentina 1993-1999 ** Uruguay 1994-1999

Fuente: Elaboración propia en base a los siguientes datos: Exportaciones: WITS; Aranceles NMF: WITS, ALADI y Secretaría del MERCOSUR; Preferencias: Secretaria del MERCOSUR; Índices VCR: propios en base a WITS; Índices PRODY: propios en base a WITS y WDI; PBIpc (US dólares a precios de 2000): WDI.

Gráfico 3

VCR, PRODY y el efecto marginal de las preferencias sobre la intensidad de comercio, 2000-2007



Nota: Porcentajes en cada gráfico son las participaciones en el valor total exportado a los socios del MERCOSUR

Fuente: Elaboración propia en base a los siguientes datos: Exportaciones: WITS; Aranceles NMF: WITS, ALADI y Secretaría del MERCOSUR; Preferencias: Secretaria del MERCOSUR; Índices VCR: propios en base a WITS; Índices PRODY: propios en base a WITS y WDI; PBIpc (US dólares a precios de 2000): WDI.

Tabla 8

Estadísticas resúmenes

a) 1992-1999

Argentina[x]

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	63845	-0.0020	0.4224	-15.2399	17.2032
VCR	63845	2.84	43.18	0.00	3783.82
PRODY**	63845	10710	5594	168	33611
Preferencia***	63845	11.83	7.26	0.00	70.00

Brasil

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	89524	-0.0005	0.2695	-7.6119	16.3668
VCR	89524	1.83	19.02	0.00	1293.32
PRODY**	89524	10804	5793	168	33611
Preferencia***	89524	10.31	6.63	0.00	35.00

Paraguay

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	4134	-0.0871	4.1111	-66.1753	58.4039
VCR	4134	39.30	193.69	0.00	4594.17
PRODY**	4134	7457	4961	358	26096
Preferencia***	4134	11.74	7.68	0.00	70.00

Uruguay[xx]

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	14244	-0.0383	1.3593	-22.8446	65.9929
VCR	14244	8.17	44.33	0.00	1061.28
PRODY**	14244	9989	5189	201	31984
Preferencia***	14244	13.41	7.31	0.00	70.00

* Multiplicado por 100 ** Miles de doláres *** Puntos porcentuales
[x] Argentina 1993-1999 [xx] Uruguay 1994-1999.

Tabla 8

Estadísticas resúmenes

b) 2000-2007

Argentina

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	73241	-0.0020	0.5186	-17.4519	40.0655
VCR	73241	2.49	34.56	0.00	1920.41
PRODY**	73241	10845	6205	150	35615
Preferencia***	73241	13.01	6.45	0.00	55.00

Brasil

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	94866	-0.0003	0.2492	-7.0612	13.8210
VCR	94866	1.46	11.98	0.00	816.71
PRODY**	94866	10779	6395	167	39603
Preferencia***	94866	12.37	6.92	0.00	55.00

Paraguay

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	12231	-0.0279	1.5558	-40.9758	31.7804
VCR	12231	14.44	99.89	0.00	2294.59
PRODY**	12231	9010	5849	167	33869
Preferencia***	12231	14.35	6.45	0.00	35.00

Uruguay

Variable	# Obs.	Promedio	Desv. Est.	Min.	Max.
ti*	28073	-0.0176	1.1106	-25.3476	63.7854
VCR	28073	5.63	33.30	0.00	944.19
PRODY**	28073	10304	5855	167	35615
Preferencia***	28073	13.97	6.62	0.00	55.00

* Multiplicado por 100 ** Miles de doláres *** Puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia en base a los siguientes datos: Exportaciones: WITS; Aranceles NMF: WITS, ALADI y Secretaría del MERCOSUR; Preferencias: Secretaria del MERCOSUR; Índices VCR: propios en base a WITS; Índices PRODY: propios en base a WITS y WDI; PBIpc (US dólares a precios de 2000): WDI.

Tabla 9

Grado de liberalización comercial por APC del tipo ALC

a) Argentina

Año 2006

Socio	ALC [a]	Porcentaje de ítems con 100 por ciento de preferencia [b]		Porcentaje de exportaciones con 100 por ciento de preferencia [c]		Obstáculos al acceso [d] Promedio ponderado por exportaciones propias de los aranceles del socio		Porcentaje de acceso de mercado libre [e]	
		Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado
Brasil	18	93	93	90	80	9.4	10.7	76	62
Paraguay	18	93	93	90	98	7.8	8.9	85	96
Uruguay	18	93	93	90	95	8.1	10.9	82	92
Chile	35	98	98	72	93	6	6.8	72	85
Bolivia	36	91	97	59	93	9.6	4.97	58	81
Colombia	59	10	11	4	24	16.5	7.9	3	15
Ecuador	59	21	15	8	36	12.6	5.5	4	69
Perú	58	10	5	11	60	9.2	6.2	7	64
Venezuela	59	9	12	20	1	14.2	1.6	13	2
Año 2018									
Brasil	18	93	93	90	80	9.4	10.7	76	62
Paraguay	18	93	93	90	98	7.8	8.9	85	96
Uruguay	18	93	93	90	95	8.1	10.9	82	92
Chile	35	100	100	96	100	6	6.8	96	100
Bolivia	36	100	100	100	100	9.6	4.97	100	100
Colombia	59	96	94	88	93	16.5	7.9	79	80
Ecuador	59	94	94	85	98	12.6	5.5	82	92
Perú	58	96	100	79	100	9.2	6.2	70	100
Venezuela	59	90	92	89	99	14.2	1.6	85	81
b) Brasil									
Año 2006									
Argentina	18	93	93	80	90	10.7	9.4	62	76
Paraguay	18	93	93	80	98	8.8	9.1	72	97
Uruguay	18	93	93	80	95	9.3	11.4	70	92
Chile	35	98	98	88	93	6.2	7.1	89	83
Bolivia	36	91	97	69	93	8.7	5.1	65	83
Colombia	59	25	21	18	53	14.3	8	9	14
Ecuador	59	21	21	14	92	11.1	5.5	7	75
Perú	58	10	19	5	85	9.8	6.3	2	69
Venezuela	59	11	16	12	89	12.9	1.6	8	27
Año 2018									
Argentina	18	93	93	80	90	10.7	9.4	62	76
Paraguay	18	93	93	80	98	8.8	9.1	72	97
Uruguay	18	93	93	80	95	9.3	11.4	70	92
Chile	35	100	100	100	100	6.2	7.1	100	100
Bolivia	36	100	100	100	100	8.7	5.1	100	100
Colombia	59	84	86	81	87	14.3	8	70	65
Ecuador	59	95	95	84	98	11.1	5.5	81	92
Perú	58	97	100	78	100	9.8	6.3	66	100
Venezuela	59	92	94	85	99	12.9	1.6	76	86

[a] Número de ACE

[b] Número de ítems: $LC1_t^{OB} = \frac{\#\Omega^{LC_r^{OB}}}{\#\Omega}$

[c] Porcentaje de exportaciones del país beneficiario *B*: $LC2_t^{OB} = \sum_{i \in \Omega^{LC_r^{OB}}} sx_i^B$

[d] $t^{OP} = \sum_{i \in \Omega} t_i^0 \, sx_i^B$

[e] $LC3_t^{OB} = \frac{\sum_{i \in \Omega^{LC_r^{OB}}} t_i^0 \, sx_i^B}{\sum_{i \in \Omega} t_i^0 \, sx_i^B}$

Tabla 9

Grado de liberalización comercial por APC del tipo ALC

Socio	ALC [a]	Porcentaje de ítems con 100 por ciento de preferencia [b]		Porcentaje de exportaciones con 100 por ciento de preferencia [c]		Obstáculos al acceso [d] Promedio ponderado por exportaciones propias de los aranceles del socio		Porcentaje de acceso de mercado libre [e]	
		Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado	Obtenido	Otorgado
c) Paraguay									
Año 2006									
Argentina	18	93	93	98	90	8.9	7.8	96	85
Brasil	18	93	93	98	80	9.1	8.8	97	72
Uruguay	18	93	93	98	95	8.6	10.5	98	93
Chile	35	97	97	68	92	6	6.6	68	84
Bolivia	36	91	97	18	97	9.9	5.1	18	89
Colombia	59	20	14	3	33	21.1	7.8	1	1
Ecuador	59	19	14	1	61	14.3	5.9	0	18
Perú	58	9	15	0	21	8.4	6.3	0	7
Venezuela	59	10	14	56	65	15	1.5	53	18
Año 2018									
Argentina	18	93	93	98	90	8.9	7.8	96	85
Brasil	18	93	93	98	80	9.1	8.8	97	72
Uruguay	18	93	93	98	95	8.6	10.5	98	93
Chile	35	100	100	98	100	6	6.6	98	100
Bolivia	36	100	100	100	100	9.9	5.1	100	100
Colombia	59	97	96	94	93	21.1	7.8	78	86
Ecuador	59	94	89	80	96	14.3	5.9	73	89
Perú	58	100	100	99	100	8.4	6.3	98	99
Venezuela	59	97	97	99	99	15	1.5	98	91
d) Uruguay									
Año 2006									
Argentina	18	93	93	95	90	10.9	8.1	92	82
Brasil	18	93	93	95	80	11.4	9.3	92	70
Paraguay	18	93	93	95	98	10.5	8.6	93	98
Chile	35	97	98	72	92	6	6.7	72	84
Bolivia	36	91	96	63	93	9.7	5.2	62	80
Colombia	59	24	12	11	52	31.7	7.4	3	21
Ecuador	59	21	12	10	68	14.9	5.4	8	32
Perú	58	60	66	26	59	14.5	6.1	17	58
Venezuela	59	9	11	6	74	15.6	1.6	92	22
Año 2018									
Argentina	18	93	93	95	90	10.9	8.1	92	82
Brasil	18	93	93	95	80	11.4	9.3	92	70
Paraguay	18	93	93	95	98	10.5	8.6	93	98
Chile	35	100	100	100	100	6.0	6.7	100	100
Bolivia	36	100	100	100	100	9.7	5.2	100	100
Colombia	59	97	96	78	93	31.7	7.4	53	84
Ecuador	59	80	80	48	95	14.9	5.4	39	84
Perú	58	95	90	99	92	14.5	6.1	99	75
Venezuela	59	97	97	72	99	15.6	1.6	65	86

$\#\Omega^{LC_t^{OB}}$: número de ítems bajo libre comercio entre el país otorgante *O* y el país beneficiario *B* en el año *t*;

$\#\Omega$: número total de ítems;

t_i^O: aranceles NMF del país *O* para el bien *i* (31/12/2005).

SX_i^B: exportaciones del bien *i* por pare del país beneficiario *B* a todos los destinos (hacia mercados preferenciales) como porcentaje de las exportaciones totales de *B* (año 2004);

Fuente: Elaboración propia en base a Vaillant (2007).

Tabla 10

Estructura de exportaciones de los miembros del MERCOSUR

a) 1992-2007

Exportador	Destino	Sin VCR*	Con VCR*	Bajo PRODY**	Alto PRODY**	Total	Sin VCR/ Total	Alto PRODY/ Total	:000 US$ (promedio)
		Porcentaje de las exportaciones totales por categoría							
Argentina x	Brasil	41.1	13.7	15.6	39.6	21.7	1.90	1.83	6,165,163
	Paraguay	3.9	0.9	1.7	2.0	1.8	2.17	1.12	509,046
	Uruguay	6.8	1.0	2.1	4.4	2.7	2.53	1.64	761,145
	MERCOSUR	51.7	15.6	19.4	46.0	26.1	1.98	1.76	7,435,354
	Resto de ALADI	30.7	11.1	15.1	21.5	16.8	1.83	1.28	4,768,783
	RdM	17.6	73.3	65.5	32.5	57.1	0.31	0.57	16,262,275
	:000 US$ (promedio)	8,269,617	20,196,795	21,246,708	7,219,704	28,466,412	0.29	0.25	
Brasil	Argentina	23.7	4.0	5.2	16.8	9.1	2.62	1.85	6,241,672
	Paraguay	3.8	0.6	1.4	1.6	1.4	2.66	1.09	992,092
	Uruguay	2.7	0.5	0.8	1.5	1.1	2.52	1.44	734,908
	MERCOSUR	30.3	5.2	7.4	19.9	11.6	2.61	1.72	7,968,672
	Resto de ALADI	24.4	5.9	6.5	18.9	10.6	2.30	1.78	7,314,757
	RdM	45.4	88.9	86.1	61.1	77.8	0.58	0.79	53,584,078
	:000 US$ (promedio)	17,540,407	51,327,100	45,927,829	22,939,678	68,867,507	0.25	0.33	
Paraguay	Argentina	21.0	7.7	9.6	18.0	9.8	2.13	1.82	117,201
	Brasil	41.9	27.0	29.6	20.8	29.4	1.43	0.71	349,454
	Uruguay	21.6	11.5	13.2	8.8	13.1	1.65	0.67	156,217
	MERCOSUR	84.6	46.2	52.5	47.5	52.3	1.62	0.91	622,873
	Resto de ALADI	12.5	8.5	8.7	23.4	9.1	1.37	2.57	108,551
	RdM	2.9	45.3	38.8	29.1	38.5	0.08	0.75	458,468
	:000 US$ (promedio)	190,527	999,365	1,158,044	31,848	1,189,892	0.16	0.03	
Uruguay xx	Argentina	33.6	2.9	8.3	23.0	11.5	2.91	1.99	306,552
	Brasil	46.2	14.1	21.7	28.3	23.1	2.00	1.22	614,636
	Paraguay	5.0	1.2	2.5	1.5	2.2	2.22	0.68	59,602
	MERCOSUR	84.8	18.1	32.4	52.8	36.9	2.30	1.43	980,790
	Resto de ALADI	9.0	8.9	7.4	14.2	8.9	1.01	1.59	237,156
	RdM	6.2	73.0	60.2	33.0	54.1	0.11	0.61	1,437,147
	:000 US$ (promedio)	750,734	1,904,359	2,065,359	589,979	2,655,093	0.28	0.22	

[x] Argentina 1993-2007 [xx] Uruguay 1994-2007

[*] VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "CON VCR" si VCR>1.

[**] PRODY = "Bajo" si PRODY <=mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

Tabla 10

Estructura de exportaciones de los miembros del MERCOSUR

b) 2000-2007

Exportador	Destino	Sin VCR*	Con VCR*	Bajo PRODY**	Alto PRODY**	Total	Sin VCR/ Total	Alto PRODY/ Total	:000 US$ (promedio)
		Porcentaje de las exportaciones totales por categoría							
Argentina	Brasil	33.4	12.9	14.0	34.4	18.9	1.77	1.82	6,629,098
	Paraguay	2.7	1.0	1.5	1.5	1.5	1.76	1.02	533,167
	Uruguay	5.9	0.9	1.9	3.9	2.3	2.52	1.67	822,900
	MERCOSUR	42.0	14.8	17.4	39.8	22.7	1.85	1.75	7,985,164
	Resto de ALADI	37.3	10.5	15.5	27.5	18.3	2.04	1.50	6,440,733
	RdM	20.7	74.8	67.2	32.7	58.9	0.35	0.55	20,696,703
	:000 US$ (promedio)	10,285,621	24,836,979	26,736,953	8,385,647	35,122,600	0.29	0.24	
Brasil	Argentina	21.0	3.0	4.5	15.4	8.2	2.56	1.87	7,666,832
	Paraguay	2.7	0.4	0.9	1.2	1.0	2.73	1.15	938,001
	Uruguay	1.9	0.4	0.6	1.1	0.8	2.45	1.36	740,481
	MERCOSUR	25.7	4.3	6.1	17.6	10.0	2.57	1.75	9,345,314
	Resto de ALADI	25.7	6.3	6.9	20.3	11.5	2.23	1.77	10,717,404
	RdM	48.6	89.3	87.0	62.1	78.5	0.62	0.79	73,105,984
	:000 US$ (promedio)	24,823,558	68,345,145	61,373,559	31,795,143	93,168,702	0.27	0.34	
Paraguay	Argentina	19.4	7.8	9.7	16.1	9.8	1.97	1.64	147,411
	Brasil	34.9	22.0	24.4	19.7	24.3	1.44	0.81	364,022
	Uruguay	29.6	17.2	19.7	8.6	19.4	1.53	0.45	290,234
	MERCOSUR	83.9	46.9	53.7	44.4	53.5	1.57	0.83	801,666
	Resto de ALADI	13.0	10.0	10.1	26.4	10.6	1.23	2.50	158,570
	RdM	3.0	43.0	36.2	29.2	36.0	0.08	0.81	539,548
	:000 US$ (promedio)	264,951	1,234,833	1,458,244	41,539	1,499,784	0.18	0.03	
Uruguay	Argentina	33.4	2.4	6.5	20.0	9.5	3.51	2.11	274,778
	Brasil	38.3	11.6	16.1	23.6	17.7	2.16	1.33	512,466
	Paraguay	5.1	1.4	2.4	1.7	2.2	2.29	0.76	63,860
	MERCOSUR	76.8	15.5	24.9	45.3	29.5	2.61	1.54	851,104
	Resto de ALADI	13.6	9.2	7.8	18.9	10.2	1.33	1.84	295,429
	RdM	9.6	75.3	67.3	35.9	60.3	0.16	0.59	1,742,783
	:000 US$ (promedio)	659,853	2,229,463	2,248,051	641,264	2,889,315	0.23	0.22	

* VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "CON VCR" si VCR>1.

** PRODY = "Bajo" si PRODY <=mediana(PRODY)=9916; PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

Fuente: Elaboración propia en base a WITS y COMTRADE.

Tabla 11

Resultados de la estimación del modelo empírico

a) 1992-1999

	Argentina[x]	Brasil	Paraguay	Uruguay[xx]
VCR (β1)	**-0.0132**	**-0.0093**	**-0.6166**	**-0.2111**
Robusto	[0.0092]	[0.0041]**	[0.3407]*	[0.0637]***
Cluster por año	[0.0095]	[0.0059]	[0.4177]	[0.0501]***
Cluster por socio	[0.0032]*	[0.0050]	[0.2391]	[0.0721]*
Cluster por producto	[0.0146]	[0.0072]	[0.2770]**	[0.0977]**
PRODY (β2)	**-0.0103**	**0.0035**	**0.6938**	**0.0673**
Robusto	[0.0083]	[0.0030]	[0.2686]***	[0.0399]*
Cluster por año	[0.0082]	[0.0043]	[0.1572]***	[0.0158]***
Cluster por socio	[0.0070]	[0.0055]	[0.3041]	[0.0280]
Cluster por producto	[0.0159]	[0.0053]	[0.4952]	[0.0520]
Preferencia (β3)	**-0.0108**	**0.0002**	**0.1542**	**0.0371**
Robusto	[0.0060]*	[0.0021]	[0.1033]	[0.0245]
Cluster por año	[0.0065]	[0.0029]	[0.0479]**	[0.0165]*
Cluster por socio	[0.0043]	[0.0058]	[0.1391]	[0.0102]*
Cluster por producto	[0.0112]	[0.0039]	[0.1017]	[0.0382]
VCR*PRODY (β12)	**0.0009**	**0.0007**	**0.0656**	**0.0209**
Robusto	[0.0010]	[0.0004]	[0.0367]*	[0.0068]***
Cluster por año	[0.0010]	[0.0006]	[0.0459]	[0.0055]**
Cluster por socio	[0.0004]	[0.0005]	[0.0279]	[0.0075]
Cluster por producto	[0.0016]	[0.0008]	[0.0301]**	[0.0106]**
VCR*Preferencia (β13)	**-0.0005**	**0.0000**	**0.0294**	**0.0101**
Robusto	[0.0007]	[0.0003]	[0.0186]	[0.0042]**
Cluster por año	[0.0007]	[0.0005]	[0.0140]*	[0.0038]**
Cluster por socio	[0.0003]	[0.0007]	[0.0133]	[0.0049]
Cluster por producto	[0.0010]	[0.0007]	[0.0169]*	[0.0064]
PRODY*Preferencia (β23)	**0.0015**	**0.0001**	**-0.0168**	**-0.0041**
Robusto	[0.0007]**	[0.0002]	[0.0113]	[0.0028]
Cluster por año	[0.0007]*	[0.0003]	[0.0057]**	[0.0020]*
Cluster por socio	[0.0006]	[0.0006]	[0.0147]	[0.0013]*
Cluster por producto	[0.0013]	[0.0004]	[0.0115]	[0.0041]
VCR*PRODY*Preferencia (β123)	**0.0001**	**0.0000**	**-0.0031**	**-0.0010**
Robusto	[0.0001]	[0.0000]	[0.0020]	[0.0005]**
Cluster por año	[0.0001]	[0.0000]	[0.0016]*	[0.0004]*
Cluster por socio	[0.0000]	[0.0001]	[0.0014]	[0.0005]
Cluster por producto	[0.0001]	[0.0001]	[0.0019]*	[0.0007]
Observaciones	63845	89524	4134	14244
R-cuadrado	0.69	0.72	0.70	0.51

Todas las regresiones incluyen efectos fijos por año, socio y producto. Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por ciento; ** significativo al 5 por ciento; *** significativo al 1 por ciento
[x] Argentina 1993-1994 [xx] Uruguay 1994-1999.

Tabla 11

Resultados de la estimación del modelo empírico

b) 2000-2007

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
VCR (β1)	**-0.0023**	**-0.0026**	**-0.2963**	**-0.2485**
Robusto	[0.0098]	[0.0066]	[0.1585]*	[0.0774]***
Cluster por año	[0.0091]	[0.0022]	[0.1284]*	[0.0715]**
Cluster por socio	[0.0117]	[0.0119]	[0.1210]	[0.1695]
Cluster por producto	[0.0100]	[0.0151]	[0.2818]	[0.1708]
PRODY (β2)	**-0.0061**	**-0.0112**	**0.1807**	**0.0710**
Robusto	[0.0124]	[0.0053]**	[0.1466]	[0.0489]
Cluster por año	[0.0111]	[0.0039]**	[0.1362]	[0.0428]
Cluster por socio	[0.0137]	[0.0137]	[0.1896]	[0.0856]
Cluster por producto	[0.0132]	[0.0122]	[0.1918]	[0.1058]
Preferencia (β3)	**-0.0037**	**-0.0063**	**0.0574**	**0.0348**
Robusto	[0.0069]	[0.0031]**	[0.0720]	[0.0335]
Cluster por año	[0.0060]	[0.0019]**	[0.0429]	[0.0205]
Cluster por socio	[0.0105]	[0.0103]	[0.0812]	[0.0543]
Cluster por producto	[0.0085]	[0.0069]	[0.0831]	[0.0718]
VCR*PRODY (β12)	**-0.0001**	**-0.0002**	**0.0278**	**0.0259**
Robusto	[0.0010]	[0.0007]	[0.0172]	[0.0077]***
Cluster por año	[0.0010]	[0.0002]	[0.0134]*	[0.0077]**
Cluster por socio	[0.0012]	[0.0014]	[0.0148]	[0.0172]
Cluster por producto	[0.0010]	[0.0016]	[0.0301]	[0.0170]
VCR*Preferencia (β13)	**-0.0004**	**-0.0003**	**0.0087**	**0.0111**
Robusto	[0.0007]	[0.0004]	[0.0092]	[0.0044]**
Cluster por año	[0.0006]	[0.0001]**	[0.0086]	[0.0042]**
Cluster por socio	[0.0009]	[0.0012]	[0.0050]	[0.0093]
Cluster por producto	[0.0008]	[0.0010]	[0.0152]	[0.0095]
PRODY*Preferencia (β23)	**0.0007**	**0.0010**	**-0.0051**	**-0.0037**
Robusto	[0.0007]	[0.0003]***	[0.0077]	[0.0033]
Cluster por año	[0.0006]	[0.0002]***	[0.0047]	[0.0023]
Cluster por socio	[0.0011]	[0.0012]	[0.0091]	[0.0056]
Cluster por producto	[0.0009]	[0.0008]	[0.0091]	[0.0070]
VCR*PRODY*Preferencia (β123)	**0.0001**	**0.0001**	**-0.0008**	**-0.0012**
Robusto	[0.0001]	[0.0000]	[0.0010]	[0.0004]***
Cluster por año	[0.0001]	[0.0000]***	[0.0009]	[0.0005]**
Cluster por socio	[0.0001]	[0.0001]	[0.0006]	[0.0009]
Cluster por producto	[0.0001]	[0.0001]	[0.0016]	[0.0009]
Observaciones	73241	94866	12231	28073
R-cuadrado	0.70	0.65	0.30	0.55

Todas las regresiones incluyen efectos fijos por año, socio y producto. Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por ciento; ** significativo al 5 por ciento; *** significativo al 1 por ciento

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12

Efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio de acuerdo a VCR y PRODY
Distribución de las exportaciones hacia cada destino (millones de dólares y porcentaje)

a) 1992-1999

Argentina[x]

$\frac{\partial ti}{\partial Pref}$		VCR				Promedio anual (miles US$)
		SIN VCR		VCR		
		PRODY		PRODY		
		Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	Negativa	3.1	1.6	1.9	0.0	361,226
	Positiva	17.9	35.1	26.0	14.3	5,031,537
Paraguay	Negativa	8.7	2.7	1.3	0.0	56,320
	Positiva	38.1	26.5	18.0	4.7	387,153
Uruguay	Negativa	5.2	2.9	0.4	0.0	54,807
	Positiva	26.0	37.0	24.2	4.2	586,904
MERCOSUR	Negativa	3.7	1.8	1.8	0.0	472,354
	Positiva	20.0	34.7	25.3	12.7	6,005,594
Brasil						
Argentina	Negativa	1.0	1.2	0.0	0.0	103,033
	Positiva	18.6	43.2	21.5	14.5	4,643,047
Paraguay	Negativa	2.7	0.9	0.0	0.0	37,120
	Positiva	34.2	24.2	28.8	9.1	982,118
Uruguay	Negativa	1.1	1.2	0.0	0.0	16,529
	Positiva	22.3	37.9	26.7	10.7	701,173
MERCOSUR	Negativa	1.2	1.2	0.0	0.0	156,682
	Positiva	21.5	39.7	23.2	13.2	6,326,339
Paraguay						
Argentina	Negativa	6.5	2.1	0.0	0.6	6,355
	Positiva	6.1	0.0	84.4	0.1	62,003
Brasil	Negativa	3.1	0.4	0.1	0.1	10,449
	Positiva	1.4	0.0	94.8	0.0	271,551
Uruguay	Negativa	1.3	8.0	0.0	0.2	1,941
	Positiva	2.0	0.0	88.4	0.0	18,496
MERCOSUR	Negativa	3.6	1.2	0.1	0.2	18,745
	Positiva	2.3	0.0	92.5	0.0	352,010
Uruguay[xx]						
Argentina	Negativa	36.7	34.1	0.2	4.3	171,838
	Positiva	5.3	0.0	18.1	1.2	56,196
Brasil	Negativa	30.5	14.2	0.2	5.9	271,223
	Positiva	3.1	0.0	42.4	3.6	262,021
Paraguay	Negativa	60.9	9.5	0.1	1.3	30,743
	Positiva	3.3	0.0	24.6	0.3	12,059
MERCOSUR	Negativa	33.9	19.6	0.2	5.2	473,804
	Positiva	3.7	0.0	34.6	2.7	330,275

[x] Argentina 1993-1999 [xx] Uruguay 1994-1999
VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "CON VCR" si VCR>1; PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916;
PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

Tabla 12

Efecto de las preferencias sobre la intensidad de comercio de acuerdo a VCR y PRODY
Distribución de las exportaciones hacia cada destino (millones de dólares y porcentaje)

b) 2000-2007

Argentina

$\frac{\partial ti}{\partial Pref}$		VCR				Promedio anual (miles US$)
		SIN VCR		CON VCR		
		PRODY		PRODY		
		Bajo	Alto	Bajo	Alto	
Brasil	Negativa	3.0	6.2	0.0	0.0	581,382
	Positiva	13.9	26.4	39.3	11.3	5,734,608
Paraguay	Negativa	4.5	2.4	0.0	0.0	35,188
	Positiva	25.4	17.5	46.1	4.1	478,962
Uruguay	Negativa	5.8	5.4	0.0	0.0	82,332
	Positiva	27.2	32.7	24.9	4.1	651,984
MERCOSUR	Negativa	3.4	5.9	0.0	0.0	698,902
	Positiva	15.9	26.4	38.4	10.1	6,865,554
Brasil						
Argentina	Negativa	1.8	1.9	0.0	0.0	284,315
	Positiva	18.5	45.5	15.8	16.4	7,306,997
Paraguay	Negativa	6.9	2.3	0.0	0.0	85,652
	Positiva	37.0	26.2	16.4	11.2	840,609
Uruguay	Negativa	2.6	1.3	0.0	0.0	27,998
	Positiva	29.2	32.5	21.4	13.1	696,952
MERCOSUR	Negativa	2.4	1.9	0.0	0.0	397,966
	Positiva	21.2	42.6	16.3	15.6	8,844,558
Paraguay						
Argentina	Negativa	4.6	0.7	0.0	0.0	6,487
	Positiva	16.0	1.5	76.9	0.3	116,063
Brasil	Negativa	1.4	0.0	0.0	0.0	4.448
	Positiva	11.5	0.7	86.0	0.3	305,949
Uruguay	Negativa	0.3	0.0	0.0	0.0	756
	Positiva	11.1	1.1	87.4	0.0	240,566
MERCOSUR	Negativa	1.6	0.2	0.0	0.0	11,691
	Positiva	12.2	1.0	84.9	0.2	662,578
Uruguay						
Argentina	Negativa	9.1	6.5	0.0	5.2	43,005
	Positiva	22.8	36.0	19.2	1.2	163,999
Brasil	Negativa	6.2	4.2	0.0	5.9	72,088
	Positiva	16.7	14.4	47.5	5.1	371,105
Paraguay	Negativa	4.5	8.1	0.0	0.9	6,599
	Positiva	15.8	9.1	60.9	0.7	42,100
MERCOSUR	Negativa	6.9	5.1	0.0	5.3	121,692
	Positiva	18.5	20.4	40.0	3.6	577,203

VCR = "SIN VCR" si VCR<=1; VCR = "CON VCR" si VCR>1; PRODY = "Bajo" si PRODY <= mediana(PRODY)=9916;
PRODY = "Alto" si PRODY > mediana(PRODY)=9916.

Fuente: Elaboración propia.

4

ARTÍCULO 4

Modelos alternativos para la integración sudamericana[54]

Por **Carlos Aguiar de Medeiros**
Profesor Asociado, Instituto de Economía
Universidad Federal de Río de Janeiro – IE/UFRJ, Brasil
carlosaguiarde@gmail.com

EXECUTIVE SUMMARY

Alternative models for South American integration

With the advent of the new millennium, initiatives aiming at establishing an integrated economic area in South America, such as the proposal of Venezuela to join MERCOSUR, the creation of the Union of South American Nations (UNASUR) and the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA), have gained increasing political and economic importance. As opposed to the US and the neoliberal model of regional integration exemplified by NAFTA, these South American initiatives aim to create an integrated region which would increase the bargaining power of each country in negotiations with industrialized nations, and enhance social and economic cohesion in the region. However, the economic and political structures that are shaping South American integration are not necessarily coherent with their original geopolitical and social goals. The emphasis on free trade, the predominance of Brazil and its growing intra-regional trade surplus, as well as wide regional disparities, weaken the construction of an integrated economic area.

This paper critically analyzes the problems and future perspectives of integration in Latin America in light of the history of the region and in the context of the current political and economic debate on regional integration.

Section 1 discusses the different models of regional integration, highlighting their geopolitical, trade, macroeconomic and fairness dimensions. According to the author, in a neoliberal model, regional integration is shaped by unconditional free trade agreements as the means to enhance economic specialization as per static comparative advantages (i.e. to maximize the benefits from free movement of capital and goods across national frontiers) which require a growing macroeconomic coordination in monetary and fiscal policy. In a progressive model, on the other hand, regionalization is a process whereby a larger internal market creates new industries and leads to a type of specialization that aims at developing backward regions, and increasing convergence and social cohesion within the integrated economic space. However, unless a strong macroeconomic leadership (through trade and financial instruments) is exercised by the region's strongest economy, this kind of integration is very difficult to achieve.

Section 2 briefly reviews several historical experiences of regionalization in Europe, Asia and North America in light of the integration models introduced in Section 1. This review sets the stage for the discussion of the recent experience of South American integration.

In this context, Section 3 focuses in particular on MERCOSUR, currently the most advanced integration initiative in the region, and UNASUR, an ambitious project aimed at creating the most comprehensive South American bloc. The author suggests that, after the prevailing neoliberal consensus in the 1990s, a number of new propositions have recently gained strength advocating integration that is closer to the progressive model described in Section 1.

The recent global financial crisis hit South American countries in different ways. The collapse of prices of mineral commodities, the deterioration of regional terms of trade and the economic stagnation in developed countries – main export markets for the region – strongly affected the macroeconomic performance and exports of South American countries, as well as the trade within the region. Against this background, some countries have introduced protective measures to safeguard their current account balances (Argentina), while others have strengthened public control of mineral resources and gas (Bolivia). On the other hand, Brazil, the region's largest economy and the most important Latin American actor in multilateral fora, is still defending free trade and further liberalization.

Section 4 concludes by emphasizing how, in this context, the challenge faced by UNASUR and MERCOSUR is to accommodate a growing (and inevitable) demand for national policy space, without giving up the idea to create a more articulated regional economic and political bloc based on cooperation, economic opportunities and social cohesion.

1 Introducción

Con el inicio del nuevo milenio, las iniciativas que promueven la integración en Sudamérica se han multiplicado. La propuesta de integración de Venezuela al MERCOSUR, la creación de la UNASUR y la ALBA han alcanzado una creciente importancia política y económica. Estas iniciativas de integración regional defienden propuestas que difieren de las implementadas por los Estados Unidos en Norte América, en América Central y el Caribe. También difieren de las que se han propuesto para todo el continente (el Área de Libre Comercio de las Américas) así como de los acuerdos bilaterales de libre comercio que Estados Unidos han firmado con países de la región como Chile, Colombia, Perú y del Caribe. Las iniciativas de integración sudamericanas tienden a crear una región integrada que posibilite un mayor poder de negociación para los países involucrados en negociaciones con el mundo desarrollado, y ofrezca la oportunidad de alcanzar un mayor nivel de cohesión social y económica.

Sin embargo, a pesar de la intención de definir objetivos sociales y económicos centrales, las estructuras económicas y políticas que dan forma a la integración en la región no son necesariamente coherentes con sus objetivos sociales y geopolíticos. El énfasis en el libre comercio, el desajuste entre el papel predominante de Brasil y sus iniciativas, así como su creciente saldo comercial positivo en el comercio intrarregional, las asimetrías entre los países involucrados, y la fragilidad de las iniciativas sociales, constituyen un freno para la construcción de un área económicamente integrada, a menos que estos obstáculos sean superados.

Con el objetivo de definir y profundizar esta proposición, el presente trabajo se divide en tres secciones. En la primera sección se presentan los diferentes modelos de integración regional, resaltando sus dimensiones geopolíticas, comerciales, macroeconómicas y de equidad y justicia. En la segunda sección se presentan algunas de las experiencias históricas de regionalización. La tercera sección se centrará en las iniciativas de integración más recientes. Por último se presentarán algunos comentarios finales.

2 Dos caminos para la integración regional

La integración regional significa la construcción de un poder socio-espacial que trasciende los límites políticos del territorio de una nación. Teniendo en cuenta los aspectos geopolíticos, económicos y sociales incluidos en los procesos de integración, es útil distinguir entre dos posibles caminos para alcanzar la integración regional. Estas dos alternativas caracterizan, de una manera sólo aproximada e imprecisa, a muchos procesos en la economía global. En primer lugar, el que aquí se denomina *modelo neoliberal de integración* pretende conseguir la integración de espacios económicos por medio del comercio libre. En segundo término, el que aquí se califica de *modelo progresivo* aspira a construir, por medio de políticas comerciales estratégicas y compensatorias, un espacio económico y social ampliado que permita incrementar el poder económico de las economías involucradas.[55]

En ocasiones estos dos caminos se asocian por un lado al predominio de intereses económicos, por el otro a intereses políticos. La literatura sobre los acuerdos regionales de comercio hace de modo recurrente una distinción entre la "regionalización" considerada como un proceso impulsado por el mercado (normalmente asociado a la experiencia del Sudeste Asiático), y el "regionalismo", visto como el proceso de integración capitaneado por instituciones políticas (típicamente asociado a los ejemplos de la Unión Europea y el Mercado Común del Sur). Esta distinción puede volverse un poco problemática si se asocia a la regionalización una mayor espontaneidad (siguiendo el orden natural), y al regionalismo un mayor nivel de intervención estatal. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio del NAFTA no fue espontáneo, sino impulsado por el gobierno de los Estados Unidos. Del mismo modo, la regionalización que ha tenido lugar en el Asia del Este no fue tampoco espontánea, sino que fue parte de decisiones de orden geopolítico y económico tomadas por los gobiernos de Estados Unidos, Japón y China. Sin embargo, esta distinción muestra de modo incontestable que las fuerzas económicas centrípetas son más fuertes en algunas regiones que en otras. Esto último no se refiere exclusivamente a los costos de transporte o a la existencia, o no, de complementariedades que surgen del proceso de internacionalización de las firmas y de las estructuras económicas, sino al liderazgo macroeconómico y político ejercido por la o las economías de mayor tamaño.

En la última década, la apertura comercial y financiera, el final de la Guerra Fría, la desintegración de la Unión Soviética, la apertura de China, entre otros fenómenos, han llevado a una disociación entre el espacio económico nacional y la escala económica de operaciones, dando lugar a nuevas estrategias por parte de los Estados y las empresas.[56] Considerando el rol primordial que tienen los Estados Unidos en el escenario económico y político mundial,

los procesos de regionalización han sido guiados por intereses económicos y son el resultado de iniciativas directas de los Estados Unidos.

Esto constituye en esencia un nexo subyacente entre el NAFTA, la proliferación de acuerdos de libre comercio, y la "liberalización competitiva" entre regiones y países, más allá de su proximidad geográfica (UNCTAD, 2007). Este proceso ha sido acentuado por la Unión Europea, orientada hacia la integración neoliberal y por la desunión del viejo bloque de Europa Oriental (*Council for Mutual Economic Assistance*, COMECON) y su acceso condicionado a la Unión Europea.

Lo que distingue a estos ALCs es la inclusión en la negociación de temas relacionados con las políticas de inversión, propiedad intelectual, compras públicas (temas sobre los cuales es más difícil obtener un consenso en foros multilaterales de negociación), a cambio de un mayor acceso a los vastos mercados de Estados Unidos y la Unión Europea. A pesar de la postura crítica de la Organización Mundial de Comercio respecto a la progresiva disolución de la cláusula de nación más favorecida, y en consecuencia la proliferación de ALCs, el significado clave de estos acuerdos es exactamente el mismo que defiende generalmente la OMC. Como indica un informe de la UNCTAD, la base de los acuerdos es la cláusula de "reciprocidad", que nivela las negociaciones, y tiene diferentes consecuencias para actores que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo.[57] Debido al colapso de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha, y al contragolpe del neoliberalismo de los noventa, las iniciativas de libre comercio se canalizan de manera especial a través de ALCs.

Esta es la lógica detrás de la "liberalización competitiva" que los Estados Unidos, después del colapso de la Ronda de Doha en 2003, han promovido en sus negociaciones con economías individuales y también a nivel regional, estableciendo alianzas y posibilitando acuerdos en función de intereses políticos y económicos.[58] Estos acuerdos trascienden la esfera comercial, e incluyen aspectos tales como los derechos de propiedad intelectual y compras públicas.

A pesar de que hoy predomina la visión neoliberal de integración regional, hay también realidades y fuerzas alternativas que presionan para una integración regional con objetivos diferentes. Los procesos de integración no sólo comprenden elementos económicos o sólo se justifican en base a ellos. La regionalización, y en particular sus formas más profundas tales como las uniones aduaneras, los mercados comunes (que incorporan además del comercio libre de bienes, la libre movilidad de factores de producción) y las uniones económicas y monetarias (que además implican la adopción de reglas macroeconómicas comunes) así como los acuerdos monetarios, son construcciones políticas dirigidas hacia proyectos políticos más amplios, o son asimeno una reacción frente a otros proyectos políticos. Estos proyectos más amplios tienden a aumentar el poder de negociación que las naciones involucradas poseen *vis-à-vis* otras naciones o regiones, así como también trascienden los objetivos comerciales y económicos derivados de estrategias de poder de naciones individuales. En la medida en que estos acuerdos proveen de nuevas oportunidades para las economías nacionales involucradas, y permiten alcanzar una mayor cohesión social dentro de un ámbito supranacional, han asumido históricamente una perspectiva progresiva, pudiendo constituirse en la base para los tiempos que se avecinan en Sudamérica.[59]

Áreas de Libre Comercio y Comercio Estratégico

Las dos diferentes formas de integración arriba referidas tienen sus fundamentos teóricos en concepciones diferentes de la manera en que el comercio mundial funciona y afecta el desarrollo económico. Para la teoría neoclásica de las ventajas comparadas, el libre comercio es la mejor política doméstica para incrementar el ingreso nacional y el bienestar. Esta proposición se aplica a un país individual, independientemente de las políticas comerciales aplicadas por los otros países. La falta de realismo de los supuestos de pleno empleo, substitución de factores, y rendimientos constantes a escala, garantiza llegar de forma lógica a este resultado (Maneschi, 1998).

Partiendo de este análisis, Viner (1950), en un muy influyente trabajo, considera que las uniones aduaneras (libre comercio entre países de una región y aranceles comunes hacia el resto del mundo) pueden originar "desviación de comercio" y una disminución del bienestar agregado. Siguiendo esta tradición, en años más recientes, es posible observar una proliferación de literatura crítica de los acuerdos comerciales que está a favor del libre comercio multilateral como mecanismo para alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y un mayor bienestar. La proliferación de acuerdos regionales de comercio, tales como uniones aduaneras, es percibida como generadora de desviación de comercio y promotora de actividades rentistas. "Nivelar el campo de juego" es, entonces, considerado como la mejor política, con independencia del nivel de desarrollo en que un país se encuentre.[60]

En este sentido, sólo si un acuerdo preferencial "crea comercio" y reproduce las condiciones de "comercio libre" puede ser considerado como una estrategia de *second best* y efectivamente contribuir al desarrollo económico. Entonces, siguiendo esta línea argumental, es posible conceptualizar un "regionalismo hacia el libre comercio" o "regionalismo abierto", en el cual prevalece la creación de comercio, y en el que las ganancias de eficiencia están aseguradas por la baja en los costos debido a una especialización basada en las ventajas comparadas. Este regionalismo que está orientado hacia el mercado y manejado por las empresas, precisa de un marco institucional que garantice los contratos y que establezca reglas comerciales favorables a la integración y a la estabilidad macroeconómica. Este es el tipo de regionalización neoliberal que no sólo no contradice el libre comercio, sino que constituye en sí mismo un proceso hacia él.

Desde una perspectiva heterodoxa de la teoría del comercio, la inexistencia de mecanismos automáticos que lleven a la economía hacia el pleno empleo y la presencia de rendimientos crecientes a escala crea, en una economía global heterogénea, un modelo de especialización comercial (nacional, subnacional, o regional) basado en ventajas absolutas (medida por los costos unitarios de trabajo) (Shaikh, 2003). Por ello es evidente que las regiones, dentro de un país o entre varios países, no tienden a desarrollarse de modo convergente. Por el contrario, la existencia de rendimientos crecientes a escala se traduce en ventajas asociadas al avance tecnológico y a economías de escala que están geográficamente localizadas y concentradas en actividades industriales.[61]

De este modo, debido al principio de "causalidad acumulada",[62] países en una etapa inferior del proceso de desarrollo, o regiones dentro de un país, pueden quedar atrapados en una especialización desventajosa y, a menos que logren incorporar mecanismos generadores de economías de escala para sus industrias, no les será posible intensificar la división del trabajo y diversificar sus estructuras productivas. Este es el motivo principal por el cual, desde su creación, la UNCTAD promueve una modificación de la cláusula de nación más favorecida, y defiende la cláusula de "no reciprocidad" para los países en desarrollo, adoptando la idea de que "tratar como iguales a desiguales simplemente exacerba las desigualdades" (Gibbs y Ognivtsev, 2004).

A pesar de que por medio del uso de subsidios y aranceles se pueden contrarrestar las eventuales pérdidas asociadas con el retraso tecnológico, su uso como estrategia de expansión de mercados y diversificación de la producción es limitado. Por lo tanto, la búsqueda de una regionalización dirigida hacia el comercio estratégico es parte de la estrategia global de los países a favor de sus industrias, no quedando limitada sólo al espacio nacional, sino que se sitúa dentro de un marco que trasciende los límites territoriales. Las regiones menos desarrolladas dentro de un país requieren también de una estrategia destinada a reducir las diferencias con respecto a las regiones más ricas. En este último caso, si bien la movilidad laboral y las devoluciones fiscales pueden ayudar a compensar, por lo menos parcialmente, las desigualdades existentes, la magnitud de las diferencias supera lo que países menos desarrollados pueden permitirse afrontar con recursos propios (Kaldor, 1970; Myrdal, 1957).

Tal como Presbisch (1959) observó cincuenta años atrás en su análisis sobre los límites de la industrialización en Latinoamérica, la regionalización (por ejemplo, la construcción de un área económica integrada) puede ser considerada como una opción a la política de substitución de importaciones, siempre y cuando facilite "el desarrollo de exportaciones industriales hacia otros países (de la región) a cambio de bienes provenientes desde estos últimos" (Presbisch, 1959: 476). La regionalización, entonces, posibilitaría una mayor racionalidad económica en un sentido estático (reducción de producción local e importación desde un país de la región que produzca a menor costo) y en un sentido dinámico, siempre y cuando fortalezca la diversificación exportadora y la capacidad de los países, lo que relajaría la restricción impuesta por los déficits crónicos de balanza de pagos y permitiría a una mayor tasa de crecimiento. Merece destacarse que, a pesar del substancial incremento en el precio de los productos básicos, observado en tiempos recientes, la especialización en recursos naturales puede ser una fuente de inestabilidad y fragilidad en un mercado interno integrado e inclusivo.

El énfasis de Prebisch en el proceso de industrialización revela que la existencia de una proximidad geográfica no constituye, por sí sola, una base económica para la regionalización. Si los países tienen un modelo exportador basado en bienes primarios, el comercio regional entre ellos es "naturalmente" frágil; por lo tanto, la industrialización es el mecanismo para estimular el comercio dentro de la región, tal y como lo sostiene Prebisch. La inexistencia de complementariedades en la estructura productiva, lo exiguo del mercado regional en relación al mercado mundial y el diseño de la infraestructura, se traducen en escasas ventajas para el comercio regional. No obstante, aún cuando la regionalización puede

ser un instrumento a favor de la industrialización, nada garantiza que las regiones más atrasadas se beneficien de las ventajas de un mayor mercado interno a través de la exportación de bienes industriales, las cuales pueden ser capturadas por el país más desarrollado dentro de la región.[63] Este último elemento ha adquirido nuevas dimensiones con el reciente *boom* del comercio intra-firma, que interrumpe la cadena de valor agregado y el desarrollo de oportunidades históricamente asociadas a los procesos de industrialización. Más aún, esta transformación muestra los límites de la industrialización exportadora como generadora del crecimiento. Esto sólo adquiere un significado estratégico cuando se encuentra enmarcado dentro de un proceso conjunto de industrialización.[64]

La regionalización genera beneficios para todos los países involucrados cuando sus estructuras de producción y el nivel de desarrollo son similares, o cuando existen mecanismos compensadores de transferencia hacia los países y regiones más pobres. Debido a la polarización de fuerzas, la implementación de acuerdos de libre comercio o de uniones aduaneras tiene efectos asimétricos a favor de los países/regiones más desarrollados (tal como sucede en el caso más general del libre comercio multilateral) a menos que se establezcan compensaciones que beneficien a las exportaciones de la producción de los países/regiones más pobres. Esto implica que "nivelar el terreno" no representa la mejor política para los países o regiones que se encuentran en un grado de desarrollo inferior, ya que genera "efectos regresivos" que pueden contrarrestar los "efectos propulsores".[65]

El argumento económico a favor de la "regionalización hacia un comercio estratégico" entre países está, por lo tanto, basado en los siguientes principios: (a) la percepción de que el comercio libre amplifica las diferencias tecnológicas entre países/regiones, concentrando los beneficios del avance tecnológico; (b) la regionalización puede ser considerada como una política de promoción industrial cuando permite la expansión del mercado nacional y del comercio intrarregional mediante el acceso de los países involucrados a un mayor mercado para sus productos industriales y favorece la especialización; (c) la regionalización requiere dedicar atención a la coordinación entre los países de una región para establecer prácticas comunes, invertir en infraestructuras y, lo más importante, para compensar los desequilibrios intrarregionales.

De este modo, como se indicó respecto a los dos modelos de integración regional, también hay dos concepciones diferentes del comercio regional: una basada en el concepto de "nivelar el terreno", que aboga por el libre comercio; y otra que presupone la necesidad de establecer distintas reglas de juego para socios diferentes, y que enfatiza el comercio estratégico.[66]

2.1 Convergencia macroeconómica versus regionalismo keynesiano

De manera similar a la dicotomía que se observa en el caso del comercio, hay dos concepciones vinculadas a los aspectos macroeconómicos de la integración que se desprenden de los modelos de integración. Por un lado, coincidiendo con el regionalismo del libre comercio, el objetivo de las políticas macroeconómicas debe centrarse en la estabilidad de los precios y del tipo de cambio, de forma a inducir al sector privado a invertir según las ventajas comparadas. Cuanto más pronto se alcance la armonización y la convergencia macroeconómica, más rápidamente se adoptará una moneda común y un mercado único ampliado. El elemento clave es la estabilización de las tasas de cambio como prerrequisito para la adopción de un sistema articulado de flotación cambiaria y de una moneda común. En un sistema de libre movilidad de capitales, el énfasis en la convergencia recae en las políticas fiscales (deuda pública y objetivos de déficit) y monetarias (objetivos de inflación), en la flexibilización del mercado laboral.

La otra perspectiva, basada en el comercio estratégico, asigna a la macroeconomía regional un rol diferente: la de articuladora del crecimiento. Este "keynesianismo regional" depende de elementos estructurales y de la orientación de la política económica del país de mayor mercado doméstico. Mientras se desarrolle el comercio intrarregional, el crecimiento de los países más pequeños dependerá en gran medida del aumento de las importaciones del país más grande. Por otro lado, mientras las importaciones desde fuera de la región tiendan a aumentar con el crecimiento económico, los países más desarrollados deberán financiar, por medio de inversiones o déficits comerciales, las deudas de los demás países en su relación comercial con el resto del mundo. Este punto puede entenderse mejor cuando se observan las relaciones entre distintas regiones dentro de un mismo país. Contrariamente a lo que sucede entre los países, cuando una región "exporta" menos de lo que "importa", ésta paga menos impuestos a la unión, pero no deja por ello de recibir transferencias desde la misma, lo cual automáticamente financia el déficit regional.[67]

Por lo tanto, cuando una economía de mayor tamaño, en un área económica específica, crece

rápidamente, pero confiere simultáneamente un tratamiento comercial preferencial a sus socios, esto induce, espontáneamente a través de sus importaciones, un tipo de regionalización, que será más importante cuanto más complementarias sean las estructuras productivas de los países involucrados. Esta dimensión macroeconómica (la configuración de un centro regional cíclico) tiene amplia autonomía en relación a los arreglos monetarios y de tipo de cambio en el ámbito regional, y no puede ser alcanzada por intermedio de objetivos de convergencia macroeconómica.

Lo que es esencial, desde la perspectiva macroeconómica, es el grado en que la regionalización puede reducir la vulnerabilidad externa, por medio del aumento de las exportaciones. Esto depende, en parte, del comportamiento del país "locomotora". El corolario de esta menor vulnerabilidad es la relativa estabilización del tipo nominal de cambio, permitiendo de esta forma una mayor estabilidad monetaria. Tal como lo señala Ocampo (2006), la demanda de una mayor cooperación financiera regional (tanto para financiar el desarrollo como para afrontar problemas de liquidez de corto plazo) depende del grado de profundización de la integración comercial y financiera.

Respecto a los elementos macroeconómicos, es importante señalar que, en contraste con la moneda única – el caso extremo de otorgar la soberanía monetaria a un organismo supranacional – la introducción de mecanismos de cooperación macroeconómicos y financieros, tales como un fondo regional de reservas o los acuerdos de créditos recíprocos entre Bancos Centrales, otorga un mayor grado de libertad a las políticas macroeconómicas domésticas, al mismo tiempo que aporta asistencia ante problemas de liquidez y promueve el intercambio regional. Numerosas iniciativas entre países en desarrollo, tales como el *Chian Mai* entre países del ASEAN,[68] confirman la importancia de este tipo de arreglos para la defensa de los países en desarrollo frente a ataques especulativos, y una mayor estabilidad de la moneda. Por otro lado, la expansión del comercio regional utilizando las monedas locales (en vez de una moneda internacional de reserva) es un mecanismo de vital importancia para la regionalización entre países que poseen monedas no convertibles a la unidad de cuenta internacional. La cooperación macroeconómica regional representa un paso importante para la profundización de la integración económica, en la medida que permite reducir la dependencia de las economías involucradas respecto a una moneda de reserva internacional y a las agencias multilaterales de financiación (FMI, Banco Mundial). Permite asimismo una mayor estabilidad de las tasas nominales de cambio evitando las devaluaciones competitivas.

El elemento clave que la cooperación subregional necesita avanzar es el de alcanzar una tasa de cambio regional competitiva mediante un fondo de reserva y de un sistema de préstamos recíprocos. En la medida que esta política promueve las exportaciones y reduce la vulnerabilidad externa, puede contribuir a alcanzar una mayor estabilidad de las tasas de cambio nominales.[69]

2.2 Polarización versus incorporación

La regionalización puede crear efectos asimétricos entre países, entre regiones dentro de un país, y entre clases sociales. Estos efectos dependen de cuáles son los objetivos centrales que persigue el proceso de regionalización, de los mecanismos de transferencia asi como de las transformaciones en el mercado de trabajo. Considerando la desigualdad existente entre los países de una región, el elemento clave reside en el impacto de la regionalización sobre el empleo, los salarios y el crecimiento económico. Lo que permite una mayor convergencia de los países que pertenecen a una región es la existencia de políticas positivas que beneficien a los países menos desarrollados por medio de instrumentos fiscales comunitarios. Estas mismas asimetrías pueden existir entre regiones que pertenecen a un mismo país, especialmente si los mecanismos fiscales creados para apoyar el proceso de regionalización entre países limitan la utilización de medidas compensatorias entre regiones o provincias. Por otro lado, los efectos internos de la regionalización sobre la distribución del ingreso entre los grupos o clases sociales dependen de los efectos que la regionalización tenga sobre los precios relativos, sobre el empleo, y sobre los diferentes grupos que componen el mercado de trabajo. Es por esto que, dependiendo de la naturaleza del proceso de regionalización y de las políticas macroeconómicas alternativas, la regionalización puede estimular una mayor competencia entre los trabajadores y centrarse en la flexibilidad de salarios y estándares laborales. Por el contrario, también, puede permitir alcanzar mejores estándares sociales por medio de mayores tasas de crecimiento, de una protección social y de políticas de cohesión.

3 Experiencias históricas de integración regional

La experiencia histórica pone de manifiesto los propósitos de los distintos modelos de integración a los que hemos hecho referencia en la sec-

ción anterior. Brevemente exploraremos la regionalización en tres partes del mundo: Europa, Asia y América del Norte.

3.1 La regionalización en Europa

El proceso de regionalización en Europa ha seguido dos proyectos muy diferentes. El primero que se desarrolla en los años justo posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial está guiado por un progresismo social y económico. El segundo se concretiza en un proyecto de integración neoliberal concentrado entorno al Sistema Monetario Europeo (SME), y se consolida con el Tratado de la Unión Europea de 1993 (el Tratado de Maastricht) (Ryner y Cafruny, 2007). Estos dos modelos resaltan la manera en que los objetivos estratégicos de política y de liderazgo económico regional definen los tipos de integración induciendo las trayectorias nacionales (Medeiros, 2004).

El proyecto original para el establecimiento del mercado europeo tenía claramente un objetivo geopolítico (la formación, en Europa del oeste, de un bloque político alrededor de Francia y Alemania occidental), un objetivo económico (la ampliación del mercado interno para posibilitar ganancias de escala en las industria pesadas), y un objetivo socio-político (dirigido a la promoción de derechos sociales y políticas de empleo).

Desde la perspectiva económica, es importante resaltar que no fueron los cálculos sobre posibles ganancias estáticas de libre comercio los motivos para el avance hacia una unión aduanera sino que, por el contrario, fueron razones de comercio estratégico y desarrollo nacional (Milward, 1992). En lugar de pasar del proteccionismo al neoliberalismo, la Europa del oeste de la posguerra se dirigió hacia la construcción de un sistema económico nacional y regional en el cual se establecieron aranceles y barreras no arancelarias alrededor de industrias estratégicas nacientes.

Por otro lado, en este sistema keynesiano de Estados nacionales de bienestar (Jessop, 2002), la única coordinación macroeconómica regional fue la definida por el acuerdo de Bretton Woods, por medio de la fijación de tasas de cambio fijas, aunque ajustables, y de controles al movimiento de capitales con objeto de aislar a las monedas nacionales de los movimientos especulativos. Pero este proyecto sólo podía avanzar con el liderazgo económico de Alemania. Debido a su apertura comercial y al gran dinamismo de sus exportaciones industriales, la economía alemana guió por medio de sus importaciones al resto de los países de la Europa occidental.

Si Alemania se estableció históricamente a sí misma como la fuente de crecimiento en Europa y como un ancla de la Comunidad Económica Europea, a fines de los años setenta comenzó a ejercer una presión deflacionaria sobre Europa con la creación del SME. Esta influencia perduró en los años siguientes, durante la retracción de la economía mundial, debido la estrategia neoliberal que condujo al establecimiento de la Unión Monetaria Europea. El programa keynesiano expansivo dirigido a forjar una región socialmente integrada y progresiva, fue sustituido por la Unión Monetaria Europea que adoptó una plataforma diferente. Mediante una política macroeconómica obsesivamente concentrada en la estabilidad monetaria, se creó una economía de mercado "altamente competitiva" tal cual se establece en el Tratado Constitucional de Europa (2004), con el objetivo de atacar la denominada euro-esclerosis. Este modelo neoliberal de regionalismo fue simultáneamente la consecuencia de las políticas y presiones de los Estados Unidos respecto a la apertura financiera, así como de intereses de política internos. El resultado fue una implosión de los acuerdos institucionales preexistentes.

Con el establecimiento del SME, las monedas nacionales se anclaron al marco alemán, con un limitado margen de maniobra. Países con balanzas de pagos más frágiles (Italia, España, así como también Francia) se vieron forzados a incrementar sus tasas de interés y a reducir el gasto público, para mantener las paridades cambiarias dentro de los límites permitidos por el SME. La apertura financiera fue fuertemente acelerada por intermedio de la *Single European Act* de 1986. El enfásis en la integración pasó a ser el financiero y monetario, mientras ya había un alto grado de integración productiva y comercial.

De manera pragmática Alemania sucumbió a los intereses de sus grandes empresas y a las presiones de los grupos conservadores. En primer lugar, siendo Alemania la economía de mayor productividad en Europa, la apreciación del marco alemán frente al dólar (en los años setenta, y luego a principios de 1985) no causó un efecto negativo sobre sus exportaciones hacia el resto de los países de Europa, cuyas monedas estaban atadas al marco alemán sin tener los mismos niveles de productividad. En segundo lugar, la reacción conservadora frente a las presiones migratorias de trabajadores originarios de Turquía, Argelia y Grecia (que en realidad han promovido el milagro alemán) reforzó políticas generadoras de un bajo crecimiento. La defensa de un área monetaria que ha obligado al resto de las monedas a permanecer ancladas al marco alemán, la eliminación definitiva de las restricciones sobre los flujos de capita-

les, así como políticas fiscales rígidas caracterizan a la unificación europea desde Maastricht (1992). Asimismo el euro, desde su creación en diciembre de 1999, adquirió un rol similar al del sistema monetario basado en el oro, subordinando las políticas sociales y laborales a la disciplina impuesta por una moneda y finanzas saludables.

Para los conservadores y neoliberales, la unión monetaria ha sido un instrumento de integración económica y de estabilidad de precios para aumentar la productividad. Su adopción fue una consecuencia de la hegemonía de una visión[70] a la cual parte de los sindicatos y de la socialdemocracia de izquierda en Europa han adherido, con la esperanza de una mayor unidad política en torno a valores sociales democráticos.[71] El movimiento de Alemania tuvo otro corolario esencial derivado de su estrategia de unificación interna posterior a la caída del Muro de Berlín de 1989. Este hecho tuvo un impacto muy importante sobre la regionalización europea. Las transferencias hacia Alemania del este (5 por ciento del PBI) fueron pensadas para promover la integración "desde arriba", con prioridades totalmente diferentes de las que prevalecieron para el resto de Europa occidental.[72] En oposión a las políticas fiscales expansivas, el *Bundesbank* incrementó significativamente las tasas de interés para contener supuestas presiones inflacionarias originadas por el crecimiento, lo que provocó una crisis externa en Italia y la ruptura del SME en 1992/1993. Este movimiento por parte de Alemania generó preocupaciones de que el país estuviera girando hacia Europa del este, alejándose del proyecto de la Europa occidental. En respuesta, el programa de unificación monetaria fue acelerado (con el establecimiento del restrictivo Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997), lo cual resultó en la implementación del euro bajo condiciones muy restrictivas.

Desde la perspectiva geopolítica, con la desaparición de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se extinguió también la gravitación de las economías de Europa del este (Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria) alrededor del bloque liderado por la URSS y, después de un intenso declive, estos países comenzaron a gravitar alrededor de Alemania.

Las contradicciones de la UE se derivan del hecho de que sus gobiernos cedieron, a favor de un Banco Central supranacional, la soberanía monetaria y la capacidad de fijar automáticamente sus tasas de interés, sin que se estableciera simultáneamente un organismo de igual jerarquía que pudiera financiar los desbalances nacionales. La regionalización de Europa revela la inexistencia de programas regionales supranacionales coherentes y la ausencia de consenso político sobre la estrategia deseada, así como la falta de una clara predisposición de un país o grupo de países con recursos, voluntad y legitimidad para proponer y liderar tal estrategia.

Tal como observan Ryner y Cafruny (2007), la integración económica neoliberal ha condenado a Europa a disminuir su crecimiento, al desempleo masivo y también a una reducción de muchos derechos sociales históricamente garantizados. En muchos países, tales como Alemania y Francia, la política de "austeridad competitiva" ha comprometido el contrato social implícito entre los principales grupos sociales y ha debilitado las formas tradicionales de solidaridad. Algunos países menos desarrollados, como Portugal y España, que absorbieron una alta proporción de los fondos de transferencias, pudieron mejorar sus sistemas de protección social. Sin embargo la realidad de los países integrantes de Europa del este es muy diferente. Estos, con objeto de alcanzar los objetivos macroeconómicos, han tenido que mantener bajos derechos y estándares sociales, por lo que se ha amplificado la heterogeneidad social en Europa.

3.2 La regionalización en Asia

La historia de la regionalización en Asia es distinta de la europea, y sus orígenes modernos deben analizarse desde la particular configuración geopolítica en la que se diseñó el Sudeste Asiático durante la posguerra, como un área de directa influencia de los Estados Unidos. También se debe considerar la posición estratégica y política de China, la preponderancia del dólar americano y la gran desigualdad entre las naciones en Asia. Debido a los legados políticos de la Segunda Guerra Mundial, las históricas rivalidades y la Guerra Fría, sólo los Estados Unidos tenían la legitimidad y el poder político para promover un bloque económico y comercial. El establecimiento de una economía regional en el Sudeste Asiático no se basó en un proceso económicamente impulsado por un poder regional como en el caso de Europa.

El primer componente de integración económica fue la reestructuración de la producción en Japón impulsada por las presiones mercantilistas de los Estados Unidos (Medeiros, 2004), las cuales, a partir de 1985, resultaron en una gran apreciación del yen y transformaron a Japón en un importante inversor regional. Simultáneamente, el segundo componente fue la inversión y la red comercial de la "Gran China". Contrariamente a lo que sucedió en Europa occidental, donde las

discrepancias entre los niveles de PBI total y la relativa similitud de ingresos *per capita* crearon un área comercial con una especialización horizontal entre industrias similares, en Asia, debido a las importantes disparidades en los ingresos *per capita*, la orientación comercial siguió el modelo de "los gansos voladores", potenciado por la inversión extranjera directa y el comercio intrafirma, en el cual cada país cumplía una función específica dentro el modelo de exportaciones destinadas a Asia y a los mercados occidentales (Medeiros, 2006).

Si bien durante los años setenta y ochenta este modelo mostraba una especialización en bienes finales, durante los noventa la especialización en la producción de partes y componentes ha dirigido un proceso de integración vertical. El gran dinamismo del comercio regional está asociado a los cambios estructurales en los modelos de exportación de los países involucrados. A diferencia de África y de América del Sur, cuya especialización está basada en la dotación de recursos naturales, en Asia la especialización se efectúa en las industrias donde las ventajas obtenidas mediante la tecnologia y el bajo costo del trabajo posibilitan el cambio en la estructura de producción. Esta dinámica ha sido particularmente importante en el caso de la industria informática.

Contrariamente a lo que sucedió en Europa, la forma inicial de la regionalización en el este de Asia no fue impulsada por una economía de la región. Japón no cumplió el rol de locomotora similar al de Alemania Occidental en el caso de Europa; fueron los Estados Unidos los que jugaron ese rol por motivos económicos y políticos. Tampoco el yen adquirió la importancia que el marco alemán ejerció dentro de la Unión Europea.[73]

En tiempos más recientes, China ha asumido un fuerte rol de líder como motor de crecimiento regional. Más aún, debido a las conexiones con los flujos de inversiones procendentes de Gran China y Japón, el crecimiento económico de China (que desde las crisis de Asia y de los Estados Unidos está siendo impulsado por el gasto público y las inversiones, en particular en infraestructura enfocadas hacia el mercado interno) se ha afirmado como una fuente de demanda y competencia para el Sudeste Asiático. Sus importantes excedentes comerciales con los Estados Unidos y Europa se deben a la alta proporción de partes y componentes fabricados en otras partes de Asia. Este déficit comercial de China con muchos de los países de la región crea un fuerte estímulo para la conformación de un bloque regional.[74]

De manera diferente a Europa, donde los tratados y arreglos prevalecen, en Asia, el proceso de formalización se da por etapas para no dificultar una dinámica que es lo suficientemente flexible y que se ajusta a las circunstancias que atraviesan las naciones involucradas. Sin lugar a dudas, la regionalización en Asia muestra dos modelos: él de la Cooperación Económica del Asia y el Pacífico (APEC), diseñado por los Estados Unidos para las economías en el Océano Pacífico, y el de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en sus versiones ASEAN+1 (bloque formado por las naciones integrantes del ASEAN más China o Japón) y ASEAN+3 (las naciones del Sudeste Asiático más China, Corea del Sur y Japón). A pesar de la existencia de un área de libre comercio entre los países miembros del ASEAN, el proyecto regional se caracteriza por las restricciones sobre la liberalización del comercio agrícola y el establecimiento de compensaciones en acuerdos bilaterales, ya que de ninguna manera se prevé una coordinación macroeconómica formal como en la era post-Maastricht en Europa.

La creciente articulación regional alcanzó una etapa importante cuando, tras la crisis de 1997-98, se aprobó en el marco del ASEAN+3 la iniciativa *Chian Mai*, con objeto de facilitar asistencia financiera a miembros con problemas de liquidez. Esto se llevó a cabo al convertir las monedas nacionales en un pool de reservas, a través de una red de *swaps* bilaterales operados por los Bancos Centrales. Evidentemente, la fuerza de estos acuerdos vino dada por la participación de China, Japón y Corea del Sur, con sus importantes reservas de dólares.[75]

Debido a esta dinámica geopolítica y económica, al menor énfasis en la integración monetaria, a la alta capacidad exportadora, y a las importantes complementariedades en la producción de manufacturas, junto con el rol expansionista adoptado por China, la integración regional en el Sudeste Asiático ha traído aparejada un progreso económico caracterizado por el fomento de altas y difusas tasas de crecimiento, aún frente a la ausencia de una preocupación explícita por la cohesión social.

3.3 La regionalización en el caso del NAFTA

El Tratado de Libre Comercio del Norte estableció en 1994 una integración profunda (el tratado incluye, además del comercio de bienes, los servicios financieros, las compras públicas, la inversión extranjera y los derechos de propiedad intelectual) entre dos países de alto ingreso, Estados Unidos y Canadá, y también México. Los objetivos de los Estados Unidos eran dos: sortear el lento progreso

de las negociaciones multilaterales de liberalización de la Ronda Uruguay del GATT; y mejorar la competitividad de las empresas domésticas en sectores intensivos en trabajo no calificado. Desde el punto de vista de México, las principales razones fueron incrementar sus exportaciones de manufacturas hacia el enorme mercado norteamericano y atraer inversiones. Además de estas motivaciones económicas también hubo otros objetivos de orden político. El acuerdo recibió el apoyo de las grandes empresas (Carranza, 2002) como una manera de garantizar la perdurabilidad de las reformas de tipo neoliberal llevadas a cabo en México, y también de consolidar el apoyo de los Estados Unidos para asegurar la estabilidad macroeconómica. Estos objetivos fueron importantes para fomentar una nueva estrategia de acumulación diferente del modelo previo, basado en el crecimiento dirigido por el Estado. En este nuevo modelo, el desarrollo de una plataforma exportadora hacia los Estados Unidos y las oportunidades creadas por las privatizaciones (Medeiros, 2009) fueron los principales atractivos para los magnates de negocios mexicanos.

El NAFTA fue precedido por una importante liberalización unilateral y universal por parte de México durante los primeros años de la década de los noventa, como parte de un paquete de reformas estructurales. Partiendo del concepto de "nivelar el terreno de juego", el NAFTA fue diseñado sin ningún tipo de consideración especial hacia la economía más débil. De esta forma el NAFTA estableció relaciones económicas y sociales asimétricas entre dos economías ricas e industrializadas y México.

Este modelo neoliberal de integración tuvo un efecto perdurable sobre la estructura económica mexicana. La explosión de las exportaciones de manufacturas desde firmas localizadas en las áreas de procesamiento, las *maquiladoras*, (el principio más positivo asociado a este acuerdo)[76] fue acompañada por un aumento muy importante de las importaciones, con un consecuente lento crecimiento del ingreso. El alto grado de componentes importados y una débil demanda de productos elaborados por la cadena local de proveedores, han tenido un impacto reducido sobre la evolución del valor agregado del sector de manufacturas. Además, los bajos niveles de inversión pública en infraestructura y tecnología han contribuido a que el país se limite a la especialización en bienes intensivos en trabajo barato. Si bien tanto el balance comercial de las *maquiladoras* como el comercio agregado con los Estados Unidos han sido positivos, México ha mostrado un persistente déficit comercial global. A pesar del crecimiento de las manufacturas, un resultado importante de la liberalización fue el aumento de las importaciones de bienes agrícolas desde los Estados Unidos, causando un descenso en la producción local de alimentos.

El NAFTA es un acuerdo de libre comercio sin una cláusula social, por lo tanto su impacto depende de sus efectos sobre el empleo, los salarios y el ingreso. En México, a pesar de ciertas expectativas, no ha habido una convergencia con los socios más ricos. Asimismo, el proceso fue acompañado por un alto desempleo y una disminución en el crecimiento de los salarios y el ingreso, lo que ha generado un proceso masivo de emigración hacia los Estados Unidos.

4 La integración regional en Sudamérica

4.1 Orígenes y evolución de las iniciativas regionales en América del Sur

La necesidad para América Latina, y de manera especial para América del Sur, de construir un proceso de integración regional fue un elemento de relevancia desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Raúl Prebisch (1959) lo consideró como una forma de garantizar una mayor racionalización del proceso de substitución de importaciones, por medio de mayores escalas de producción y nuevos mercados de exportación para la producción industrial. Este proyecto aplicaba a una región el concepto de desarrollo que Prebisch y la CEPAL en sus orígenes consideraron para las naciones de manera individual. Durante los años sesenta se lanzaron algunas iniciativas, como la propuesta de creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) basada en la perspectiva del libre comercio. Es importante señalar las dos posiciones que, desde un principio, se han cristalizado alrededor del tema de la integración en América Latina:

> "Mercantilistas' e 'Integracionistas' discrepaban respecto al marco que se daría a la integración. Bajo el primer rótulo estaban incluidos Argentina, Brasil y México, que percibían a la ALALC como un mecanismo de liberalización comercial. El segundo grupo, en cambio, estaba constituido por países que defendían a la ALALC como una herramienta para el desarrollo regional – no sólo para la promoción del comercio – abarcando la interconexión industrial, la complementariedad económica, la promoción de inversiones, etc. Los países andinos eran los que, en general, se encontraban alineados detrás de esta visión" (Prazeres *et al*., 2006: 22).

De este escenario surgió en 1969 el Pacto Andino (el antecedente de la actual Comunidad Andina de Naciones) integrado por Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. A pesar de su éxito como área comercial, existían ciertos factores que impedían una expansión mayor: problemas políticos, el atraso industrial de los países miembros y las características macroeconómicas de los años setenta.[77]

La crisis de la deuda de los ochenta, junto con las altas tasas de inflación y la salida de capitales, impidío la construcción de un proyecto regional. Sin embargo, a iniciativa política de los gobiernos de Argentina y Brasil,[78] se dio inicio al MERCOSUR. Este fue un proyecto diseñado para acelerar el desarrollo económico y la justicia social en el marco de un mercado común. En 1991, bajo el Tratado de Asunción, los dos países, junto con Paraguay y Uruguay, firmaron el acuerdo dirigido a la formación de un mercado común en el sur. A pesar de la intención inicial, esta iniciativa tuvo lugar durante un cambio de orientación de Argentina y Brasil hacia el liberalismo y las reformas del Consenso de Washington.[79] El MERCOSUR se creó casi al mismo tiempo que el NAFTA y la Empresa para la Iniciativa de las Américas, la estrategia lanzada por los Estado Unidos para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas.

De esta forma y, como lo señala Carranza (2003), desde 1991 el MERCOSUR ha estado oscilando entre dos modelos de integración regional. El primero, similar al que Prebisch promovía, tiene, de acuerdo a nuestra clasificación, una perspectiva progresista (aunque sin una clara preocupación por lo social), se orienta hacia una industrialización más autónoma y una integración sostenible, y difiere políticamente de los objetivos promovidos por los Estados Unidos. Este objetivo fue acompañado por una estrategia destinada a fortalecer el poder político de los países sudamericanos en las negociaciones multilaterales. El segundo modelo, similar al que definimos como integración regional neoliberal, pretende alcanzar un área de libre comercio transitoria que sería una etapa hacia la liberalización global del comercio. Desde esta segunda perspectiva, la liberalización constituye el fin en sí mismo, mientras la regionalización es un instrumento de la globalización. Esta segunda estrategia no es muy diferente del "regionalismo abierto" que la CEPAL comenzó a adoptar en los años noventa, cuando la liberalización comercial recibió un fuerte impulso en todos los países de Sudamérica. En 1995, se intentó adoptar un arancel externo común (característico de una unión aduanera) sin plantear previamente una discusión amplia y profunda sobre las complementariedades estructurales y la política industrial. Es así como se forjó el concepto del MERCOSUR: un acuerdo con las características de un modelo de integración progresivo pero con una implementación conservadora.

Con los acuerdos preferenciales adoptados, y el *boom* de financiamiento externo, el comercio entre Argentina y Brasil mostró inicialmente un crecimiento considerable, especialmente en los bienes industriales, en el sector del automóvil y las piezas de recambio, de gran significado para la exportación de este tipo de bienes en ambas economías (Vaillant, 2007). A pesar de su importancia, este flujo comercial sufrió desequilibrios debido a la fuerte vulnerabilidad externa que caracterizaba a los modelos económicos de Argentina y Brasil. Más aún, la evolución del comercio entre los dos países ha sido fuertemente influenciada por el tipo de cambio real y por el balance comercial con terceros países. Hasta 1994, debido a la apreciación del peso argentino (anclado al dólar americano a una tasa fija) *vis-à-vis* el dólar y la moneda brasileña, se produjeron fuertes déficits comerciales. Cuando la nueva moneda brasileña experimentó una fuerte apreciación, las exportaciones Argentinas mostraron un auge notable. Sin embargo esta situación no perduró. Debido al creciente déficit con el resto del mundo, Brasil aplicó cuotas temporarias sobre las importaciones de autos – el sector más importante del comercio regional – que se hicieron extensivas también a las provenientes de Argentina.

Por el mismo motivo, Brasil redujo unilateralmente los aranceles sobre partes y maquinarias del sector automotor, eliminando el beneficio que los mayores aranceles sobre las importaciones desde fuera del MERCOSUR ofrecían a la industria argentina. En 1999, con el colapso de la moneda (el real) en Brasil y el consecuente aumento en las obligaciones externas, las exportaciones a Brasil disminuyeron de forma considerable, lo que intensificó la fragilidad de la balanza de pagos de Argentina. La decisión unilateral de Brasil reflejó, en parte, su dependencia del financiamiento externo y la menor dependencia de sus vecinos. Bajo el peso de las obligaciones externas y la salida de capitales, Argentina devaluó su moneda en 2001 y declaró una mora parcial sobre su deuda externa. Como resultado, Argentina también aplicó medidas unilaterales que afectaron los acuerdos firmados en el marco del MERCOSUR: aumentó los aranceles sobre los bienes de consumo y disminuyó considerablemente aquellos que recaían sobre las importaciones de bienes de capital e informática procedentes de fuera del bloque.[80] Estos cambios, aunque fueron justificados como medidas transitorias, trajeron a discusión la conveniencia de transformar la unión aduanera del MERCOSUR en una simple área de

libre comercio, permitiendo a los países aplicar los aranceles que consideraran más convenientes sobre las importaciones desde fuera del bloque.

Esta historia reciente revela que, bajo las condiciones de fuerte vulnerabilidad externa y dependencia financiera, la expansión del comercio intrarregional siguió un modelo muy inestable, favoreciendo esencialmente a las grandes empresas en sectores con importantes economías de escala. Los beneficios fueron captados de forma asimétrica a favor de Brasil, la economía con el mayor sector industrial en la región. Durante los años noventa se discutieron propuestas destinadas a la realización de objetivos macroeconómicos (de política monetaria y fiscal) y de un mecanismo de alineación de las tasas de cambio (para finalmente implementar una moneda común).[81] Sin embargo estas propuestas no prosperaron, siendo abandonadas, en vista de la intensa volatilidad de las tasas de cambio y de la fragilidad financiera de las dos principales economías. Más aún, en economías como las de Argentina y Brasil, financieramente vulnerables, ningún alineamiento cambiario con una moneda externa ha sido estable. En ambos casos apreciaciones de la moneda terminaron en una gran contracción y en un colapso del comercio. Bajo estas condiciones las propuestas para crear un mecanismo de pagos regional, una vieja idea en América Latina, no han tenido éxito.[82] Del mismo modo, la coordinación de políticas macroeconómicas se ha vuelto irrealizable.[83]

4.2 El escenario con posterioridad a 2001

La situación comenzó a cambiar en 2001. Más que los esfuerzos políticos para establecer un mecanismo de resolución de disputas comerciales, fue el fuerte crecimiento del mercado mundial entre 2001 y 2008, y en consecuencia la mejora en las balanzas de pagos de las economías de la región, lo que permitió en los últimos años una mayor estabilidad de la unión aduanera.[84] Entonces, bajo condiciones de baja vulnerabilidad externa, como ha sido el caso desde los años 2002 hasta la crisis actual, diferentes iniciativas crediticias y financieras – como la recientemente introducida entre Argentina y Brasil – han experimentado resultados positivos. Pero si bien las nuevas condiciones externas abrieron nuevas posibilidades para el bloque comercial, algunos cambios estructurales han tenido el efecto contrario. De hecho, tras la serie de crisis externas de finales de los años noventa y el principio del presente siglo, el importante crecimiento de las exportaciones sudamericanas fue motivado por el fuerte incremento en el precio de los productos básicos. Este resultado exportador incrementó la dependencia en los productos básicos (especialmente en Argentina) reduciendo la importancia macroeconómica del comercio regional. Sin embargo, en términos absolutos, el comercio regional ha tenido también una evolución favorable que no debe menospreciada.

El proyecto original del MERCOSUR ha sido debilitado por otras políticas, por cambios institucionales en América Latina y por la polarización de dos modelos muy diferentes de integración regional económica y política. En particular, han ocurrido dos procesos clave en los años recientes. Por un lado, como vemos en la tabla 13, ha habido un avance de los acuerdos de libre comercio promovidos por los Estados Unidos con América Central y el Caribe, y con otros países de América del Sur (tal como los recientemente acordados con Chile y Perú, y como las negociaciones actuales con Colombia). También, en el marco de la ALADI se han firmado entre el MERCOSUR y la CAN un numéro considerable de acuerdos subregionales.

Por otro lado, en cambio, el retorno al nacionalismo económico ha aparecido en muchos países como resultado del defectuoso neoliberalismo radical típico de los años noventa.[85] Con ello se redefinió el proceso de regionalización, y se han introducido en la agenda de negociaciones objetivos y preocupaciones "no comerciales", tales como la cooperación, la reducción de asimetrías y la cohesión social. Desde esta perspectiva, la llamada de Venezuela para la creación del ALBA y la generalización de la relación establecida con Cuba, emergieron como un contrapunto al ALCA. Se basa en los principios de complementariedad, solidaridad, cooperación y soberanía de los pueblos (CEPAL, 2007), y pone mayor énfasis en la educación, la cultura, la infraestructura y también el comercio. Esta propuesta incluyó una importante iniciativa de cooperación financiera.[86]

La posible ampliación del MERCOSUR ha oscilado entre dos modelos diferentes. A pesar de la importancia otorgada a las cuestiones de asimetrías y desarrollo económico, las prioridades definidas en las reuniones que delinearon la Unión Sudamericana de Naciones (formada por los países del MERCOSUR y la CAN, más Chile, y las repúblicas de Guyana y Surinam) tratan de conciliar el libre comercio[87] con un mayor énfasis en temas de energía, infraestructura, comunicaciones e inversiones sociales. El proyecto para la Integración en Infraestructura Regional en América del Sur, una iniciativa brasileña fuertemente apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo, otorga prioridad a un eje centrado en la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones como pilares principales de in-

tegración. De acuerdo a la opinión del BID, esto facilitará las condiciones para que América del Sur se integre dentro de la economía global, por medio de inversiones extranjeras, mejoras en infraestructura y la firma de acuerdos comerciales regionales y subregionales.[88]

Tabla 13

Principales acuerdos comerciales regionales en América

Acuerdo	Fecha de la firma	Entrada en vigencia
Uniones Aduaneras		
Mercado Común de América Central (CACM)	1960	1961
Comunidad Andina (CAN)	1969	1969
Comunidad del Caribe (CARICOM)	1973	1973
Mercado Común del Sur	1991	1995
Acuerdos de Libre Comercio		
Chile-México	1991	1992
Chile-Venezuela	1993	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	1992	1994
Chile-Colombia	1993	
Costa Rica-México	1994	1994
Grupo de los Tres	1994	1995
Bolivia-México	1994	1995
Chile-Ecuador	1994	1995
Chile-MERCOSUR	1996	1996
Canadá-Chile	1996	1996
Bolivia-MERCOSUR	1996	1997
México-Nicaragua	1997	1997
Chile-Perú	1997	1997
CACM-República Dominicana	1998	1998
CARICOM-República Dominicana	1998	1999
CACM-Chile	1999	2000
México-Triángulo del Norte	2000	2001
Canadá-Costa Rica	2001	2001
CACM-Panamá	2002	2003

CACM: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua;
CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela abandonó el bloque en 2006;
CARICOM: Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucia, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago;
Grupo de los Tres: México, Colombia, Venezuela; Triangulo del Norte: Guatemala, Honduras, El Salvador.
Fuente: Laens y Terra (2003).

Aunque se intente promover un modelo progresista de integración para América Latina y que abra nuevas oportunidades para la reducción del desempleo, la cohesión social y un cambio estructural, hay una dimensión macroeconómica que está ausente en la región. Una región que es económicamente heterogénea requiere que la economía de mayor tamaño juegue el papel de locomotora en el proceso de integración regional. Sin embargo, los recientes excedentes comerciales de Brasil respecto a sus vecinos ejercen una influencia depresiva, aunque sus flujos de inversiones directas puedan tender a compensar el lado comercial de la relación.[89] Desde el punto de vista económico, Brasil tiene un PBI que más que duplica el de Argentina, es diez veces mayor que el de Perú, y seis veces mayor que el de Venezuela. Es evidente que es una economía podría ejercer una influencia positiva sobre una región integrada. Pero, debido a decisiones de política económica, Brasil ha sido la economía de Latinoamérica que menos ha crecido en los últimos años. Asimismo, debido a su mayor grado de industrialización y menor crecimiento, Brasil ha experimentado crecientes excedentes comerciales con todos los países de América del Sur, quienes a su vez exportan productos básicos a países fuera de la región. Estas condiciones estructurales im-

piden a Brasil, desde una perspectiva económica, ocupar el rol de locomotora de la economía regional, por lo menos en términos comerciales.

Otra importante restricción es el bajo nivel de producto por habitante de Brasil con respecto a Argentina, Uruguay o Venezuela. Brasil muestra fuertes disparidades y asimetrías entre sectores, regiones, individuos y clases sociales. Estas disparidades aumentan el atraso relativo y los costos de producción en un área tan importante para la integración de América del Sur como es la Amazonía brasileña, región que limita geográficamente con ocho países. Más aún, en años recientes la polarización de ingresos entre las regiones de Brasil se ha incrementado debido al estancamiento de las inversiones en infraestructura y el aumento de los costos de transporte.

La ampliación del proceso de integración y la oferta de infraestructura depende de adecuados mecanismos financieros y fiscales. Incluso los países de la Unión Europea, que se encuentran comprometidos con estrictos objetivos fiscales bajo las condiciones del Tratado de Maastricht, toleran un déficit público de hasta un 3 por ciento de su PBI, una cifra que, en muchos casos, corresponde a los niveles de inversión pública. Hasta hace poco tiempo, Brasil adoptó objetivos fiscales muy estrictos – en los últimos años la inversión pública fue del 1,8 por ciento del PBI, después de alcanzar niveles del 2,6 por ciento durante la primera mitad de los noventa (Singh *et al.*, 2005)[90] – que impidieron un comienzo más veloz del proceso de integración regional. El denominado Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, establecido en 2006 con objeto de disminuir las asimetrías entre los países del bloque no tiene fondos suficientes, ni está enfocado hacia los procesos de cambio estructural que favorecerían una mayor complementariedad y estrategia comercial en la región.[91]

La necesidad de una mayor cooperación internacional en la región, y la creación de instituciones afincadas en la región, son la base de la reciente expansión de la Corporación Andina de Fomento, la cual está suplantando al BID en el financiamiento a las naciones andinas y ha jugado un papel importante en la creación del Banco del Sur (una iniciativa de Venezuela) cuyas dimensiones y diseño estratégico pueden estimular la inversión regional. Mientras que estas instituciones posibiliten a los países de la región una mayor autonomía financiera respecto de las instituciones multilaterales y faciliten el financiamiento de países y sectores de menor desarrollo, se van a poder abrir nuevas e importantes posibilidades de cooperación y desarrollo regional.

La agenda macroeconómica de integración regional ha evolucionado desde las discusiones sobre la adopción de una moneda común y la introducción de políticas de coordinación macroeconómica hacia políticas más pragmáticas, sin incluir objetivos de convergencia. Se han reforzado iniciativas dirigidas a la expansión de créditos recíprocos y al análisis de iniciativas de integración regional a la luz de la experiencia del Fondo Latinoamericano de Reservas. Este último mecanismo, tal como lo observado para los países andinos durante los noventa, se destina principalmente al apoyo de las balanzas de pagos y a la mejora de la liquidez de las reservas internacionales de los países miembros y constituye, de manera similar al mecanismo de créditos recíprocos, una forma flexible de cooperación macroeconómica.

Finalmente, es importante subrayar las dimensiones políticas y distributivas del proceso de integración. Estas recibieron mucha más atención bajo los proyectos de la UNASUR y el ALBA, aunque no se hayan concretado en un proyecto exhaustivo que estuviera destinado a satisfacer las demandas sociales. Más que a formas de gobierno – como la unánime defensa de la consolidación de la democracia establecida en los foros de la UNASUR – el tema sustantivo común al proceso de integración regional está relacionado con la definición de prioridades y un capítulo social que permita una cohesión económica y social más intensa entre países, regiones subnacionales y clases sociales. Con respecto al capítulo social, el principal riesgo – como en el caso de los países de reciente ingreso a la UE – reside en el avance de la integración de mercado mientras se incrementa la competencia para el trabajo barato, lo cual degrada aún más la base del trabajo organizado. Junto con este tema, en el caso de América del Sur, emerge él de las pequeñas propiedades agrarias (cuya presencia es significativa en algunos países), que se encuentran amenazadas por la agricultura de alta productividad destinada al mercado de exportación. Tal fue el caso de la agricultura en México que experimento un fuerte impacto cuando quedó sujeta a la competencia de las exportaciones de Estados Unidos bajo el marco del NAFTA. Una integración sin compensaciones puede resultar en un masivo desempleo de agricultores de baja productividad al no disponer de un mercado de trabajo que se asemeje en tamaño o en dinamismo al de los Estados Unidos, el receptor neto (aunque parcialmente) de los excedentes de población.

Las propuestas de los sindicatos (sistemáticamente repetidas en las reuniones del MERCOSUR) se concentran en acuerdos sectoriales a nivel re-

gional, políticas de complementación productiva y mecanismos de protección social. Los sindicatos básicamente defienden (Alimonda, 2000) las políticas productivas coordinadas a nivel regional para cada sector; la creación de fondos para la reconversión productiva; una armonización "hacia arriba", incluyendo derechos sociales; el reconocimiento de sindicatos a nivel regional; y el establecimiento de comités de trabajadores en más de un país.

Por otro lado, debemos mencionar (CEPAL, 2007) que hasta el momento los efectos del MERCOSUR sobre el desarrollo regional han reforzado las desigualdades subnacionales, favoreciendo al estado de San Pablo y a la región sur, en el caso de Brasil; y a Buenos Aires y a la región pampeana en el caso de la Argentina.[92] Estos impactos reflejan la polarización espacial de los dos países, especialmente importante en el caso de Brasil. En general, esta cuestión subraya la precaria infraestructura de transporte, y la debilidad del financiamiento regional, las cuales contrarrestan las fuerzas económicas regionales y refuerzan la polarización espacial.

5 Algunos comentarios finales

A lo largo del presente trabajo se ha argumentado que hay principalmente dos dinámicas y modelos que caracterizan la historia de los procesos de integración regional que se han desarrollado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el modelo neoliberal, la integración toma la forma de acuerdos de libre comercio como instrumento para incentivar la especialización económica de acuerdo a las ventajas comparadas estáticas. Este proceso exige una creciente coordinación de políticas fiscales y macroeconómicas. En el modelo aquí denominado progresivo, la regionalización es un proceso que permite crear un mercado interno más grande para el desarrollo de nuevas industrias y de especializaciones destinadas a lograr la convergencia de las áreas más retrasadas y una mayor cohesión social. A menos que exista un liderazgo macroeconómico por parte de la economía más fuerte de la región, e instrumentos comerciales y financieros, estos objetivos son de difícil realización.

El MERCOSUR (el proceso de integración en América Latina que más ha avanzado) que desde su inicio abarcó ambos conceptos, y reflejó las diferentes orientaciones económicas y políticas, ha evolucionado según las estrategias de inversión de las empresas multinacionales localizadas en la región. Después del consenso neoliberal que predominó durante los años noventa, nuevas propuestas y orientaciones han ganado presencia en grupos tales como la UNASUR, el bloque más amplio en América del Sur.

En la actualidad se puede decir que la integración en América del Sur está en una encrucijada. La crisis financiera de 2008 en los Estados Unidos se ha expandido hacia el resto del mundo, afectando a los países sudamericanos de diferentes maneras y grados. El colapso de los precios de los productos básicos y minerales, la caída en los términos regionales de intercambio, así como el estancamiento de los mercados externos occidentales afectaron de manera importante el comportamiento macroeconómico y las exportaciones de los países de Sudamérica, al igual que el comercio dentro de la región. Recientemente, Argentina introdujo medidas de tipo proteccionista en las importaciones para preservar su cuenta corriente, mientras que Bolivia intensificó su política nacionalista y aumentó el control de los recursos minerales y de las exportaciones de gas hacia sus vecinos. El comercio regional favorece a la economía brasileña; sin embargo su actual orientación hacia la defensa del libre comercio no puede conseguir el apoyo regional en las condiciones actuales. En este sentido, el desafío que enfrenta la UNASUR es cómo acomodar la demanda creciente (e inevitable) de mayores espacios nacionales, sin dejar pasar la oportunidad de crear un bloque más articulado económica y socialmente, que también se centre en la cohesión social, la cooperación y las oportunidades económicas. Dado su tamaño económico y la creciente presencia política en los foros internacionales, el rol e iniciativa de Brasil adquieren una importancia relevante para el éxito de este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Alimonda, H. (2000). "Brazilian Society and Regional Integration", *Latin American Perspectives*, Issue 115, Vol. 27 (6), Noviembre 2000: 27-44.

Berrettoni, D. y Cicowiez, M. (2005). "El Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones: Una evaluación cuantitativa", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, No. 33,CEPAL, División de estadísticas y proyecciones Económicas, Abril 2005, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/21554/lcl2310e.pdf.*

Cárdenas, E., Ocampo, J. y Thorp R. (2000). "Industrialization and the State in Latin America: the postwar years". En: *An economic history of twentieth-century Latin America*. Volume 3, Nueva York, Palgrave.

Carranza, M. E. (2002). "Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America", *Latin American Politics and Society*, Vol. 44 (3), Septiembre 2002: 141-157.

Carranza, M. E. (2003). "Can MERCOSUR Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur". *Latin American Politics and Society*, Vol. 45 (2), Julio 2003: 67-103.

Cason, J. (2000). "On the Road to Southern Cone Economic Integration", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42 (1): 23-42.

CEPAL (2007). "Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2006. 2007 Trends", CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Octubre 2007, Santiago de Chile.
Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/29528/PANINISAL_2006_2007_ingles.pdf.*

Chang, H. J. (2002). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Londres/Nueva York, Zed Books.

Durán, J. E. y Masi, F. (2007). "Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur", *Documento de Proyecto*, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Mayo 2007, Santiago de Chile.
Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/29746/DIAGNOSTICOS_ASIMETRIAS_INTEGRACION_AMERICA_DEL_SUR.pdf.*

Eichengreen, B. (1998). "Does MERCOSUR Need a Single Currency?", *NBER Working Paper*, No. 6821, National Bureau of Economic Research, Diciembre 1998. Disponible en: *http://www.nber.org/papers/w6821.pdf.*

Gibbs, M. y Ognivtsev, V. (2004). "International Trade". En UNCTAD. *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*, United Nations, Nueva York y Ginebra.
Disponible en: *http://www.unctad.org/en/docs/edm20044_en.pdf.*

Gudynas, E. (2006). "El Camino de la Integración Sudamericana", CLAES/CEADES, Noviembre 2006, Montevideo/Santa Cruz.
Disponible en: *http://www.comunidadsudamericana.com/analisis/CumbreSudamericanaClaesCeades.pdf.*

Helleiner, E. (2006). T*owards North American Union?*, Montreal, McGill Queens University Press.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*, Londres, Polity Press.

Kaldor, N. (1970). "The Case for Regional Policies". En: Kaldor, N., ed. *Further Essays on Economic Theory*. Duckworth, 1978.

Krueger, A. O. (1995). "Free Trade Agreements versus Customs Unions", *Working Paper*, No. 5084, National Bureau of Economic Research, Avril 1995, Cambridge.

Kume, H. y Piani, G. (2005). "MERCOSUL: O Dilema entre União Aduaneira e Área de Livre Comércio", *Revista de Economia Política*, Vol. 25 (4), Octubre/Deciembre 2005: 370-390.

Laens, S. y Terra, I. (2003). "Integration of the Americas: Welfare Effects and Options for the MERCOSUR". En: Lorenzo, F. and Vaillant, M. eds. *MERCOSUR and the reaction of the Free Trade Area of the Americas*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: *http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?doc_id=116291&fuseaction=topics.publications&group_id=29679&topic_id=1419*

Lavagna, R. y Giambiagi, F. (1998). "Hacia la Creación de una Moneda Comun: Una Propuesta de Convergencia Coordinada de Políticas Macroeconomicas en el Mercosur", *BNDES Ensaio*, No. 6, Marzo 1998, BNDES, Rio de Janeiro. Disponible en: *http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ensaio/ensaio6.pdf*.

Machinea, J. L. y Rozenwurcel, G. (2005). "Macroeconomic Coordination in Latin America: Does it have a future?", *Series Informes y estudios especiales*, No. 15, CEPAL, Diciembre 2005, Santiago de Chile.
Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/23510/lcl2431i.pdf.*

Maneschi, A. (1998). *Comparative Advantage in International Trade*, Cheltenham, Edward Elgar.

Mansfield, E. D. y Milner, H. V. (1999). "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Vol. 53 (3), Summer 1999: 589–627.

Medeiros, C. A. (2004). "A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China". En: Fiori, J. L. ed. *O Poder Americano*, Petrópolis, Editora Vozes.

Medeiros, C. A. (2006). "A China Como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização Asiática", *Revista de Economia Política*, Vol. 26 (3): 381-400.

Medeiros, C. A. (2009). "Asset Stripping the State", *New Left Review*, Vol. 55, Enero-Febrero 2009: 109-132.

Milward, A. S. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. Berkeley, University of California Press.

Moreno-Brid, J. C., Napoles, P. R. y Valdivia, J. C. R. (2005). *NAFTA and the Mexican Economy: A Look Back on a Ten-Year Relationship*. FLACSO.

Motta Veiga, P. M. y Ríos, S. P. (2007). "O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, iniciativas e dilemas". *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, Julio 2007, Santiago de Chile.
Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf*.

Myrdal, G. (1956). "Development and Underdevelopment". National Bank of Egypt, Fiftieth Anniversary Commemoration Lecture, Cairo.

Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*, London, Gerald Duckworth.

Ocampo, J. A. (2006). "Cooperación Financiera Regional: Experiencias y Desafíos". En: Ocampo, J. A., ed. *Cooperación Financiera Regional*, CEPAL, Septiembre 2006, Santiago de Chile:
Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/27495/lcg2319e.pdf.*

Prazeres, T. L., Diniz, A. M. y Rocha, M. (2006). "O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI. Coleção América do Sul", *Prêmio América do Sul* - 2005, Brasília. Disponible en: *http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/al000172.pdf*

Prebisch, R. (1959). "El Mercado Común Latinoamericano", En: Gurrieri, A., ed. *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica, 1982.

Prebisch, R. (1964). *Hacia una Política Comercial en pro del Desarrollo*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

Ryner, J. M. y Cafruny, A. W. (2007). *Europe at Bay*, London, Lynne Rienner Publishers.

Sakwa, R. y Webber, M. (1999). "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival", *Europe Asia Studies*, Vol. 51 (3), Mayo 1999: 379-415.

Shaikh, A (2003). "Globalization and The Myth of Free Trade". Trabajo presentado en C*onference on Globalization and Free Trade*, New School Univesity, Nueva York, 05.04.2003. Disponible en: *http://causaestudiantil.com.ar/bibliotecavirtual/BIBLIOTECA%20DEL%20PENSAMIENTO/SHAIKH%20ANWAR%20-%20GLOBALIZATION%20AND%20THE%20MYTH%20OF%20FREE%20TRADE.pdf.*

Singh, A., Belaisch, A., Collyns, C., De Masi, P., Krieger, R., Meredith, G. y Rennhack, R. (2005). "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience since the Early 1990s", *Occasional Paper*, No. 238, FMI, Febrero 2005, Washington D. C. Disponible en: *http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm.*

UNCTAD (2007). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007 – Panorama General*. Nueva York y Ginebra. Disponible en: *http://www.unctad.org/sp/docs/tdr2007_sp.pdf.*

Vaillant, M. (2007). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", *Serie Comercio Interncional*, No. 83, CEPAL, Agosto 2007, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.scribd.com/doc/7306109/Convergencias-Divergencias-Integracion-Sudamericana.*

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment.

ARTÍCULO 5

La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del MERCOSUR reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas[93]

Por **Ramón Torrent**
Profesor de economía política, Director del observatorio de Globalización
Universidad de Barcelona, España
rtorrent@ub.edu

Federico Lavopa
Asesor en la Dirección Nacional de Política Comercial Externa
Ministerio Industria y Turismo, Argentina
federicolavopa@yahoo.com

EXECUTIVE SUMMARY

The creation of secondary law in the Latin American regional integration process – an Achilles heel of MERCOSUR reproduced in UNASUR

South American leaders have recently signed the Treaty establishing the Union of South American Nations. This new initiative raises the question to what extent they have learned from the experiences and mistakes of nearly 50 years of efforts to achieve regional integration, and whether they have been able to equip this new process with sound legal and political instruments, capable of achieving this long-standing objective.

To address the issue, the authors propose an analytical framework for the study of the secondary law creation mechanisms in regional integration processes. They subsequently use this framework to compare the mechanisms in MERCOSUR and UNASUR, and discuss if these mechanisms can help achieve integration.

The framework is outlined in the first three sections of the paper. Section 1 proposes to abandon the traditional distinction between "intergovernmentalism" and "supranationalism". The authors suggest instead to focus on the difference between: (a) direct inclusion of rules in a treaty (so-called "primary rules"); and (b) creation, under a treaty, of a mechanism capable of autonomously producing rules ("secondary rules"). Section 2 distinguishes between the design of mechanisms for the production of secondary legislation, and the composition (and voting rules) of the bodies entrusted with such production. According to the authors, differences in the latter do not change the nature (and performance) of the former. Section 3 moves from the creation of international law to the examination of its effects, and discusses the distinction between the "right of States" and the "right of individuals". With this distinction in mind, the authors challenge mainstream thinking which suggests that the key for the success of secondary law is its "direct applicability".

These insights are used in Section 4 to analyze the techniques for the production of regional integration law in MERCOSUR and, more recently, UNASUR. The authors show that both these initiatives share the same crucial weakness: the absence of a truly autonomous mechanism to generate rules able to operate independently from national bodies of the member States.

In fact, under MERCOSUR's and UNASUR's current systems, secondary legislation does not enter into force – and, thus, is not binding for member States – until it is incorporated into each member's national legislation. This allows member States to delay the entry into force of a new piece of regional legislation by simply prolonging the implementation of the act of "transposal". This is notably different from EU communitarian law and even the WTO decisions which create obligations for member States, and thus have a binding legal effect, from the time they are approved by the respective legislative body.

The authors conclude by suggesting that one of the reasons for the lack of progress in the Latin American integration process may be the absence of political will to give up this implicit veto power, and to accept the existence of a truly autonomous mechanism for the production of secondary legislation.

1 Introducción

Los países latinoamericanos han transitado por una multiplicidad de procesos de integración. Así, luego de más de una década de debate sobre la posible creación de un Mercado Común Latinoamericano, fueron lanzados, en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano. Poco tiempo después nació el Grupo Andino (GA). A mediados de los años ochenta y especialmente en los noventa tuvo lugar un resurgimiento de los procesos de integración en la región, en particular con la creación en 1991 del MERCOSUR. Si bien estas iniciativas, teorizadas en muchas ocasiones como "nuevo regionalismo" (Devlin y Estevadeordal 2001), han alcanzado diferentes grados de éxito, los autores y analistas coinciden en afirmar que ninguno de ellos ha logrado cumplir los objetivos originalmente propuestos.

La reciente firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas plantea el siguiente interrogante: ¿En qué medida los líderes sudamericanos han sido capaces de aprender de las experiencias vividas y de los errores cometidos durante casi 50 años de esfuerzos tendientes a hacer realidad la integración regional? El presente trabajo pretende dar una respuesta a esa pregunta analizando un aspecto central, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el político, de los procesos de integración: la modalidad de creación de derecho económico internacional en el caso del MERCOSUR y de UNASUR, desde una perspectiva comparada.[94]

La visión de la integración regional que subyace al presente artículo se aparta del clásico enfoque "unidireccional", inspirado en las "etapas de integración de Balassa" (Balassa, 1961), que afirma que dichos procesos deben transitar por una serie de fases consecutivas, desde la creación de zonas de libre comercio hacia formas de integración más amplias o profundas. En claro contraste con el modelo de Balassa, el enfoque propuesto partirá de la base de que los procesos de integración regional pueden seguir distintos caminos – que pueden o no compartir elementos comunes – y que, por ende, pueden llevar a estos proyectos en diferentes direcciones (Torrent, 2007). Desde esta perspectiva, las iniciativas de integración regional son vistas como procesos tendientes a moldear la realidad social a partir de determinadas *precondiciones*, con el fin de alcanzar ciertos *objetivos* (diferentes en cada proceso), mediante la utilización de ciertos *instrumentos*. Dichas iniciativas pueden y deben ser analizadas en un espacio de varias *dimensiones* (Torrent, 2003).

El análisis se concentrará en uno de estos instrumentos, a saber, los mecanismos utilizados para la generación de normas regionales. Se demostrará en primer término que la clásica distinción doctrinaria entre "intergubernamentalismo" y "supranacionalidad", que intenta clasificar los esquemas de integración regional de acuerdo a las diversas formas de creación de derecho, es más generadora de confusión que analíticamente útil. En lugar de esta categorización, el estudio propondrá distinguir entre dos técnicas de producción de derecho: (a) la introducción de normas en un tratado (normas primarias); y (b) la creación en el marco del tratado de algún mecanismo capaz de producir derecho (normas secundarias). En línea con el marco teórico adoptado, cada una de estas técnicas de producción de derecho será presentada como una "herramienta", con sus propias ventajas y desventajas, que forman parte de la "caja de herramientas" a disposición de los arquitectos y operadores de un proceso de integración regional.

Asimismo, el análisis propuesto se apartará de una serie de ideas muy instaladas entre los estudiosos de la materia, que buscan explicar la debilidad de los procesos de integración en la región en base a factores tales como su "nivel de institucionalización" o la conformación de sus órganos decisorios y las reglas de votación de los mismos (ver, por ejemplo, Malamud y Schmitter 2006: 16; Colacrai 2006: 391-394; Sanahuja 2007: 79). Más aún, refutará la popular creencia, basada en una mala interpretación del funcionamiento del derecho comunitario europeo, que sostiene que la efectividad de las normas regionales está atada a la posibilidad de que estas se inserten inmediatamente en el orden jurídico interno y puedan ser invocadas directamente por los particulares (es decir, que tengan aplicabilidad directa y efecto directo o eficacia directa).

Estas reflexiones extraídas de diversas áreas de las relaciones económicas internacionales se utilizarán finalmente para analizar las técnicas jurídicas adoptadas inicialmente por el MERCOSUR y ahora por la UNASUR. Se demostrará que el sistema previsto en estas iniciativas de integración regional incorpora un grave defecto: un mecanismo de creación de derecho secundario que no es, en realidad, autónomo. Se argumentará que esta falencia redundará en que – al igual que en el caso de MERCOSUR – el derecho derivado de UNASUR estará destinado a caer, por tiempo indeterminado, en lo que se puede denominar un "limbo jurídico", del que sólo podrá escapar una vez que exista una voluntad política concordante

en todos y cada uno de los sistemas legislativos sudamericanos. Esta situación corre el riesgo de traducirse en falta de eficacia y capacidad normativa y, en consecuencia, en debilitamiento y pérdida de credibilidad del proceso de integración.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección se referirá a la conveniencia de abandonar la tradicional distinción entre "intergubernalismo" y "supranacionalismo" y las ventajas de reemplazarla por una categorización de las técnicas de producción de derecho en primarias (originarias) y secundarias (derivadas). En la tercera parte se presentarán algunas reflexiones acerca de una confusión muy generalizada entre los mecanismos de producción de derecho derivado y la composición y reglas de votación de los órganos con capacidad para crearlo. La sección cuarta abordará los efectos del derecho internacional económico y, en particular, la distinción muchas veces olvidada entre los efectos del derecho como "derecho para los Estados" y como "derecho para los particulares". Este andamiaje teórico será utilizado en la quinta sección para analizar la calidad del derecho derivado generado por los mecanismos previstos en el Protocolo de Ouro Preto de MERCOSUR y el Tratado Constitutivo de UNASUR. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

2 Las dos técnicas de producción del derecho económico internacional

Existen dos técnicas diferentes para generar normas regionales y proporcionar un marco para actividades públicas internacionales. La distinción tradicional entre intergubernamental y supranacional intenta definirlas. No obstante, esta distinción ha sido utilizada de manera muy descuidada, sobre todo para comparar el proceso europeo (que en este caso encarnaría la supranacionalidad) con otras iniciativas. Por un lado, el proceso europeo tiene un elevadísimo grado de intergubernamentalidad. Para tomar sólo dos ejemplos, la eliminación de aranceles en el comercio intrazona fue conseguida, esencialmente, a través de un método intergubernamental; y el Sistema Monetario Europeo fue, de principio a fin, un mecanismo intergubernamental basado sobre un acuerdo entre Bancos Centrales sin ningún tipo de intervención por parte de la Comunidad Europea (CE). Por otro lado la Organización Mundial de Comercio, como otras organizaciones internacionales, tiene un importante componente de supranacionalidad (por ejemplo cuando aprueba *waivers* – exenciones *ad hoc*) .

En consecuencia, resulta preferible sustituir esta terminología por otra, más neutral, que se refiere a las dos técnicas que pueden ser utilizadas para producir normas internacionales, no sólo en materia de relaciones económicas e integración regional sino en cualquier área. Las dos técnicas son: (a) la introducción de normas en un tratado que los Estados que son parte contratante del mismo deben cumplir; y (b) la creación, en el marco del acuerdo o tratado, de algún mecanismo capaz de producir derecho.

Es cierto que la Comunidad Europea – una entidad con personalidad jurídica y competencias propias – proporciona el paradigma del uso de la segunda técnica. Pero el proceso de integración europeo se basa igualmente en la primera técnica: el propio tratado contiene un conjunto de normas que imponen obligaciones muy amplias e importantes a los Estados miembros en el momento de ejercer sus propias competencias. Estas obligaciones están enmarcadas a su vez por la obligación general de no discriminación por razón de la nacionalidad (de uno u otro Estado miembro) en ningún área cubierta por el tratado. El NAFTA, en contraste, tan sólo confía en la primera técnica. Muchos acuerdos bilaterales con terceros países de la Comunidad Europea (en solitario o acompañada de sus Estados miembros) también utilizan la segunda técnica: la creación de una institución común capaz de producir derecho adicional que da mayor profundidad al contenido del acuerdo.[95] Cada una de estas técnicas presenta ventajas e inconvenientes: la primera tiende a dar fortaleza y credibilidad al proceso, pero incurre en el riesgo de traer aparejada cierta falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación; la segunda tiende a tener efectos opuestos.

2.1 Las dos técnicas de producción de derecho. Algunos ejemplos extraídos de la OMC y las Comunidades Europeas

Conviene comenzar con una serie de ejemplos que permitan aclarar la distinción entre las dos técnicas.[96] En primer lugar el ejemplo de un artículo del acuerdo constitutivo de la OMC que ilustra bien la primera técnica de producción de derecho económico internacional: el artículo X, referido al procedimiento para la incorporación de enmiendas.

Artículo X
Acuerdo OMC: Enmiendas

1. Todo Miembro de la OMC podrá promover una propuesta de enmienda de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1 presentándola a la Conferencia Ministerial. Los Consejos enumerados en el párrafo 5 del Artículo IV podrán

también presentar a la Conferencia Ministerial propuestas de enmienda de las disposiciones de los correspondientes Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1 cuyo funcionamiento supervisen (...) la Conferencia Ministerial someterá de inmediato a la aceptación de los Miembros la enmienda propuesta (...).

2. Las enmiendas de las disposiciones del presente artículo y de las disposiciones de los artículos que se enumeran a continuación surtirán efecto únicamente tras su aceptación por todos los Miembros:
- Artículo IX del presente Acuerdo;
- Artículos I y II del GATT de 1994;
- Artículo II, párrafo 1, del AGCS;
- Artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC.

3. Las enmiendas de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C no comprendidas entre las enumeradas en los párrafos 2 y 6, que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros, tras su aceptación por él. La Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos de los Miembros, que una enmienda hecha efectiva en virtud del presente párrafo es de tal naturaleza que todo Miembro que no la haya aceptado dentro del plazo fijado en cada caso por la Conferencia Ministerial podrá retirarse de la OMC o seguir siendo Miembro con el consentimiento de la Conferencia Ministerial.

4. Las enmiendas de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C no comprendidas entre las enumeradas en los párrafos 2 y 6, que por su naturaleza no puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para todos los Miembros tras su aceptación por dos tercios de éstos.

5. A reserva de lo dispuesto en el párrafo 2 supra, las enmiendas de las Partes I, II y III del AGCS y de los correspondientes Anexos surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada Miembro, tras su aceptación por él. (...) Las enmiendas de las Partes IV, V y VI del AGCS y de los correspondientes Anexos surtirán efecto para todos los Miembros tras su aceptación por dos tercios de éstos. (...) Los pasajes resaltados indican con claridad que las enmiendas a los acuerdos OMC – con independencia de los procedimientos más o menos complicados utilizados para discutirlas, negociarlas y determinar su texto (procedimientos en los que juegan un papel muy importante los órganos de la propia organización) – están sujetas a aceptación por parte de los Miembros.

Es muy probable que esto no resulte muy sorprendente. Es la idea que, sin necesidad de ser un experto, toda persona tiende a tener del derecho internacional: no hay nuevas obligaciones internacionales (o una modificación de las existentes) sin aceptación por parte de los Estados.[97]

Pero a continuación se presentan dos ejemplos adicionales del mismo acuerdo que regulan dos cuestiones también extremadamente importantes: (a) la posibilidad de conceder exenciones *ad hoc* (o *waivers*), de las obligaciones ya adquiridas y aceptadas; y (b) las accesiones de nuevos Miembros. Se puede ver en ellos una segunda técnica de producción de derecho económico internacional.

Artículo IX
Acuerdo OMC: Adopción de decisiones

1. La OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947.[98] Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación (...)

3. En circunstancias excepcionales, la Conferencia Ministerial podrá decidir eximir a un Miembro de una obligación impuesta por el presente Acuerdo o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, a condición de que tal decisión sea adoptada por tres cuartos[99] de los Miembros, salvo que se disponga lo contrario en el presente párrafo. (...)

Artículo XII
Acuerdo OMC: Adhesión

1. Todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales podrá adherirse al presente Acuerdo en condiciones que habrá de convenir con la OMC. Esa adhesión será aplicable al presente Acuerdo y a los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al mismo.

2. Las decisiones en materia de adhesión serán adoptadas por la Conferencia Ministerial, que aprobará el acuerdo sobre las condiciones de adhesión por mayoría de dos tercios de los Miembros de la OMC.

La palabra aceptación no aparece en ninguna de estas disposiciones. De este simple hecho pueden extraerse dos conclusiones que contradicen radicalmente la idea generalizada acerca de la forma de creación del derecho en el sistema de la OMC. En primer lugar, puede constatarse que la OMC es capaz de crear derecho nuevo, por ejemplo en una cuestión de tan enorme importancia como la accesión de China a la organización, sin que exista ningún procedimiento nacional interno de ratificación o aceptación. Para comprender correctamente el sentido de esta cuestión debe tenerse claro que la accesión de un nuevo miembro a la OMC no significa simplemente que este nuevo miembro "firma y dice sí" al derecho ya existente. Bien al contrario, la accesión se lleva a cabo a través de un voluminoso protocolo de accesión lleno de reglas jurídicas que antes no existían. La segunda conclusión se refiere a la posibilidad de que los derechos adquiridos con la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay puedan quedar substancialmente cercenados al concederse un *waiver*, por ejemplo a la Comunidad Europea, sin ningún tipo de procedimiento de aceptación o ratificación de este recorte por parte de los parlamentos nacionales.

Se puede ahora examinar algunos ejemplos de las dos técnicas de producción de derecho extraídos de los tratados constitutivos de la Unión y de la Comunidad Europea. En primer lugar una disposición bien sencilla pero de extraordinaria importancia: la relativa al establecimiento del arancel exterior común de la Comunidad Europea. Este ejemplo confirma que, en algunas cuestiones, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea utiliza la segunda técnica de producción de derecho económico internacional.

Artículo 26
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, fijará los derechos del arancel aduanero común (por unanimidad antes del Acta Única).

Como puede observarse, es la Comunidad Europea quien, por medio de una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión, determina el arancel aduanero común que luego deberán aplicar, en todos los puntos de entrada, las autoridades aduaneras (que siguen siendo nacionales). En vista de la idea generalizada de que supranacionalidad es sinónimo de Comunidad Europea, esta observación no debe resultar muy sorprendente.

Pero precisamente debido a esta noción tan difundida de que la supranacionalidad y la Comunidad Europea son dos conceptos íntimamente ligados, sí resulta sorprendente descubrir que la liberalización del comercio intrazona se llevó a cabo utilizando la primera técnica, es decir, utilizando un mecanismo que algunos autores denominarían intergubernamental. Esto puede observarse claramente en las disposiciones básicas que rigen esta materia: las de acceso al mercado.

Artículo 25
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Quedarán prohibidos entre los Estados Miembros los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal.

En el Tratado de Roma de 1957 figuraban aquí todas las disposiciones transitorias relativas a:
- la progresiva eliminación de aranceles en el comercio entre Estados Miembros.
- la progresiva unificación del arancel externo común.

Estas disposiciones fueron eliminadas por el Tratado de Amsterdam para simplificar el texto de los Tratados.

Artículo 28
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Quedarán prohibidas entre los Estados Miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

Artículo 29
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Quedarán prohibidas entre los Estados Miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

¿Dónde aparecen en estos artículos la Comunidad o sus instituciones? ¿Dónde se habla de la creación por ellas de nuevo derecho? La respuesta es bien sencilla: en ninguna parte. Estos artículos no son "hijos" de la Comunidad Europea sino de sus Estados miembros que, en un tratado entre ellos, se impusieron una serie de obligaciones, que luego cumplieron escrupulosamente modificando sus correspondientes legislaciones internas. Por lo tanto, tampoco debe sorprender que artículos equivalentes o similares se encuentren en otros esquemas legales reguladores de relaciones económicas internacionales y respecto a los cuales nadie hable de supranacionalidad (el NAFTA, por ejemplo).

Tampoco debe resultar sorprendente que el procedimiento de reforma de los Tratados constitu-

tivos de la Comunidad y de la Unión Europea[100] siga la lógica de la primera técnica y se aproxime mucho, en el fondo, al procedimiento previsto para la reforma de los acuerdos OMC: una fase de discusión/negociación en la que los órganos de la organización participan activamente; y otra fase (la decisiva en términos de adopción y entrada en vigor) que se desarrolla fuera de la organización, en el interior de cada uno de los Estados miembros (la palabra clave, en el acuerdo OMC, es "aceptación" por los miembros y, en el caso de los Tratados CE y UE, es "ratificación" también por los miembros; se trata, en el fondo, de lo mismo).

Artículo 48
Tratado de la Unión Europea, aplicable también al Tratado de la Comunidad Europea

El Gobierno de cualquier Estado Miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo (BCE).

Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Sería incluso posible afinar la comparación diciendo que los Tratados CE y UE son aún "más intergubernamentales" en este punto que el acuerdo OMC, porque no contempla ningún caso de posible reforma que pueda entrar en vigor sin la aceptación/ratificación de absolutamente todos los Estados miembros, mientras que, como se ha visto, el acuerdo OMC sí lo contempla para algunos aspectos.

Pero lo que quizá sí debe resultar sorprendente (y a la vez ayudará a erradicar definitivamente muchas imprecisiones en materia de supranacionalidad e intergubernamentalismo) es que, en una materia tan importante como la accesión o adhesión de nuevos miembros, mientras que los acuerdos OMC utilizan, como ya se ha señalado, la segunda técnica (la supranacional) los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea utilizan la primera: la intergubernamental. En efecto, la disposición del Tratado de la Unión Europea que regula la adhesión de nuevos Estados miembros establece lo siguiente:

Artículo 49
Tratado de la Unión Europea, aplicable también al Tratado de la Comunidad Europea

Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Como en el caso del procedimiento de reforma de los tratados, hay una fase en la que intervienen las instituciones regionales, pero lo decisivo es que el acuerdo no es con la organización (como en el caso de la OMC), sino con los Estados miembros, y está sometido, por tanto, a la ratificación de todos ellos.

Estos ejemplos muestran claramente que las categorías de intergubernamentalismo y supranacionalidad traen aparejada más confusión que claridad y, por tanto, deben ser abandonadas. Al mismo tiempo, ilustran la utilidad de distinguir conceptualmente entre normas primarias (u originarias) y secundarias (o derivadas). En el marco de este último enfoque, la pregunta es entonces si este acuerdo o tratado, que crea el derecho primario o originario, instituye o no un mecanismo de producción de nuevo derecho, que será aprobado y entrará en vigor sin necesidad de un acto de aceptación o ratificación por las partes. Este derecho puede ser denominado derecho secundario o derivado.[101]

En general, puede afirmarse que la primera técnica de producción del derecho internacional debe ser siempre utilizada al crear un marco jurídico específico para las relaciones económicas internacionales: en todos estos casos debe existir un tratado o acuerdo internacional que lo cree y que deberá ser aceptado o ratificado por las Partes. Y

este tratado o acuerdo podrá ser siempre completado o modificado por otro instrumento de las mismas características, aceptado o ratificado de la misma manera que el primero.

Como se ha señalado más arriba, esta distinción es ampliamente conocida con referencia al derecho comunitario europeo (si bien hay también mucha incomprensión en torno a ella, y se mezcla y confunde erróneamente con otras distinciones y se asocia también erróneamente con ciertas características de dicho derecho). Pero causa, en general, enorme sorpresa comprobar que es aplicable igualmente a otros ordenamientos jurídicos internacionales que no son el derecho comunitario, comenzando por el de la OMC.

2.2 Las dos técnicas de producción del derecho como herramientas del derecho internacional económico

Esta distinción entre derecho primario y derecho derivado no es una sutileza jurídica sin efectos prácticos. Bien al contrario, resulta esencial ya no para desarrollar sino para concebir adecuadamente la regulación jurídica de las relaciones económicas internacionales y, de modo especial, de la integración regional.

En efecto, dicha distinción, tiene que ver con las distintas dimensiones de la integración regional. Así, en primer lugar, resulta razonable tratar en dos planos los problemas de la integración: en el plano del derecho primario, establecer las obligaciones fundamentales, que definen el proceso y aseguran su continuidad y estabilidad en el tiempo y, en el plano del derecho secundario, las regulaciones más detalladas y susceptibles de ser modificadas, que precisamente persiguen la adaptación del proceso a circunstancias cambiantes. En consecuencia, la distinción entre derecho primario y secundario ayuda a pensar los procesos, así como su articulación jurídica y política.

En segundo lugar, la existencia o no de un mecanismo autónomo de producción de derecho secundario predetermina la elección de los temas. Por ejemplo, la experiencia parece demostrar que es imposible tratar el problema de las normas técnicas sobre la base del derecho primario. Se trata de un problema que, aunque sólo sea por su complejidad, sólo puede ser abordado por el derecho secundario, de manera pausada y gradual a lo largo del tiempo y permitiendo la adaptación de las normas al progreso técnico y, en general, al cambio de circunstancias.

También se trata de una distinción que tiene que ver con la propia credibilidad del derecho de la integración. En efecto, como el propio sistema jurídico de la OMC demuestra, es mejor disponer de un mecanismo para producir un derecho secundario relativo a excepciones, que pretender fijar en mármol las reglas en forma de derecho primario, sin ninguna posibilidad de excepción; o bien inscribir también en el derecho primario un número tal de excepciones que lo desnaturalice. Sin este derecho secundario de las excepciones, es muy posible que la única alternativa sea la violación pura y simple de las reglas de derecho primario, con la pérdida de credibilidad que dicha violación acarrea para el conjunto del proceso.

Evidentemente, la segunda técnica de producción del derecho ha de tener un ámbito de aplicación bien preciso. Por ello, uno de los principios fundamentales del proceso de integración europeo es el que se ha denominado como "principio de atribución de competencias" a la Comunidad. La Comunidad no tiene la competencia de determinar su propia competencia sino, al contrario, sólo dispone de aquellas que le han sido atribuidas en los tratados. Por eso cada pieza de legislación de la Comunidad Europea debe comenzar con una identificación del artículo específico del Tratado que le atribuye la competencia para producir derecho en el ámbito material de que se trate (este artículo es la base jurídica del acto).

La segunda técnica de producción de derecho tiene grandes ventajas pero también encierra grandes peligros. Es una técnica que ensancha aún más la brecha entre el derecho y los ciudadanos (comenzando por la producción del mismo). Refuerza el poder de los gobiernos (que son quienes están representados en los órganos o instituciones internacionales que producen el derecho derivado) frente a los Parlamentos (que, en relación con el derecho primario, conservan al menos el poder de aprobar su ratificación o no). Por ello, debe ser utilizado con cautela. Se trata de saber que se dispone de dos técnicas de producción de derecho; el arte consiste en saber utilizarlas adecuadamente.

3 La confusión entre dos cuestiones: la de la existencia o no de un mecanismo autónomo de producción de derecho (segunda técnica) y la de la composición y reglas de votación del órgano o institución que lo produce

Existe una mala información y una mala interpretación – ambas muy generalizadas – en torno al proceso de integración europeo y a la forma de producción del derecho comunitario en su seno. La mala información se refiere a cuál es la insti-

tución que dispone del poder de producción de derecho derivado en el marco de la Comunidad Europea: contrariamente a lo que muchos piensan, dicha institución no es la Comisión sino el Consejo, compuesto por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (siempre a propuesta de la Comisión y con una participación variable, y en algunos casos muy importantes totalmente nula, del Parlamento europeo). La mala interpretación deriva del adjetivo intergubernamental, con que muchas veces se califica al Consejo. Al hacerlo se genera una confusión muy perniciosa entre la composición del Consejo, ciertamente compuesto por representantes de los gobiernos, y su naturaleza, absolutamente supranacional, si se quiere aún seguir utilizando el término, porque es precisamente él quien encarna el mayor atributo de la supranacionalidad: la capacidad de producir autónomamente derecho.[102]

No afecta tampoco a la naturaleza de la segunda técnica de producción del derecho – ni a la del derecho creado a través de ella – cuáles sean las reglas de voto mediante las cuales se adoptan las correspondientes decisiones de los órganos o instituciones que crean el nuevo derecho. En efecto, el Consejo de la Unión Europea – la institución compuesta por representantes de los gobiernos que, como se acaba de apuntar, crea el derecho comunitario derivado – toma sus decisiones con una gran variedad de reglas de voto (con distintos tipos de mayoría y, en algunos casos, por unanimidad, entendida como la existencia de votos a favor sin ningún voto en contra, aunque hayan abstenciones). Pues bien, la naturaleza del Consejo y la naturaleza del derecho creado por él no varía en absoluto en función de dichas reglas de voto.

En realidad, lo que realmente afecta internamente a la construcción jurídico-político-constitucional de los Estados miembros es la existencia o no de un mecanismo internacional autónomo de producción de nuevo derecho (porque este nuevo derecho secundario escapará a las exigencias formales, incluyendo la intervención del Parlamento, previstas para la aprobación del derecho internacional primario). Las reglas de voto aplicables dentro de este mecanismo autónomo no quitan ni añaden nada a la primera cuestión. En el fondo constituyen un mero problema de política internacional que puede plantearse, simplificadamente, de la manera siguiente: ¿Qué es más importante en cada caso: poder bloquear una decisión que cuente con el acuerdo de los otros miembros o bien que nadie pueda bloquear una decisión de nuestro interés que cuente con un mínimo grado de acuerdo de algunos otros miembros? Si se considera más importante lo primero (actitud defensiva), se favorecerá la regla de la unanimidad (que da un poder de veto). Si se considera más relevante lo segundo (actitud ofensiva), se abogará a favor de una regla de mayoría poco cualificada, que dificulta la génesis de minorías de bloqueo.

El tema de la existencia o no de un mecanismo autónomo de producción de derecho puede discutirse en términos de soberanía. El tema de las reglas de voto no tiene nada que ver con todo esto: es puramente un problema político de equilibrios de poder en el plano internacional, que se resolverá de manera distinta según los casos.

4 Derecho entre Estados y derecho para los particulares en los procesos de integración económica regional

4.1 La naturaleza del derecho económico internacional

Las reglas jurídicas tienen distintos atributos y efectos. Los particulares no se encuentran en la misma posición ante todas las reglas jurídicas. Cuáles sean los efectos de las reglas y la posición de los particulares ante ellas es importante, pero tampoco es decisivo, para examinar el grado de eficacia que tiene el derecho para iluminar o modelar la realidad. Lo que cuenta es que el derecho "funcione"; un derecho pobre en sus atributos o efectos, pero que sea cumplido y obedecido, será más eficaz para regular la realidad que un derecho muy rico en atributos y efectos, pero que sea ignorado o sistemáticamente transgredido.

La observancia del derecho depende de muchos factores; en buena parte está relacionado con la cultura política y cívica, algo que en sí mismo obedece a muchas circunstancias y a su evolución en el tiempo. Pero lo que es evidente es que la frase "no hay derecho sin policía" – es decir, sin represión en caso de violación – es falsa. Existen casos empíricamente comprobables de derecho que ha funcionado relativamente bien (incluso muy bien) sin tener detrás ningún mecanismo represivo o sancionador. El ejemplo típico – muy pertinente para este trabajo – es precisamente el del derecho comunitario europeo, que durante decenios ha regido eficazmente un proceso de integración sin disponer hasta 1992 del más mínimo poder coercitivo o sancionador (y que es bien escaso a partir de esa fecha). Otro ejemplo pertinente es el del derecho del NAFTA, que también ha funcionado sin disponer de poder coercitivo alguno.

Si se pasa al ámbito específico del Derecho Económico Internacional (DEI), esta idea errónea va unida, sobre todo en América Latina, a otra idea igualmente errónea sobre la naturaleza y características del derecho comunitario europeo, visto como el prototipo de derecho internacional "que funciona": la idea de que ello es así porque este derecho es directamente aplicable (en el sentido de que se inserta directamente en el orden jurídico interno y "llega" a los particulares como el derecho nacional) y tiene eficacia directa – o efecto directo – en el sentido de que puede ser invocado directamente por los particulares ante los tribunales. Se ve de inmediato que esto no es así.

El DEI, como todo derecho internacional, es ante todo, un "derecho entre Estados" que, por tanto, debe funcionar bien como tal. Es cierto que, en cuanto a su contenido, es un derecho que regula relaciones en las que intervienen los particulares (relaciones entre ellos o, sobre todo, entre ellos y el Estado). Pero esto no debe obsesionarnos en pretender equiparar este derecho entre Estados al derecho que los Estados crean hacia sus particulares. Si el DEI funciona bien como "derecho entre Estados", acabará funcionando bien como "derecho para los particulares" porque ya se preocuparán de ello los respectivos Estados. La mejor prueba de ello lo constituyen el derecho de la OMC y el NAFTA que, sin tener ningún efecto en el plano interno (al menos en Estados Unidos), posiblemente funcionen mejor para los particulares que otros derechos de la integración regional en América Latina, que quizá tengan más efectos en el plano interno de los distintos países, pero que funcionan mal como derecho entre Estados. En cambio, es del todo imposible pretender que un DEI que no funcione bien como "derecho entre Estados" acabe funcionando bien como "derecho para los particulares".

El hecho de que los particulares puedan hacer uso directamente de manera limitada de las reglas del DEI (como ha sido y es el caso no sólo en el marco comunitario europeo sino en aquellos países que han decidido, en su marco constitucional, permitir este uso directo del derecho internacional por parte de los particulares) puede, sin duda, reforzar la eficacia de las normas internacionales pero nunca transformará en bueno un mal "derecho entre Estados".

4.2 El caso europeo

La interpretación más difundida en América Latina del derecho comunitario europeo, incluso en círculos bien informados respecto a los procesos de integración, es aquella según la cual el derecho comunitario europeo se caracterizaría por ser directamente aplicable en el plano interno. No se acaba de definir con precisión qué significa esta aplicabilidad directa, pero normalmente se tiende a dar la idea de que el derecho comunitario europeo goza de los mismos atributos que los derechos nacionales. Pues bien, esta interpretación es rigurosamente falsa. Tan sólo los reglamentos son directamente aplicables. No lo son las directivas[103] ni, en principio, el derecho primario (los tratados).[104] La Comunidad Europea legisla sobre todo mediante reglamentos en las áreas donde existen verdaderas políticas comunes (política comercial, pesca, agricultura, algunas cuestiones monetarias) pero incluso en ellas también legisla mediante directivas. En otras áreas, la Comunidad legisla normalmente mediante directivas (sobre todo en materia de armonización de normativas nacionales), y en ciertos casos, la opción entre reglamentos y directivas no existe porque la Comunidad sólo tiene competencia para producir directivas (no directamente aplicables, conviene repetirlo).

Otra cuestión es la de si, en ciertos casos, aunque el derecho comunitario relevante no sea directamente aplicable (porque no se trata de un reglamento, que es directamente aplicable por naturaleza), algunas reglas o disposiciones concretas pueden ser invocadas ante los tribunales. Esta es la cuestión del efecto directo (o eficacia directa, término, en la práctica, sinónimo).

Efectivamente, en algunos casos, pero no en otros, disposiciones de derecho comunitario que no son directamente aplicables, tienen eficacia directa en el sentido indicado. Para ello, deben ser claras, precisas e incondicionales, unos atributos cuya existencia no es tan fácil de determinar. Y la determinación de estos atributos debe hacerse caso por caso; por tanto, es posible que ciertas disposiciones de una directiva las posean y otras no. La eficacia directa no es, como la aplicabilidad directa, un atributo formal que cierto tipo de legislación poseería y otra no, como sucede con la aplicabilidad directa que todos los reglamentos poseen por el simple hecho de ser reglamentos. Es un atributo que va ligado a la substancia de algunas disposiciones.

Y esta eficacia directa es mucho más limitada de lo que comúnmente se piensa. Cuando existe tan sólo sirve a los particulares para oponerse, ante los tribunales nacionales, a la aplicación a ellos por parte del Estado de una legislación nacional que viole una disposición de derecho comunitario no directamente aplicable. Se da, por tanto, tan sólo en las relaciones verticales descendentes entre Estado y particulares; no en las relaciones ascendentes (permitir al Estado aplicar una

directiva contraria a una legislación nacional en vigor) o en las relaciones horizontales entre particulares. Así, si una directiva regula relaciones entre particulares (por ejemplo, entre accionistas mayoritarios y minoritarios de una empresa) y la legislación nacional aplicable a este caso no es conforme a dicha directiva, la posible eficacia directa de la directiva no sirve para reclamar su aplicación al caso en litigio.

Las directivas están tan lejos de ser directamente aplicables que podría incluso afirmarse que toda su lógica deriva del hecho de no serlo. Como las directivas no son directamente aplicables, pero el sentido último del derecho comunitario es el de ser un instrumento para los ciudadanos, la obligación que corresponde a los Estados como destinatarios de las directivas no es la de aplicarlas en cada caso concreto, sino la de trasponerlas en derecho nacional a fin de que el contenido normativo de las directivas llegue a los ciudadanos de la misma manera, y con los mismos efectos, que toda otra norma. Así, cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debe juzgar – por una u otra vía – la conformidad de una normativa nacional con una directiva, rechaza de manera sistemática la alegación de que el Estado en cuestión ya aplica en todos los casos la directiva. Efectivamente no es esto lo que se discute, sino si el Estado ha hecho llegar a los ciudadanos el contenido de la directiva; en otras palabras, si el Estado ha "completado" el trabajo legislativo de la Comunidad y ha creado el derecho directamente aplicable a los ciudadanos que la directiva no ha creado.

Por tanto, para comprender bien el éxito de las directivas (y también del resto del derecho comunitario) no hay que concentrarse sólo (ni aún en muchos casos principalmente) en su naturaleza como "derecho para los particulares", sino en su buen funcionamiento como "derecho entre los Estados y para los Estados". En otros términos, el éxito de las directivas y del derecho comunitario en general como marco regulador del proceso de integración europeo es un resultado, en primer lugar, de su éxito como derecho internacional entre Estados. Ha habido éxito porque los Estados cumplen la obligación de respetar el derecho comunitario.[105]

5 Derecho primario, derecho derivado y efectos de las normas en los procesos de integración latinoamericanos: lecciones del MERCOSUR y perspectivas para UNASUR

Tanto MERCOSUR como UNASUR prevén mecanismos de creación de derecho derivado. En el caso del primero, el Protocolo de Ouro Preto prescribe que:

Artículo 41
Protocolo de Ouro Preto

Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son:

1. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;
2. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;
3. Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

Siguiendo muy de cerca dicha redacción, el Tratado Constitutivo de UNASUR reza en uno de sus artículos:

Artículo 11
Tratado Constitutivo de UNASUR:
Fuentes Jurídicas

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Ahora bien, ¿cuál es o será la efectividad de estos mecanismos de creación de derecho secundario previstos por MERCOSUR y UNASUR? Como se ha señalado en secciones anteriores, la respuesta a esta pregunta no debe buscarse en la composición de los órganos encargados de generar este derecho secundario; ni en las reglas de votación previstas para la toma de decisión por parte de los mismos; ni en el nivel de institucionalización alcanzado por estas iniciativas de integración. Lo que debe determinarse, en cambio, es si existe o no un mecanismo de creación de derecho derivado verdaderamente autónomo en el sentido indicado en la sección precedente y que se retoma en esta. Como se ve en las próximas secciones, éste no es el caso de ninguno de estos dos procesos de integración regional.

5.1. El Talón de Aquiles del derecho derivado del MERCOSUR: el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

El MERCOSUR cuenta con una serie de órganos dotados de la capacidad de creación de derecho; al menos así lo establecen con toda claridad el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto añadido al mismo. Estos órganos, compuestos por representantes de los Gobiernos de los Estados Parte (al igual que el Consejo de la Unión Europea) deciden por consenso.

¿Cuál es el problema de la creación de derecho derivado en el MERCOSUR: cambiar, como proponen muchos autores, la regla de voto del consenso por una regla de voto por mayoría, que permita a los otros tres Estados Parte minorizar a Brasil? Es evidente que éste no es el problema. Es cierto que en algún caso muy concreto podría pensarse en decisiones por mayoría; por ejemplo para autorizar medidas de salvaguarda transitorias por algún miembro (no hay que olvidar que, en el marco de la OMC, todos los países del MERCOSUR han aceptado esta posibilidad para los *waivers*). Pero con carácter general, nadie puede pensar que el MERCOSUR funcione con una regla, con carácter general, que permita poner en minoría a Brasil. Por tanto, el problema no es la regla del consenso.

Tampoco debe buscarse la explicación de las falencias del derecho secundario en sus efectos en el plano interno de cada país o, dicho de otra manera, en la cuestión de si el derecho creado por los órganos de MERCOSUR es o no directamente aplicable y puede o no ser invocado directamente por los particulares ante los tribunales domésticos. El DEI es principalmente un "derecho entre Estados" y que, por lo tanto, debe funcionar bien como tal. Si esto sucede, cada Estado se encargará de asegurarse de que funcione correctamente también como "derecho para los particulares" (como indudablemente hacen los Estados miembros de la OMC y del NAFTA).

El verdadero problema es que el mecanismo de producción del derecho derivado del MERCOSUR no es en realidad autónomo, aunque dicho derecho haya sido creado por consenso por los correspondientes órganos, todos ellos compuestos por representantes de sus gobiernos. Y no es en realidad autónomo porque este derecho no entra en vigor como derecho del MERCOSUR hasta que ha sido internalizado, es decir, convertido en derecho interno. Un ejemplo servirá para arrojar luz sobre esta cuestión.

Una directiva de la Comunidad Europea[106] sobre el uso de pesticidas en la producción agrícola se sustituye a una directiva precedente más permisiva (es pues una nueva directiva más medioambientalista, pero que lesiona económicamente a una categoría de agentes económicos: aquellos productores que antes usaban unos pesticidas que en el futuro quedarán prohibidos).[107] Esta la directiva fue adoptada el 31 de diciembre de 2007 y fija un plazo hasta 31 de diciembre de 2010 para su transposición en derecho nacional. La directiva, en tanto que "derecho para los Estados", entra en vigor inmediatamente el 1 de enero de 2008 (o en una fecha posterior si así lo establece). La obligación que impone a los Estados es la de tener en vigor, a más tardar el 31 de diciembre de 2010, una pieza de legislación aplicable a los particulares que incorpore el contenido normativo de la directiva.

Cada pieza de legislación nacional que trasponga la directiva determinará su fecha de entrada en vigor (es incluso posible que la legislación existente sea ya conforme a la directiva, con lo cual no se requerirá producir nueva legislación interna). Así, la situación típica será que la mayoría de Estados miembros tendrán en vigor sus respectivas piezas de legislación nacional antes de la fecha límite del 31 de diciembre de 2010 (o en esta fecha como más tarde). Si un Estado miembro no tiene su legislación nacional en vigor en esa fecha, estará violando el derecho comunitario. Sin embargo hasta los años 1990, este Estado no estaba sometido a ninguna sanción por el incumplimiento, incluso después de que fuera declarado por el Tribunal de Justicia. En una paradoja sólo aparente y muy reveladora de las condiciones en que debe desarrollarse una integración regional que quiera basarse en el derecho: el mecanismo autónomo de producción del derecho por parte de la Comunidad Europea funcionaba porque cada uno de los Estados miembros decidía, de manera absolutamente autónoma, respetarlo.[108] Pero este hecho no impedirá a los otros Estados miembros que han cumplido sus obligaciones "haber dado vida" al contenido jurídico de la directiva a través de su legislación nacional.

Esta lógica es bien distinta de la del derecho derivado del MERCOSUR. La naturaleza de dicho derecho derivado no estaba clara en el primer periodo (1991-1994). En 1994, el Protocolo de Ouro Preto, en sus artículos 38 a 42, intentó clarificarla. De entre estos artículos, tiene una importancia decisiva el artículo 40 que establece que, con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los

órganos del MERCOSUR, esas normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte treinta días después de la fecha en que la Secretaría del MERCOSUR haya comunicado que todas ellas han sido internalizadas por todos los Estados miembros. El texto exacto es el siguiente:

Artículo 40

Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

(a) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;

(b) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;

(c) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Parte, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Este artículo mezcla dos cuestiones cuya naturaleza (no sólo jurídica sino también política y económica) son bien distintas: la de la entrada en vigor del derecho emanado de los órganos del MERCOSUR en tanto que derecho para los Estados, y la de la entrada en vigor de las normas nacionales que lo hacen llegar a los ciudadanos. Al subordinar la primera a la segunda, dicho artículo disminuye los efectos del derecho del MERCOSUR en tanto que derecho para los Estados. Este efecto no es suficientemente corregido por el simple hecho de interpretar (como hizo en 2001 el Cuarto Laudo Arbitral emitido en el marco del Protocolo de Brasilia, y han hecho los laudos sucesivos) que hay una obligación para los Estados miembros de internalizar las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Y ello porque esta interpretación no neutraliza ni puede neutralizar el principal efecto del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, que no es otro que suspender en la práctica los efectos del derecho secundario del MERCOSUR tras su aprobación en cuanto su entrada en vigor como derecho para los Estados está diferida hasta que el más reticente de ellos para internalizarlo ha completado dicha internalización.

Para ver este efecto con claridad, se retomará el ejemplo de los pesticidas utilizado para ilustrar la naturaleza y efectos de las directivas en derecho comunitario europeo. Se supone que, en la misma situación, se trata sin embargo de una resolución del Grupo Mercado Común, uno de los órganos que tienen encargada en el marco institucional del MERCOSUR la producción de derecho derivado. La diferencia se ve con toda claridad. Hasta que no haya entrado en vigor la nueva resolución, menos permisiva, el derecho derivado que está en vigor es el anterior, más permisivo en el uso de los pesticidas. Por tanto, si un Estado del MERCOSUR internalizara la nueva resolución y la aplicara a sus particulares, estaría imponiendo unos estándares más restrictivos que violarían el derecho secundario del MERCOSUR en vigor, que es más permisivo. El resultado es que, mientras que, en el caso europeo, la nueva normativa comienza a cobrar vida, cara a los particulares, a partir del momento en que el Estado "más cumplidor" la ha traspuesto, en el caso del MERCOSUR sucede lo contrario: es el Estado menos cumplidor o más reticente, el que más retrasa su internalización, el que fija la fecha en que el nuevo derecho entrará en vigor.

En términos más políticos y menos de técnica jurídica, podría afirmarse que el efecto real del mecanismo introducido por el Protocolo de Ouro Preto es el de generar una doble posibilidad sucesiva de veto para impedir la entrada en vigor del nuevo derecho derivado del MERCOSUR. La primera posibilidad de veto es la que deriva de la regla del consenso para aprobar los actos de los órganos del MERCOSUR que crean dicho derecho derivado. Pero a ésta se añade una segunda: cada Estado puede también postponer dicha entrada en vigor simplemente retrasando la internalización de dicho derecho.

Existen aún dos efectos deletéreos adicionales del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto sobre la credibilidad del derecho derivado del MERCOSUR. Primero, como el nuevo derecho derivado no entra en vigor hasta que todas las correspondientes normativas nacionales de internalización están ya en vigor, ¿de qué sirve dicho derecho derivado a los particulares? La respuesta es que, en el fondo, de bien poco. Para que les sirva de algo, ha de haber entrado en vigor, pero como sólo entra en vigor cuando la normativa interna también ha entrado en vigor, ¿para qué preocuparse entonces del derecho del MERCOSUR? No debe por tanto sorprender que los particulares hayan acabado llegando a la conclusión de que, en sí mismo, el derecho del MERCOSUR sirve de bien poco y

que lo único que en realidad cuenta es el derecho interno de cada Estado miembro.[109]

Segundo, como existe la segunda posibilidad de veto – es decir la inacción a la hora de internalizar el derecho derivado – puede haber una cierta despreocupación respecto a lo que sucede en el momento de la adopción de las decisiones que crean el nuevo derecho derivado.

Por tanto, para resolver el problema del derecho derivado del MERCOSUR, la cuestión central no es ni la de la composición de los órganos que lo producen, ni la de las reglas de voto aplicables en estos órganos, sino la de permitir que dicho derecho entre en vigor tras su aprobación (como sucede en la OMC con los *waivers* o con la accesión de nuevos miembros), en vez de someterlo a un procedimiento de internalización cuyo único efecto es el de enviar al suspender en la práctica los efectos del derecho emanado de sus órganos. Como se verá más adelante, este es un vicio que también parece aquejar al Tratado Constitutivo de UNASUR.

Esta conclusión no debe verse oscurecida por otra explicación que suele darse para justificar las dificultades que afronta el MERCOSUR para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos: la pretendida falta de institucionalidad de dicho proceso. En efecto, un examen comparativo comprueba que, mientras las normas sean efectivas, la integración (o el riesgo de fracaso) procederá exitosamente sin importar las disposiciones institucionales adoptadas en cada proceso. El NAFTA y la Comunidad Europea comparten algunos éxitos a pesar de abordar las instituciones de manera completamente distinta. MERCOSUR, por su parte, tiene un andamiaje institucional mucho más sencillo y, sin embargo, comparte muchos de los problemas que enfrenta la Comunidad Andina.

5.2 La producción de derecho secundario en UNASUR: ¿una lección no aprendida?

Lamentablemente, el Tratado Constitutivo de UNASUR parece haber reproducido las mismas falencias que el MERCOSUR. Al igual que en el caso de este último, una evaluación de la calidad del derecho derivado de UNASUR no debe concentrarse principalmente en su modo de regular el "derecho para los particulares" y la aplicabilidad directa o no de sus normas, sino en su potencial funcionamiento como "derecho para los Estados". Como se mencionó más arriba, el derecho del NAFTA o del DR-CAFTA quizá no sea aplicable a los particulares, pero constituye un derecho que funciona para regular las relaciones entre Estados y, por esta vía, acaba incidiendo sobre los particulares (porque los Estados lo respetan). Y tampoco debe valorarse la calidad del derecho derivado en función de si se ha aprobado por consenso o por mayoría (esto simplemente puede hacer más fácil o más difícil llegar a dicha aprobación) sino en función de si, una vez aprobado, funciona bien o no. Una vez más, lo que debe constatarse es si el mecanismo previsto para la creación de derecho secundario es realmente autónomo y, al serlo, es eficaz.

En este sentido, la técnica jurídica elegida para la entrada en vigor del derecho derivado en UNASUR presenta el mismo talón de Aquiles que ha aquejado durante tantos años al MERCOSUR. De hecho, el artículo 12 del Tratado de UNASUR parece seguir muy de cerca el esquema propuesto por artículo 40 del Tratado de Ouro Preto recién examinado.

Artículo 12
Tratado de Ouro Preto:
Aprobación de la Normativa

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Como puede observarse, el último apartado de esta disposición vuelve a crear un pésimo derecho derivado. Una vez aprobado por los órganos de UNASUR, su derecho derivado (como el del MERCOSUR) se irá "al limbo". No porque no sea directamente aplicable a los particulares (esto es lo de menos) ni porque haya sido aprobado por consenso sino porque, una vez aprobado, no entrará en vigor ni tendrá efectos obligatorios sobre los Estados hasta que todos y cada uno de ellos lo hayan incorporado en su ordenamiento interno.

Esta es la interpretación que debe darse a este artículo, conforme al sentido corriente de sus términos (según el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados). En efecto, la disposición bajo estudio prescribe que las normas derivadas de UNASUR serán obligatorias para todos los Estados Miembros (los Estados Miembros, en plural, y no en cada Estado Miembro, en singular) sólo luego de que hayan sido incorporadas a los ordenamientos jurídicos de cada uno de ellos, es decir, de todos ellos.

Es el mismo defecto del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. El artículo 12 del Tratado de UNASUR no prevé que los actos normativos vayan adquiriendo efecto obligatorio "país por país". Por el contrario, al igual que el sistema de entrada en vigor simultánea prevista en el MERCOSUR, el Tratado Constitutivo de UNASUR prescribe que los efectos obligatorios sólo se producirán cuando la incorporación en los ordenamientos internos haya sido realizada por cada uno de ellos.

Cabe destacar que, como se señaló en las secciones precedentes, esto no sucede así con las directivas de la Comunidad Europea (en las que la falta de transposición, que las puede privar de ciertos efectos hacia los particulares, no afecta a su obligatoriedad como "derecho para los Estados") ni, en el marco de la OMC, con los *waivers* o los protocolos para la accesión de nuevos miembros, que entran en vigor y producen efectos jurídicos obligatorios tras su aprobación por los órganos de la OMC, sin que ningún acto de internalización, o incorporación a los ordenamientos internos, sea necesario.

Por último, vale la pena referirse a otro mito, también muy popular entre los estudiosos del derecho de integración en América Latina, que intenta justificar la necesidad de que los Parlamentos intervengan, incorporando las normas comunitarias a los ordenamientos internos, antes de que las mismas entren en vigor. Se argumenta en muchas ocasiones que una de las dificultades con la que se enfrentan los procesos de integración en la región es la de que, en algunos países (se cita normalmente a Brasil en primer lugar), la Constitución impide la existencia de un mecanismo de producción de derecho derivado como el discutido. Sin embargo, todos los países que son miembros de la OMC han aceptado sin objeciones la existencia de un mecanismo autónomo de producción de derecho derivado. Como hay que asumir que el mecanismo previsto en el marco de la OMC para incorporar nuevos miembros o conceder *waivers* no es anticonstitucional, se debe concluir que aquellas pretendidas imposibilidades u obstáculos constitucionales no existen.

6 Conclusiones

La integración regional no puede concebirse ni implementarse sobre la base de esquemas preconcebidos (como el de las etapas de la integración regional de Balassa) ni sobre la base de concepciones jurídico-político-institucionales confusas (como la distinción entre intergubernamentalidad y supranacionalidad) o erróneas (como la de la aplicabilidad directa como característica definitoria del derecho comunitario europeo).

Los objetivos de la integración regional pueden ser distintos y los arquitectos y operadores de los procesos de integración regional pueden hacer uso de diversas herramientas jurídicas para intentar alcanzar dichos objetivos. El desarrollo de una tipología y un análisis de estos instrumentos es una tarea imprescindible. En efecto, a los cincuenta años del lanzamiento de los primeros grandes proyectos de integración regional en Europa y en América latina, se hace evidente que los marcos conceptuales propuestos por los estudiosos del tema son insuficientes para dar cuenta de las diversas técnicas jurídicas utilizadas en dichos procesos, así como de su efectividad y adecuación para alcanzar los objetivos perseguidos en cada caso. El presente trabajo se concentró en el estudio de una de estas técnicas, a saber, los mecanismos de creación de derecho derivado.

Este enfoque nos ha permitido desterrar una serie de mitos acerca de las cualidades que debe reunir el derecho derivado para funcionar correctamente. Así, se argumentó que la calidad del mismo no debe evaluarse en función de la composición de los órganos que lo generan o de sus respectivos sistemas de votación; ni de posibilidad de que dichas normas secundarias puedan ser invocadas directamente por los ciudadanos. En cambio, se demostró que la clave para que dicho derecho funcione es la existencia de algún mecanismo de producción de normas que sea realmente autónomo, lo cual presupone, obviamente, la voluntad política de respetar dichas

normas por parte de los Estados miembros de cada proceso de integración.

En nuestra opinión, ese elemento es justamente el que está faltando en el esquema de MERCOSUR. De acuerdo al sistema previsto en el Protocolo de Ouro Preto, las normas de derecho secundario generadas por sus órganos decisorios son enviadas a un "limbo" jurídico, en el que permanecerán hasta que sean incorporadas por cada uno de los parlamentos de los países miembros. La misma falencia parece haber sido incorporada al proceso tendiente a crear una Unión de Naciones Sudamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Homewood-Illinois, Irwin.

Colacrai, M. (2006). "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur". En: Boron, A. y Lechini, G., eds. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina,* CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: *http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCtres.pdf.*

Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001). "¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?", *Documento de Trabajo 6*, Intal ITD-STA.

Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). "La experiencia de integración europea y el potencial de integracion del Mercosur", *Desarrollo Económico*, Vol. 46 (181), Abril-Junio 2006.
Disponible en: *http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Malamud-Schmitter%28Desarrollo_Economico%29.pdf.*

Sanahuja, J. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano (nueva era)*, número especial "La nueva agenda de desarrollo en América Latina".
Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/public/91328288210793384188868/209966_0004.pdf.

Torrent, R. (2003). "Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework". En: Devlin, R. y Estevadeordal, A., eds. *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*, IADB, Washington D.C.

Torrent, R. (2006). "Una aproximación a la anatomía del Mercosur real". En: Berlinski, J., Pires de Souza, F., Chudnovsky D. y López, A., eds. *15 Años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones extranjeras*, Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

Torrent, R. (2007): "The Legal Toolbox for Regional Integration: A Legal Analysis from an Interdisciplinary Perspective". Trabajo presentado en la Conferencia de ELSNIT, 26/27.10.2007, Barcelona.

ARTÍCULO 6

La dimensión financiera de la integración en América del Sur: una evaluación de las alternativas y una tentativa de cuantificación[110]

Por **André Martins Biancareli**
Profesor, Instituto de Economía
Universidad Estatal de Campinas – IE/Unicamp, Brasil
andremb@eco.unicamp.br

EXECUTIVE SUMMARY

The financial dimension of South American integration – an assessment of the initiatives and a tentative quantification

After a series of summits and other attempts to merge existing regional initiatives, the South American integration process gained new impetus with the signature of the Constitutive Treaty of the Union of South American Nations in Brasilia on 23 May 2008. In addition to the Treaty, the final report of a high-level Commission for Strategic Deliberations (CER, 2006) outlined strategic goals and plans for the institutional architecture of the Union aiming at a "new model of integration". The annex to this report also sets ambitious goals in the area of financial integration, including the coordination of regional and national financial institutions within a unified financial system, a multilateral payment system, a macroeconomic stabilization fund and the development of a regional debt market. These goals should be achieved through the creation of new institutions and/or extension and integration of the existing ones.

This paper focuses on the financial dimension of regional integration in South America, and compares, in quantitative terms, the bold intentions with actual achievements in the area of financial cooperation and linkages in the region.

Section 1 briefly reviews the theoretical arguments in favour of regional financial integration. It discusses: (a) the potential role of financial integration in the protection of developing countries against risks faced in the current international financial environment characterized by "open regionalism"; (b) the both competitive and complementary interaction between regional and global financial institutions; and (c) the advantages, from a political economy perspective, of pooling efforts to access international financial markets, given the fact that regional institutions may be in a better position than the national ones to negotiate conditions for the issuance of securities.

Section 2 provides an overview of the mechanisms and institutions that exist in the region, namely regional cooperation in the area of payment facilities and short-term financing, as well as the institutions designed to collect and provide long-term development financing. The author describes their functioning and major objectives, and discusses their pros and cons in light of general arguments for regional financial cooperation.

Based on a quantitative examination of the different initiatives and the overall level of financial integration in the region comprising UNASUR, Section 3 presents the main findings of the paper. Three kinds of measures of the level of financial integration are taken into account: price-based, quantity-based, and institutional measures. Price-based measures attempt to examine the effects of factors acting across the integrated financial markets. They assume that free capital movements are able to exploit arbitrage opportunities and thus equalize yields (i.e. "the law of one price"). In an integrated economic space, there would therefore be no opportunities for interest rate, stock market and other key price differentials. According to this logic, the wider the differences in these indicators, the less financially integrated the regional bloc. This theoretical assumption, however, is not uncontroversial, as in the case of many developing countries, arbitrage opportunities are not fully exploited. Therefore, quantity-based indicators using estimations of the financial wealth shared with neighbours (i.e. the intra-regional financial stocks) become a far better way to evaluate the level of financial integration.

Both price- and quantity-based measures are relatively general, may be affected by multiple factors, and are not designed to directly assess the impact of each financial mechanism on regional integration. To fill this gap, the author introduces a set of institutional indicators based on the operation and objectives of the various financial integration initiatives, such as the total amount of trade operations channelled through a specific mechanism or the number of banks that use it.

Despite all the obstacles and imperfections of the quantitative analysis, the results are quite explicit and consistent across the various indicators: there is a large gap between the official intentions and the effective functioning of financial integration which is still in its infancy and lags well behind other regions of the world.

Section 4 concludes that the absence of financial integration increases the transaction costs for Brazilian banks which have a growing interest in South American economies. Coupled with the higher levels of contagion which have characterized the past decade, this factor makes monetary coordination – and hence South American financial integration – more urgent.

1 Introducción

Tomando como base los documentos y las declaraciones oficiales, el proceso actual de integración regional en América del Sur puede ser considerado como un ambicioso conjunto de iniciativas e instituciones, proyectando un futuro de mutuos beneficios y una creciente cooperación entre los doce países que están oficialmente involucrados en este proceso. Los recientes avances están influenciados y llevados a cabo por gobiernos que, en diferentes grados, pueden ser clasificados como "menos liberales" o como "post Consenso de Washington". En términos de política exterior, el amplio giro de ideologías ha llevado a una mayor preponderancia de las relaciones dentro de la región frente a los (aparentemente fallidos) esfuerzos capitaneados por los Estados Unidos de crear el Área de Libre Comercio de las Américas. A pesar de las diferencias entre estas dos iniciativas, ambas son parte de la tendencia contemporánea llamada por los expertos "el regionalismo abierto".[111]

Desde un punto de vista institucional, el eje de este proceso fue la creación de la Unión Sudamericana de Naciones cuyo tratado constitutivo fue oficialmente firmado en mayo de 2008, en Brasilia (Brasil), después de una serie de reuniones y otros intentos de acomodar iniciativas de integración preexistentes.[112] Además del tratado, se dispone de otro importante compendio de las intenciones oficiales al final del informe de la Comisión de Alto Nivel para las Reflexiones Estratégicas (CER, 2006). También consta de una evaluación de oportunidades y desafíos a los que se enfrenta la integración regional, de objetivos estratégicos y planes para la construcción institucional de la unión (los cuales configurarían un "nuevo modelo de integración"), y de un anexo que trata de una de las múltiples dimensiones del proceso: la financiera.

Este anexo es ambicioso y trata de asegurar el apoyo financiero para conseguir los objetivos sociales y productivos de la integración. Se han hecho esfuerzos en diferentes direcciones – un sistema financiero unificado para la coordinación de instituciones financieras regionales y nacionales, un sistema multilateral de pagos y el desarrollo de un mercado regional de la deuda, así como un fondo de estabilización macroeconómico – por medio de la creación de nuevas instituciones y/o la ampliación e integración de las ya existentes.

Al ser parte de un proyecto de investigación más amplio sobre los diferentes aspectos de la integración regional en América del Sur, el presente documento se centra en la dimensión financiera del proceso, intentando contrastar en términos cuantitativos la dimensión institucional (o intenciones declaradas) y la importancia actual de diversas facetas de la cooperación financiera. Se comienza con una breve revisión teórica de los argumentos a favor de la integración financiera regional, se presenta un resumen de las instituciones y mecanismos existentes en la región y, finalmente, se desarrolla una tentativa de cuantificar la integración financiera dentro del área geográfica de la UNASUR.

2 Una breve discusión teórica

La dimensión financiera de la integración regional es ciertamente la menos estudiada y debatida cuando se la compara con otros aspectos del proceso. Esta situación tiene, por lo menos, dos motivos.

Por un lado, no existe un esquema o marco teórico/empírico organizado – como los modelos de comercio internacional o los instrumentos cuantitativos para el análisis de la reducción de aranceles – ni tampoco una organización institucional mundial hacia donde dirigir las diferentes demandas y acuerdos (el mejor ejemplo es la Organización Mundial de Comercio en el caso de las relaciones comerciales). Por el contrario, el FMI nunca ha estudiado los aspectos regionales de la integración financiera y el conjunto teórico más consolidado, vinculado a este tema el modelo de áreas monetarias óptimas, se refiere a un debate mucho más elaborado (bastante alejado del horizonte actual de América del Sur).

Por otro lado, se entiende usualmente como "integración financiera" el proceso general de eliminación de controles sobre los flujos internacionales de capitales, es decir la integración de una economía única dentro del sistema financiero mundial. Este proceso, que se puede describir a lo sumo como "una apertura financiera", está basado, por lo general, en argumentos que son muy diferentes de aquellos utilizados en el debate sobre los procesos regionales de integración financiera. De cierto modo, el razonamiento es exactamente el contrario: si se consideran los beneficios, usualmente citados, de un mundo con movilidad perfecta de capitales – diversificación del riesgo, comercio intertemporal, disciplina macroeconómica (Fischer, 1998) – no hay lugar para esfuerzos regionales e instituciones que arbitren o moderen los efectos de la situación financiera internacional sobre cada economía.

A pesar de la ausencia de un adecuado marco teórico y empírico, en oposición a la ingenua visión de las relaciones financieras internacionales contemporáneas, se puede clasificar los argumentos a favor de la integración financiera regional en cuatro grupos (Ocampo, 2006).

El primer grupo de argumentos sitúa a la integración regional en un marco amplio, y a su dimensión financiera en un contexto de "regionalismo abierto" donde, en un entorno financiero internacional, abundan los riesgos para las posiciones de los países en desarrollo. La idea es que el proceso general necesita ser complementado y apoyado por la cooperación monetaria y financiera. Para empezar, se debe hacer frente de modo coordinado a las crisis de las balanzas de pagos, para evitar turbulencias particulares y los intentos nacionales de diferenciación que han estado dificultando el proceso de integración. Además, la política macroeconómica, especialmente la política de tasas de cambio, tiene que interesarse en las consecuencias de esta política sobre las economías vecinas. En otra dirección, de acuerdo a la experiencia internacional, la financiación de infraestructura y obras públicas parece estar mejor provista por los bancos de desarrollo que están sujetos a un control local y se adaptan a las necesidades y condiciones específicas de la región. Finalmente, en el ámbito de los sistemas financieros locales, existe un amplio margen para la reducción de costos de aprendizaje y mejoras prudenciales de la normativa (en línea con las normas internacionales).

El segundo grupo de argumentos esta relacionado con la interacción complementaria entre las instituciones financieras regionales y las mundiales. Debido a la fuerte heterogeneidad de las instituciones a nivel mundial, y con objeto de llenar los huecos dejados por la arquitectura financiera internacional, hay considerable espacio para la actuación de instituciones regionales que están más cercanas a las necesidades de la región (desde la vigilancia internacional hasta la asistencia de liquidez).

El tercer argumento, por el contrario, enfatiza otra faceta de los efectos positivos: la competencia entre instituciones financieras regionales y mundiales, que deriva en beneficios para los países y la región en su conjunto.

Por último, pero no menos importante desde una perspectiva de economía política, el cuarto argumento proviene de la ausencia de poder e influencia de los países en desarrollo en los foros internacionales, en contraste con el sentimiento de mayor apropiación cuando se trata de iniciativas regionales. Respecto a este argumento, se puede apreciar el "estatus de acreedor preferencial" desde la perspectiva de los países, lo cual implica un bajo nivel de no pago. En consecuencia, estas instituciones regionales tienen mejores condiciones de acceso al crédito en los mercados internacionales, en oposición a los intentos individuales de los países de acceder a estos mercados, siendo este un perfecto ejemplo de las ventajas de este tipo de cooperación.

Para expresar estos argumentos de una manera más directa, los esfuerzos regionales de profundizar la integración financiera deben ser considerados como un paso necesario para los países en desarrollo, en general, y para América del Sur, en particular. Esto no constituye sólo una actitud defensiva frente a las asimetrías e inestabilidades del sistema financiero internacional actual, sino también una demanda que emana del proceso de integración. Si este proceso es visto también como una herramienta para el desarrollo – en el sentido de UNCTAD (2007) – o está más bien guiado por un "regionalismo progresivo" que por un proceso de "regionalización" impulsado por el mercado – en palabras de Medeiros (2009) – un apoyo financiero y un contexto institucional adecuados son ciertamente elementos clave.

También se pueden mencionar otros argumentos adicionales, propios a distintos aspectos de la integración financiera regional. El enfoque de tres niveles usado por UNCTAD (2007: cap. 5) parece ser la mejor manera de organizar las iniciativas y su discusión: (i) cooperación regional para facilidades de pago y financiamiento de corto plazo; (ii) cooperación regional para el desarrollo de financiamiento; y (iii) arreglos de tipos de cambio y uniones monetarias.[113]

En el primer nivel, hay ejemplos de mecanismos para mejorar y facilitar el comercio regional, y ofrecer liquidez en momentos de dificultades de financiamiento externo: uniones de pagos, acuerdos de compensación y créditos recíprocos, y fondos conjuntos de reservas internacionales. En el segundo nivel, hay dos tipos de instituciones principales: bancos de desarrollo regional y mercados regionales de bonos. Finalmente, en el tercer nivel se sitúan los acuerdos formales de coordinación de políticas macroeconómicas (principalmente políticas de tipo de cambio) y el camino hacia una moneda regional común.

Esta última dimensión es el final del proceso de integración, pero entre los dos primeros no hay un orden o jerarquía: no es necesario haber avanzado en términos de uniones de pago o crédito de corto plazo antes de implementar instituciones de financiamiento de largo plazo. El presente

documento da prioridad a los dos primeros niveles, prestando menor atención a la cooperación macroeconómica, lo que se justifica por diferentes razones. Por el lado de la teoría hay todavía amplia controversia en torno a una moneda común o a la necesidad de cooperar para alcanzar una unión monetaria. El enfoque NHNA ("no hay ninguna alternativa") seguido por UNCTAD (2007) aparece bastante fuerte y, sobre todo, bastante alejado de la realidad de América del Sur donde no se ha alcanzado casi nada en términos de cooperación macroeconómica básica.

3 Una evaluación de las iniciativas

Esta sección presenta las instituciones y mecanismos actualmente en funcionamiento (o previstos) en la región, expone su funcionamiento y principales objetivos, e intenta confrontarlos con los argumentos generales de cooperación financiera regional resumidos en la sección anterior. Dado el limitado espacio disponible así como el objetivo del presente documento, el análisis aquí realizado será necesariamente breve, pero siempre que sea posible se proveerán referencias y fuentes de información. Un examen cuantitativo de las iniciativas, de acuerdo a la descripción cualitativa, se desarrolla en la sección siguiente. En ambos casos se hará la distinción entre financiamiento de corto y de largo plazo (primer y segundo nivel) de la sección anterior.

3.1 Cooperación regional para facilidades de pago y financiamiento de corto plazo

En el primer nivel, tres instituciones operan a través de las fronteras nacionales dentro del territorio de la UNASUR (o en parte del mismo). Dos de estas instituciones son relativamente antiguas y pueden ser vistas (de manera similar a la más reciente) como mecanismos de auto-protección, justificadas por ciertas imperfecciones del sistema financiero internacional.

La iniciativa más antigua es el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) que funciona desde 1966 bajo los auspicios de la Asociación Latinoamericana de Integración.[114] Once de los doce miembros de ALADI (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela)[115] más la República Dominicana son miembros del acuerdo. A pesar de ciertas complejidades técnicas de los mecanismos compensatorios, la lógica del dispositivo es simple: durante un período de cuatro meses, se tramitan operaciones comerciales sin el uso de moneda extranjera, generando créditos y débitos recíprocos entre los Bancos Centrales de los compradores y los vendedores. Al final de cada período, sólo los resultados netos entre cada Banco Central *vis-à-vis* de los otros se liquidan en dólares americanos.

Además de promover el comercio intrarregional, el principio que subyace al acuerdo es fácil de identificar, ya que replica el mismo razonamiento que orientó un sin número de otros intentos a través de la historia económica (desde las ideas generales incluidas en el desechado plan de Keynes de los años cuarenta): ahorrar divisas extranjeras, un (a veces) escaso e importante insumo para el desarrollo. En otras palabras, el propósito es disminuir el efecto negativo de la falta de dólares en las relaciones comerciales entre países vecinos y, en consecuencia, en la posibilidad de asistencia mutua y de complementariedad durante las fases de baja liquidez internacional. La reducción de los costos de transacción es otra ventaja del mecanismo.

En la práctica, por lo menos otros dos obstáculos (más allá de los técnicos) han dificultado la aplicación del sistema. Por un lado, la objeción y resistencia de los Bancos Centrales, que se supone, de acuerdo al mecanismo, deben asumir riesgos externos ligados a operaciones comerciales externas privadas. De manera especial para las fracciones más ortodoxas de la burocracia de los Bancos Centrales, estas operaciones no son parte de las funciones actuales de las autoridades monetarias, las cuales, de acuerdo a la visión moderna predominante, deben centrarse exclusivamente en el nivel de precios y la estabilidad financiera del sistema.

Por otro lado, los costos involucrados en la operación del CCR parecen ser un elemento crítico. La tasa de interés aplicada por el uso de este mecanismo es la LIBOR[116] más 100 puntos básicos. Esta tasa fija puede ser mayor que otras opciones de crédito comercial externo, especialmente en períodos de suficiente disponibilidad de financiamiento externo para la región. Este ha sido el caso durante la mayor parte del tiempo desde de los difíciles años ochenta, a pesar de ciertos momentos de *sudden stops* o incluso prolongadas interrupciones en los flujos de capitales. Como resultado de todo esto, para el deudor acceder al financiamiento en los mercados financieros internacionales y prepagar las deudas con el CCR puede resultar ventajoso, sin dejar de mencionar la cuestión del riesgo – la toma de riesgos privados por cuenta de los Bancos Centrales, tal como se señaló más arriba.

Compartiendo algunos de los objetivos del CCR – reducir la necesidad de dólares americanos en

el comercio exterior – pero más limitado geográficamente (sólo Brasil y Argentina forman parte), el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) comenzó a operar en el último trimestre de 2008. El sistema comprende a los Bancos Centrales y a sectores financieros de ambos países y el período en el cual se cancelan débitos y créditos es más corto: todo el proceso sólo dura tres días. Este instrumento fue diseñado como un poderoso mecanismo para reducir los costos de transacción, mejorar la participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio exterior (sin necesidad de dólares americanos), fortalecer el mercado de divisas entre las dos monedas domésticas (el peso argentino y el real brasileño), e integrar los sistemas de pagos de ambos países.[117]

La tercera institución es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) creado en 1978, inicialmente denominado Fondo de Reservas Andino. Sólo Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Costa Rica son miembros. El FLAR representa el mejor intento de una reserva conjunta y financiamiento de corto plazo en la región, encontrándose entre sus objetivos explícitos el monitoreo, mejoramiento y armonización de las políticas monetarias y financieras de los países miembros. En términos de financiamiento, hay cinco líneas de crédito: balance de pagos, reestructuración de deuda, liquidez, contingencia y crédito a los Tesoros nacionales.

En junio de 2007, el capital subscripto era de 2300 millones de dólares americanos – de los cuales el 60 por ciento correspondía a aportes de las economías más grandes (Colombia, Perú y Venezuela con el 20 por ciento cada una) y el restante 40 por ciento a contribuciones de los socios menores (10 por ciento cada uno). El capital depositado fue de 1500 millones de dólares y el total de activos, alrededor de 3500 millones de dólares (1800 millones en pasivos).[118,119]

3.2 Cooperación regional para el financiamiento del desarrollo

En este segundo nivel es posible identificar varias iniciativas e instituciones, pero la mayoría son esfuerzos aislados o de poca importancia (o ambas cosas). Algunos esfuerzos preliminares de integrar los mercados de bonos y acciones en la región[120] pueden mencionarse como ejemplos, junto con unos pocos bancos regionales dirigidos a objetivos más específicos – tales como el Banco de Desarrollo del Caribe,[121] el Banco de América Central para la Integración Económica,[122] y el Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex).[123] Sin lugar a dudas, la institución más importante en términos de financiamiento para el desarrollo en la región debería ser el Banco Interamericano de Desarrollo, pero su naturaleza multilateral y el control ejercido por los países desarrollados excluyen al BID de la lista de instituciones que son consideradas relevantes para el proceso de integración promovido por los países de América del Sur.[124]

Controlado por las economías involucradas en el proceso de integración, pero limitado al ámbito del MERCOSUR, el FOCEM tenía un presupuesto total de 200 millones de dólares en el año 2009, aportados (de acuerdo a la normativa del Fondo) por Argentina (27 por ciento), Brasil (70 por ciento), Paraguay (1 por ciento) y Uruguay (1 por ciento). Estos recursos se utilizan en proyectos presentados por Paraguay (48 por ciento), Uruguay (32 por ciento) y el restante 20 por ciento por Argentina y Brasil. Estos montos son claramente insuficientes y están bastante lejos de poder ser considerados como un instrumento suficiente para reducir las asimetrías y para facilitar la convergencia, a pesar de los recientes aumentos.[125]

Teniendo en cuenta lo anterior, restringiremos nuestra atención a las tres instituciones más importantes: la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco del Sur.

La CAF es una institución financiera creada dentro el mismo contexto de integración regional que dio origen al CCR. Los primeros pasos para su creación datan del año 1966 y sus actividades de préstamo comenzaron en 1970 – cuando se limitaba a financiar la región andina. Progresivamente, las operaciones y sus accionistas se han extendido a través de la región. Diez de los doce países de América del Sur – con la excepción de Guyana y Surinam – son actualmente miembros de la CAF, aunque con diferentes estatus (ver más abajo). Además de los países sudamericanos son miembros de la institución México, Costa Rica, Panamá, Jamaica, Trinidad y Tobago y la República Dominicana. España es el único país no americano que también es miembro.[126]

El capital total autorizado de la corporación es de 10 mil millones de dólares, dividido entre tres series: A, B y C. Inicialmente, sólo los miembros fundadores – Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela – podían ser miembros plenos (accionistas de clase A). Sin embargo, desde 2005 esta posibilidad ha sido abierta a todos los países latinoamericanos. Por ello Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay han acordado incrementos de su capital ordinario y son ahora elegibles para convertirse en miembros plenos una vez que se cumpla con todas las condiciones contractuales.

Del capital total autorizado de 10 mil millones de dólares, 3732 millones han sido subscriptos y 2176 millones, pagados hacia fines de 2008. Los cinco miembros fundadores tienen cada uno 1200 millones de dólares en acciones clase A, hay un total de 1830 millones en acciones clase B (de parte de los miembros fundadores y de los 15 bancos comerciales autorizados por éstos),[127] más 339,1 millones en acciones clase C (por parte de miembros asociados y de los futuros miembros plenos, con una alta proporción del pendiente ya subscripto).[128]

Otra institución que opera en la región y está enfocada hacia préstamos de largo plazo, es el FONPLATA. Con un capital y cobertura geográfica menor a la de la CAF, el Fondo fue lanzado en 1971 y empezó a funcionar en 1974. Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay son miembros. El FONPLATA tiene entre sus objetivos explícitos el financiamiento de infraestructura regional y de otras dimensiones del proceso de integración. Argentina y Brasil son responsables de aportar el 66,66 por ciento del capital subscripto (33,33 por ciento cada uno), con el remanente dividido en partes iguales entre los otros miembros (la suma final es de 450,6 millones de dólares). El capital depositado comprende más del 90 por ciento del total subscripto: 136,9 millones de dólares (de los cuales 111,2 millones en monedas regionales) por parte de Argentina y Brasil, cada uno; y 45,6 millones de dólares (de los cuales 37 millones en monedas locales) por parte de cada uno de los tres miembros menores.

Finalmente, el Banco del Sur es una institución de financiamiento de largo plazo cuya idea surgió recientemente, en medio de las críticas a las agencias multilaterales como el Banco Mundial y a la preeminencia de gobiernos alineados con las ideas del "post-Consenso de Washington" en América del Sur. El Banco ha de ser integrado y dirigido solamente por países sudamericanos, con el objetivo de financiar el proceso de integración regional y con prioridades bastante alejadas de las que caracterizan a las agencias multilaterales actualmente existentes. Se había previsto que el Banco fuese la base financiera de la UNASUR, pero bastantes controversias y dudas, que involucran a los socios principales, han dificultado su funcionamiento hasta el momento.

La principal controversia está vinculada a las ambiciones (en términos de liderazgo regional) de Brasil y Venezuela. Mientras que el segundo país intenta poner a la institución en el centro de la nueva arquitectura financiera regional, guiado por principios y prácticas muy distintas de aquellas que prevalecen en las instituciones actuales – incluyendo los préstamos de corto plazo en reemplazo del FMI – el primero se oponía inicialmente a la creación de un nuevo banco, favoreciendo la consolidación de la CAF y el FONPLATA, sin dejar de lado el rol que juega su propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Además, las intenciones de una distribución igualitaria del poder en el directorio de la nueva institución y los riesgos de un mal manejo administrativo (debido a influencias políticas) fueron también puntos que generaron desacuerdos.

Después de un período de incertidumbre – durante el cual la posición de Brasil fue cambiando gradualmente – el Banco del Sur fue creado formalmente el 9 de diciembre de 2007, en Buenos Aires, dónde siete países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) firmaron el documento fundacional.[129] Este documento define el rol específico del Banco (financiar el desarrollo), la igual división de poder y la localización de sus oficinas centrales (Caracas, Buenos Aires y La Paz). Desde entonces, se han realizado muy pocos pasos destinados a lograr la efectiva operación del Banco, a pesar de los acuerdos sobre el capital autorizado (20 mil millones de dólares americanos), el capital depositado (7 mil millones) y la división de este último: Argentina, Brasil y Venezuela depositaron 2 mil millones cada uno; Ecuador y Uruguay 400 millones; Bolivia y Paraguay 100 millones.[130]

Para resumir lo expuesto en esta sección, la conclusión preliminar es que no existe una ausencia de organizaciones para promover, desde una perspectiva financiera, la integración en América del Sur. De manera similar, se puede considerar el marco financiero institucional en la región adecuado, en términos cualitativos y en número de iniciativas, para apoyar las actividades de la agenda integracionista. Esto último, obviamente, no significa que las instituciones sean perfectas, por el contrario, como se explica en la siguiente sección, la evidencia cuantitativa acerca de su funcionamiento no es tan positiva como se desearía que fuera.

4 Una tentativa de cuantificación

Una evaluación cuantitativa del grado actual de integración en América del Sur es un elemento *sine qua non* para analizar el proceso de forma adecuada. En primer lugar, la ausencia de este tipo de ejercicio en la literatura hace más relevante el esfuerzo. En segundo lugar, por el objetivo mismo de este documento, es preciso medir la dimensión formal/institucional de la integración financiera con respecto a la impor-

tancia efectiva de las relaciones financieras externas en la región. Finalmente, considerando la coincidencia con el movimiento de integración y la importancia de la dimensión financiera, esto puede ser una buena forma de identificar los progresos y fallas del proceso, con miras a su objetivo de profundización.

Sin embargo, hay muchas dificultades involucradas en esta tarea, lo cual hace que el presente esfuerzo adquiera las características de una tentativa de cuantificación, y que los resultados sean, inevitablemente, imperfectos. Algunos de estos obstáculos necesitan ser explicitados previamente.

Una de las dificultades es la confusión causada por la interpretación del concepto de integración financiera regional *vis-à-vis* el concepto de integración financiera internacional per se (o "apertura financiera" hacia el resto del mundo). Nuestro objetivo es la integración financiera regional. Además la cuestión va más allá de la simple eliminación del control de capitales y podría definirse de distintos modos complementarios. ¿Qué tan importantes son los socios regionales para las relaciones financieras externas de un país? ¿Cómo los socios regionales podrían ayudarse mutuamente frente a las asimetrías del sistema financiero internacional y enfrentar los desafíos comunes derivados de la globalización financiera? ¿Son las estructuras, mecanismos y flujos/valores financieros coherentes con y de ayuda al principal objetivo de integración económica?

Estas definiciones están más emparejadas con el debate teórico de la primera sección. Sin embargo, incluso en discusiones sobre la perspectiva regional, el problema se presenta a veces de forma diferente: el grado de movilidad de capitales dentro de los límites geográficos de una región.

En la literatura empírica, la confusión es incluso mayor y algunas de las definiciones de la discusión general se resumen a un caso específico. Por ejemplo, la clasificación tradicional de indicadores de integración financiera – *de jure y de facto* – está también presente. El primer conjunto de indicadores está basado en restricciones legales y tiene un enfoque más cualitativo, el segundo conjunto esta basado en valores comerciados entre el país y el resto del mundo y en diferenciales de precios, que es una manera indirecta de evaluar la movilidad de capitales.[131]

Baele *et al*. (2004) y Baltzer *et al*. (2008) son los mejores ejemplos de cuantificación de la integración regional. Trabajando con los miembros iniciales y los nuevos miembros de la Unión Europea, desarrollan un amplio y sofisticado conjunto de índices de integración financiera regional *de facto*, obteniendo resultados muy detallados. Calculan tres tipos de medidas: las basadas en cantidades, las basadas en precios y las basadas en eventos o noticias (*news-based*). Este último grupo es un intento de examinar el impacto de los factores comunes (eventos, noticias) en mercados financieros integrados: los mismos procesos económicos deberían tener el mismo impacto, a pesar de pequeñas diferencias, en los mercados de acciones y bonos dentro de un bloque económico. Mientras menores sean las diferencias más integrados son los mercados. El mismo razonamiento sirve de base para los indicadores basados en precios: en un espacio económicamente integrado no debería haber lugar para diferencias entre tasas de interés, mercados de acciones y otros precios clave. De hecho, los indicadores *news-based* son un subconjunto de los basados en precios, cuyo cálculo requiere la disponibilidad de información de alta calidad y de la ausencia (o neutralización) de fuertes influencias de parte de factores exógenos como son los movimientos de tasas de cambios, un evento bastante frecuente entre economías que no comparten una moneda común.

Este último es, evidentemente, el caso de América del Sur, donde la calidad de la información financiera es bastante pobre. Pero las motivaciones para la búsqueda de indicadores alternativos de integración financiera regional son más que técnicas.

Por un lado, algunas dudas teóricas surgen con respecto a las alternativas metodológicas. Los indicadores basados en precios se derivan de conceptos económicos no obvios: "la ley de un solo precio" está basada en el postulado de que la libre movilidad de capital es capaz de igualar los retornos, explorando todas las oportunidades de arbitraje. Examinando los antecedentes históricos de los movimientos internacionales de capitales, no es difícil concluir que esto constituye más un dogma económico que un hecho estilizado, en especial para los países en desarrollo.[132] Debido a esto, los indicadores basados en precios calculados se valoran aquí con mucha prudencia. Los indicadores basados en cantidades son considerados como una mejor alternativa para evaluar la integración, tal como se la entiende en el presente trabajo.

Por otro lado, existe una importante dimensión del proceso de integración que estas medidas tradicionales no captan adecuadamente. Las instituciones presentadas en la sección previa fue-

ron todas diseñadas, a pesar de las diferencias, para mejorar la integración financiera regional. Por lo tanto, para completar la labor de evaluación del grado de esta integración, esos mecanismos también deberían ser estimados sobre una base cuantitativa.

Como resultado, esta sección esta compuesta por tres conjuntos de indicadores: indicadores "institucionales", indicadores basados en cantidades y, a pesar de todo, indicadores de precios.

4.1 Indicadores "institucionales" de integración

En la sección 2, se presentaron y examinaron de forma breve las formas de funcionamiento y los objetivos de algunas de las iniciativas destinadas a la integración financiera regional: el CCR, el SML y el FLAR, para el caso de financiamiento de corto plazo; la CAF, el FONPLATA y el Banco del Sur en cuanto a financiamiento de largo plazo. Excepto el último mencionado, que no ha empezado todavía a operar, las demás iniciativas pueden ser examinadas cuantitativamente.

En el caso del CCR, hay diferentes maneras de evaluar cuantitativamente su eficiencia y su evolución a lo largo del tiempo. Una alternativa sería observar el monto total de las operaciones canalizadas por intermedio del acuerdo, pero esto ciertamente daría un panorama incompleto. De hecho, si el objetivo del CCR es facilitar el comercio intrarregional, esta labor tendría que tenerse en cuenta (en términos absolutos y en relación a las operaciones canalizadas dentro del acuerdo). Más aún, la posibilidad de pagos previos – ya mencionada en la sección 2 y asociada al costo relativo de los créditos mutuos – es también un fenómeno cuantitativo importante, el cual debilita el objetivo final del acuerdo (o por lo menos el objetivo original): ahorrar en el uso de monedas extranjeras. En el gráfico 4 todas estas variables se presentan conjuntamente, para el período 1980-2008, con resultados que hablan por sí mismos.[133]

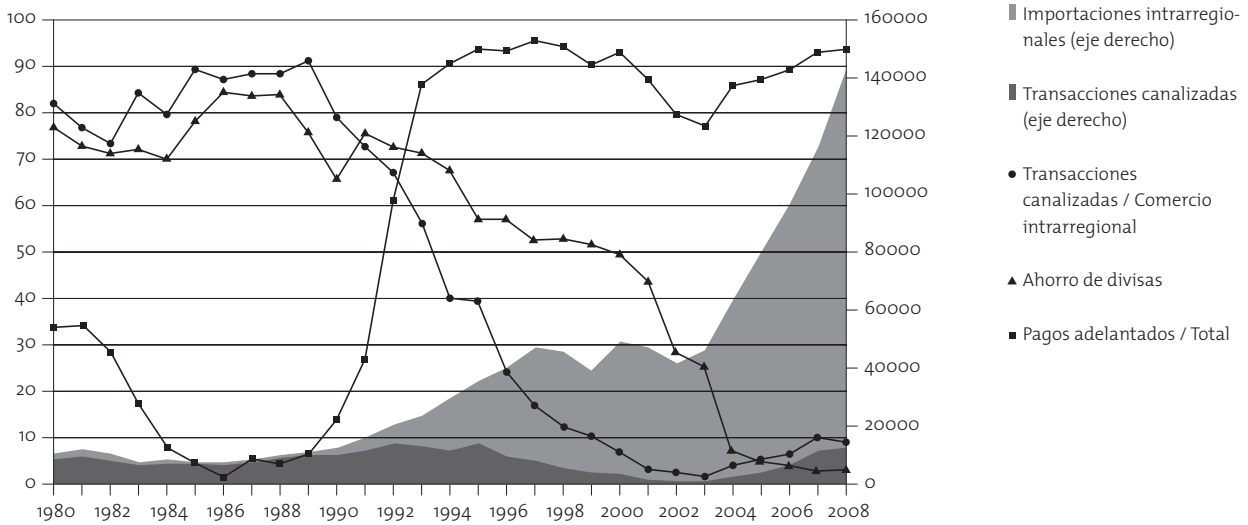
Mientras que el comercio intrarregional ha crecido de forma impresionante (en dos etapas: en la primera mitad de los años noventa, con el lanzamiento del MERCOSUR, y después de 2003), las operaciones canalizadas por intermedio del CCR han disminuido de manera continua a partir del pico de los años ochenta hasta los niveles mínimos de 2003 (cuando el porcentaje respecto al total de importaciones alcanzó el 1,5 por ciento, seguido por una pequeña recuperación hasta casi el 10 por ciento en 2007). Pero el principal reflejo de la eficiencia del acuerdo – el indicador de ahorro de divisas extranjeras – ha caído de manera persistente desde el inicio de los noventa. Esta evolución se explica, principalmente, por la disponibilidad de financiamiento internacional hacia la región, como muestra el contraste entre los años ochenta y la década siguiente. En tiempos de alta disponibilidad de financiamiento internacional, existen mejores alternativas para financiar el comercio, y el mecanismo pierde sus ventajas, ya que durante estos períodos la necesidad de ahorrar divisas extranjeras es menor.

Coincidiendo con este hecho, el valor de los ahorros ha decrecido con el tiempo. Comenzando con el máximo de 84 por ciento en 1986, fue de sólo 2,2 por ciento en 2007, y 2,27 por ciento en 2008 debido a los mayores niveles de pagos por adelantado: desde el retorno del financiamiento privado externo en los primeros años de los noventa, los pagos por adelantado representan más del 80 por ciento del total transferido en moneda extranjera, alcanzando a veces el 90 por ciento. Como un síntoma adicional de la relación con el ciclo de liquidez internacional de capitales, este indicador cae a sus valores más bajos entre 2001 y 2003, precisamente en el período de mayores dificultades en cuanto al financiamiento externo en la región, y de colapso y recesión en la mayoría de las economías de América el Sur.

Toda esta evidencia podría guiar a conclusiones opuestas en el caso del CCR. Por un lado, parece claro que la misión original del mecanismo – ahorrar divisas extranjeras – no es fácil (debido a la disponibilidad de mejores fuentes de financiamiento) ni tampoco tan importante como lo fue durante los ochenta. En este sentido, el mecanismo podría ser visto como una herramienta no muy útil para la integración financiera regional (e incluso comercial). Por otro lado, estas dificultades podrían llevar a un esfuerzo para el rediseño del acuerdo, adaptándolo a la nueva realidad, agregando algunas funciones adicionales – promover el comercio intrarregional, proveer garantías en el largo plazo, etc. – y haciendo que mantenga su importancia.[134]

Gráfico 4

CCR, estadísticas históricas, 1980-2008 (millones de dólares y porcentaje)



Nota: Diferencia entre el valor de las operaciones canalizadas y las trasferencias de divisas extranjeras, dividido por el valor de las operaciones canalizadas.
Fuente: Elaboración propia en base a ALADI (2009).

Contrario al caso del CCR, la cuantificación de la operación del SML es más difícil, entre otras razones debido a la corta existencia del mecanismo (sólo seis meses hacia marzo de 2009). Sin embargo algunas cifras disponibles son suficientes para hacer una evaluación preliminar.

De acuerdo al Banco Central de la República Argentina (BCRA), 136 compañías – 70 de Brasil y el resto de Argentina – han utilizado el sistema durante el semestre, con un valor promedio de operaciones de 90 mil dólares americanos. De manera más detallada y precisa, las cifras que se presentan en la tabla 14 no están lejos de mostrar un panorama desilusionador: la suma de exportaciones e importaciones liquidadas en monedas locales fue el equivalente a 13,8 millones de dólares, un insignificante 0,12 por ciento del comercio bilateral total (el cuál ha sufrido además una caída dramática durante el período, una tendencia que seguramente contribuye al débil inicio del mecanismo).

Tabla 14

SML y el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, principales estadísticas, octubre 2008-marzo 2009 (miles de dólares y porcentaje)

	Exportaciones Totales	Importaciones Totales	Comercio Total	Exportaciones Moneda Local	Importaciones Moneda Local	Comercio Total Moneda Local	Participación
Octubre 2008	1.641.000	1.418.000	3.059.000	72	-	72	0.00%
Noviembre 2008	1.240.000	1.030.000	2.270.000	921	30	950	0.04%
Diciembre 2008	940.000	872.000	1.812.000	3.196	521	3.717	0.21%
Enero 2009	643.000	608.000	1.251.000	3.142	32	3.174	0.25&
Febrero 2009	693.000	666.000	1.359.000	1.414	72	1.486	0.11%
Marzo 2009	899.000	915.000	1.814.000	4.166	202	4.368	0.24%
Total	6.056.000	5.509.000	11.565.000	12.911	856	13.767	0.12%

* El número de exportaciones e importaciones liquidadas en monedas locales fueron convertidas a dólares usando la tasa promedio de cambio entre el real y el dólar.
Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central de Brasil (*http://www.bcb.gov.br*).

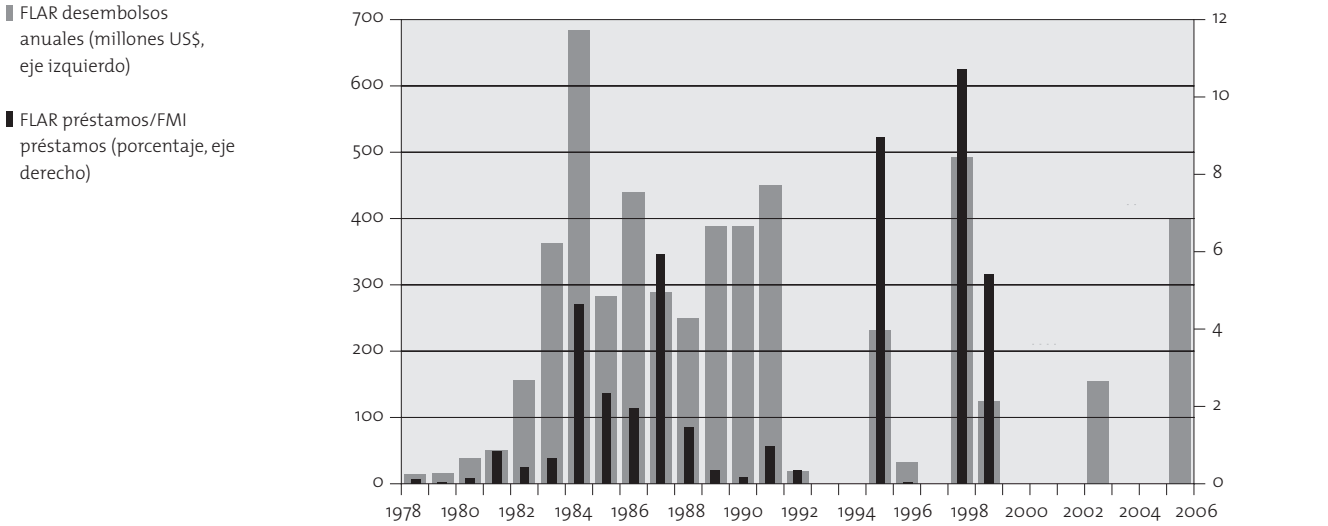
Como sucede con el CCR, las cifras no condenan el mecanismo a un rol irrelevante. Algunos motivos para esta conclusión son los siguientes. En primer lugar, dado su objetivo específico – financiar pequeñas y medianas empresas – era de espera un inicio no muy importante. Segundo, hay evidencia que muestra un crecimiento importante del sistema, que puede ser atribuido a un mejor conocimiento del mismo por parte de importadores y exportadores en ambos países. Finalmente, hay que señalar el contexto adverso dentro del cual el sistema fue lanzado: una caída dramática no sólo en las operaciones comerciales sino también en las economías reales y las operaciones financieras mundiales.

Por ello el SML constituye, hasta el momento, más una promesa que una realidad, pero ciertamente tiene un rol importante – complementario al del CCR – en el financiamiento de corto plazo dentro de la región. Los planes para su extensión hacia otros países, entre muchas iniciativas similares en el mundo (en una situación de crecientes dudas acerca del rol del dólar americano como moneda internacional de reserva) son una señal positiva en la dirección correcta.

La tercera institución operando en la región dentro del primer nivel de cooperación financiera es el FLAR. La diferencia en este caso es que la evaluación puede ser realizada no sólo observando la evolución en el tiempo sino también comparando su rol con el de su contraparte multilateral (el FMI). En el gráfico 5 se ilustran ambos indicadores, ofreciendo una mejor perspectiva cuando se compara al FMI con las dos instituciones previamente analizadas.

Gráfico 5

FLAR, desembolsos a miembros y comparación con el FMI, 1978-2006



Fuente: Elaboración propia en base a FLAR (*http://www.flar.net*) y Titelman (2006).

En este caso, una continua evolución de desembolsos no es un resultado esperado ni tampoco una señal de eficiencia. Debido a que los préstamos por parte de una institución como el FLAR se solicitan sólo en situaciones específicas, tienden a estar concentrados en períodos cortos de tiempo (como durante la severa restricción externa que sufrió América del Sur en los años ochenta). En este sentido se puede decir que el FLAR ha tenido una buena actuación, no sólo durante esos años sino también en episodios aislados de la crisis de la segunda mitad de los años noventa. En 1995, 1998 y 1999, los préstamos por parte del pool de reserva regional fueron sustancialmente mayores a los provistos por el FMI. Durante todo el período entre 1978 y 2003, de acuerdo a las estimaciones de Titelman (2006), el FLAR distribuyó cerca del 60 por ciento del total de préstamos otorgados por el FMI (4800 millones de dólares del FLAR frente a 8100 millones del FMI).

Para evaluar, en términos cuantitativos, a las instituciones de financiamiento de largo plazo – CAF y FONPLATA – la opción es, nuevamente, un enfoque comparativo. Mientras se considere a estas dos instituciones como instrumentos de un proceso de integración regional, controlados por los principales actores de este proceso (los principales accionistas de estos dos bancos de desarrollo), un análisis de su efectividad puede efectuarse comparándolas a otras fuentes internacionales

de financiamiento del desarrollo – Banco Mundial y el BID – las cuales están dirigidas por otros actores e intereses. Simultáneamente, la evolución de las operaciones, con el paso del tiempo, puede ayudar a medir el rol jugado por estas instituciones en la cooperación financiera.

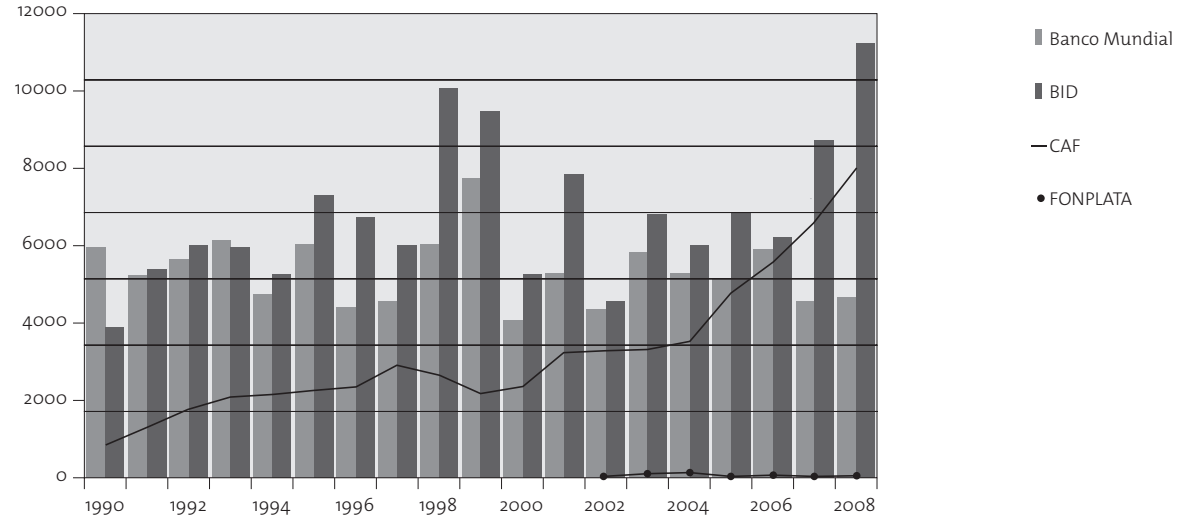
El gráfico 6 muestra la importancia creciente de la CAF – incluso cuando se la compara con sus contrapartes multilaterales – y la irrelevancia del FONPLATA. Este último resultado era esperado, teniendo en cuenta su limitado rango de acción, tanto geográfico como presupuestario. Pero, en el caso de la CAF, las cifras son bastante satisfactorias, con un resultado similar al del FLAR.

La relación entre los préstamos aprobados por la CAF y por aquellas instituciones localizadas en Washington exhibe un cambio radical. Los porcentajes que difícilmente alcanzaban el 50 por ciento de los préstamos aprobados por el BM y el 40 por ciento de los aprobados por el BID, estos comenzaron a crecer considerablemente a partir del año 2004. Durante los últimos años los desembolsos de la CAF igualan, e incluso superan, a los del BM, y han representado más de dos tercios de los realizados por el BID. Realizando las correcciones pertinentes, por el hecho de que las cifras de estas dos últimas instituciones están distorsionadas por los créditos a México y América Central y el Caribe (los cuales en el caso de la CAF son prácticamente nulos), la relevancia de la CAF es aún mayor.

Si se incluyen las cifras de otro importante actor en el área de financiamiento de largo plazo – el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil – la positiva impresión a la que se llega se ve reforzada. Las cifras de su apoyo a los proyectos de infraestructura regional no se publican de manera explícita, pero el rol de este Banco en el proceso – financiando la internacionalización de empresas nacionales y exportaciones de servicios, principalmente en sectores de infraestructura – es ciertamente importante, mucho más que el del FONPLATA.[135]

Gráfico 6

Préstamos aprobados por CAF, FONPLATA, BID y BM a países de América Latina, 1980-2008 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las instituciones otorgantes y Titelman (2006).

En resumen, este primer conjunto de indicadores de integración financiera pueden ser considerados más como una señal de su potencial, que una medida de la efectividad de las instituciones existentes. Si las cifras del CCR son decepcionantes en cierto sentido, esto debe ser visto como una señal de la necesidad de reformas. De manera similar, el débil inicio del SML no significa que su futuro sea irrelevante. Respecto al FLAR y la CAF, las cifras son actualmente mejores y muestran también una buena perspectiva de futuro. Estos resultados parecen mostrar un alto potencial para la ampliación de las iniciativas existentes y para el Banco del Sur – cuando (y si) las controversias y disputas acerca del mismo sean resueltas.

4.2 Indicadores basados en cantidades

El segundo conjunto de indicadores es el más simple: trata de medir la relación dentro de la región usando estimaciones de los valores financieros (ya que los datos sobre los flujos son inexistentes). El significado de los números es directo y no controversial: mientras mayor sea el valor de la riqueza financiera compartida con los vecinos, mayor es el grado de integración.

Pero la facilidad de interpretación de estos índices no es evidente. Por lo general, es bastante difícil encontrar o estimar los valores financieros para una región.[136] En el caso de América del Sur, no sólo la baja calidad de la información estadística (especialmente en los países más pequeños) es un obstáculo, sino también la importancia de los centros *offshore* (o "paraísos fiscales") como fuente y destino de la riqueza financiera empeora aún más el panorama.

Debido a estas dificultades, los indicadores calculados en esta parte del trabajo se han elaborado sobre la base de información proveniente de la encuesta del FMI *Coordinated Portfolio Investment Survey* (CPIS): un cuestionario anual respondido de forma voluntaria por varios Bancos Centrales sobre la atribución de activos en cartera de cada país. Estos activos son parte de la riqueza financiera que puede ser comercializada en mercados secundarios organizados y están divididos en tres tipos de valores: acciones y títulos de deuda de corto y de largo plazo.[137] En base a las respuestas de los acreedores, el perfil de los pasivos en cartera de todo tipo es un elemento adicional de la investigación. Usando esta base de datos fue posible replicar los cálculos para los países asiáticos – usados como base de comparación. Pero incluso esta base de datos está bastante lejos de ser la ideal: el número de Bancos Centrales que participan de la encuesta es todavía limitado y la información proviene sólo de fuentes oficiales – seguramente hay un grado considerable de subdeclaración. La presencia de centros *offshore* como base para los activos externos y los países inversores también distorsiona las cifras.

El primer y más importante indicador es una medida de los activos en cartera compartidos con otros miembros de la región. Se calcula para cada país presente en la base de la CPIS como el cociente entre los activos en cartera externos localizados en toda América del Sur y el total de activos.[138] La encuesta es reciente – el primer ejercicio fue realizado en 1997, pero sólo desde 2001 se lleva a cabo de forma regular – por lo que el indicador cubre únicamente siete años hasta el 2007.

La tabla 15 presenta los cocientes calculados para cada una de las seis principales economías de la región, así como cuatro promedios: dos (simple y ponderado por los valores absolutos) para cada año, y dos (de la misma manera) para cada país.

Tabla 15

Integración en América del Sur del total de los activos externos en cartera, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	1.40%	2.46%	2.42%	2.45%	5.73%	8.46%	13,65%	5.23%	6.18%
Brasil	5.05%	4.01%	4.09%	3.82%	2.34%	1.51%	2.02%	3.26%	2.72%
Chile	6.49%	3.12%	2.42%	1.37%	2.12%	3.96%	4.56%	3.43%	3.72%
Colombia	0.84%	1.10%	1.07%	0.61%	0.65%	0.36%	0.23%	0.69%	0.49%
Uruguay	17.12%	13.11%	12.24%	3.50%	2.08%	1.33%	2.49%	7.41%	5.00%
Venezuela	3.07%	0.31%	0.11%	0.17%	23.09%	0.32%	3.49%	4.36%	3.41%
Promedio Simple	5.66%	4.02%	3.72%	1.99%	6.00%	2.66%	4.41%	4.06%	
Promedio Ponderado	4.33%	3.09%	2.81%	1.96%	4.25%	3.66%	5.14%	3.61%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CPIS-FMI.

A pesar de algunas sorpresivas variaciones entre un año y el siguiente – no usuales en el análisis de valores – el principal resultado es un muy bajo nivel de integración de los activos en cartera. Cualquiera sea la cifra que se elija para el análisis, el cociente es raramente superior al 5 por ciento, excepto para Uruguay en algunos años. La cifra resumen de este indicador (el promedio ponderado para los seis países y siete años) alcanza sólo un valor de 3,61 por ciento, poco satisfactorio incluso en términos absolutos.

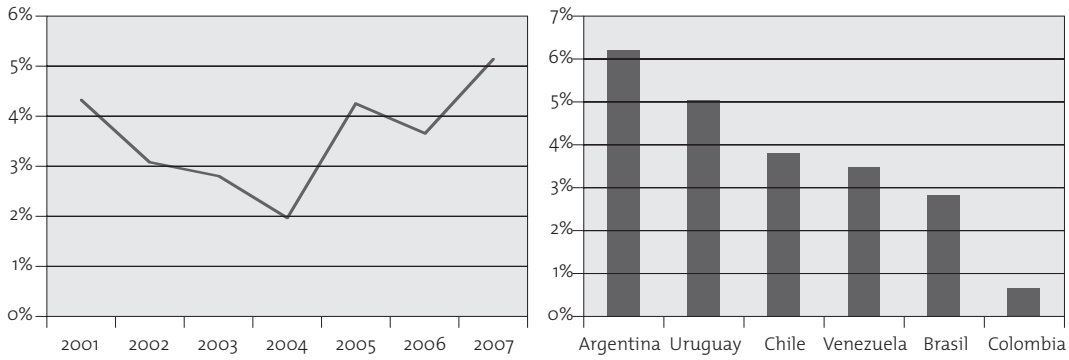
Cuando se compara con Asia, la insignificancia de las cifras se vuelve aún más evidente. Utilizando

el grupo de las diez economías en desarrollo más importantes e integradas como un "bloque" y relevando los datos que corresponden a los ocho países que contestaron la encuesta,[139] el indicador resumen para la región alcanza casi el 20 por ciento (ver tabla 25 en el anexo).

En cuanto a la evolución en el tiempo, la evidencia presentada en el gráfico 7 (a la izquierda) no es concluyente: desde 2004 la tendencia decreciente ha sido revertida, pero no es lo suficientemente importante como para postular una firme tendencia hacia una mayor integración de los activos en cartera en la región. Después de todo, un 5 por ciento es mucho más que el 2 por ciento, pero es simultáneamente un valor muy bajo. Teniendo en cuenta las dudas respecto a la exactitud de la información estadística y las variaciones anuales ya mencionadas que muestran las cifras de la tabla 15, lo más que se puede concluir es el inicio de un comportamiento ascendente. La comparación con Asia requiere prudencia en el análisis: de un valor de 14 por ciento el indicador sube de manera directa hasta un valor de 30 por ciento cinco años más tarde, en un claro movimiento de mayor integración (ver gráfico 10 a la izquierda en el anexo).

Gráfico 7

Integración en América del Sur del total de los activos externos en cartera, promedio anual ponderado (a la izquierda) y promedio ponderado por país (a la derecha), 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos CPIS-FMI.

En cuanto a los resultados por país, los promedios ponderados para todo el período (ver gráfico 7 a la derecha) muestran a Argentina y Uruguay como los más integrados. Mientras que el primero presenta un comportamiento ascendente (desde 1,4 por ciento en 2001 a más de 13 por ciento en 2007), el segundo se encuentra en una tendencia decreciente en su integración regional (desde 17 por ciento a principios de la década hasta un nivel actual entre 2 y 3 por ciento). Destacan, por lo decepcionante de sus cifras, los casos de Colombia (que no muestra una línea de comportamiento evidente) y Brasil (con una tendencia decreciente, contraria a lo que se esperaría dado su rol de prestamista regional). Mientras tanto, economías asiáticas como Malasia (con un promedio ponderado de más de 40 por ciento, y con un fuerte movimiento ascendente), Singapur (28 por ciento), Indonesia (24 por ciento), e incluso países con potencial económico como Corea (20 por ciento, alcanzando 32 por ciento en 2007) y la India (16 por ciento), están mucho más integrados (ver gráfico 10 a la derecha en el anexo).

Cuando el mismo indicador es calculado en base a datos sobre pasivos (derivados de información de los acreedores), aunque las cifras en valores absolutos son bastante diferentes (a veces reflejando la existencia de problemas de declaración en la base de datos), el panorama general de una disminución en la integración no se ve afectado. La tabla 16 muestra cifras aún inferiores: 1,33 por ciento contra 3,61 por ciento y una discrepancia similar con el caso de los países del Asia, dónde la integración de los pasivos en cartera es apenas menor (19 por ciento contra un 20 por ciento).

La diferencia más importante está reflejada en la evolución durante el periodo (gráfico 8 a la izquierda ilustra una clara tendencia creciente desde 2004, más allá de los bajos valores absolutos) y de las posiciones de los diferentes países (gráfico 8 a la derecha). Desde esta perspectiva Uruguay es el país más integrado regionalmente, resultado que es consistente con su rol histórico de centro *offshore* regional.

Tabla 16

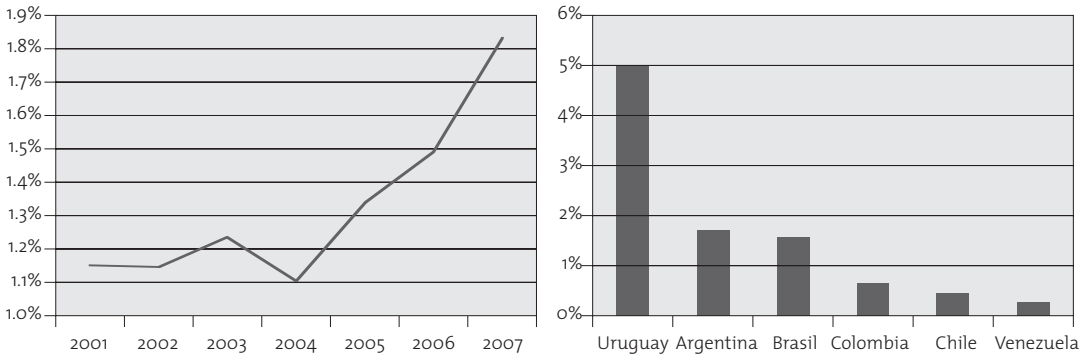
Integración en América del Sur del total de los pasivos externos en cartera, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	1.24%	0.90%	1.09%	1.26%	3.61%	0.89%	2.49%	1.64%	1.71%
Brasil	0.97%	1.22%	1.33%	1.26%	1.23%	1.80%	1.96%	1.40%	1.57%
Chile	0.40%	0.29%	0.27%	0.22%	0.52%	0.58%	0.66%	0.42%	0.45%
Colombia	0.29%	0.21%	0.32%	0.45%	0.48%	0.97%	1.04%	0.54%	0.65%
Uruguay	17.12%	13.11%	12.24%	3.50%	2.08%	1.33%	2.49%	7.41%	5.00%
Venezuela	0.58%	0.30%	0.44%	0.37%	0.28%	0.10%	0.10%	0.31%	0.28%
Promedio Simple	3.43%	2.67%	2.62%	1.18%	1.37%	0.95%	1.46%	1.95%	
Promedio Ponderado	1.15%	1.15%	1.24%	1.10%	1.34%	1.49%	1.83%	1.33%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CPIS-FMI.

Gráfico 8

Integración en América del Sur del total de los pasivos externos en cartera, promedio anual ponderado (a la izquierda) y promedio ponderado por país (a la derecha), 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos CPIS-FMI.

Gracias a lo detallado de la CPIS, es posible repetir los cálculos anteriores para diferentes tipos de activos y pasivos en cartera. Estos se dividen en tres tipos: acciones y deuda de corto y de largo plazo. Los mismos indicadores usados anteriormente y organizados de la misma manera, se presentan en el anexo (tablas 26 hasta 33 y gráficos 11 hasta 18). El examen de los resultados muestra que la integración a través de la deuda de largo plazo es mucho mayor que la de las acciones y de la deuda de corto plazo (esta última casi inexistente). Más aún, es posible notar que el rol general de Argentina como prestamista, que se obtenía del análisis anterior, se debe a las acciones. En términos de préstamos de largo plazo, la preeminencia de Uruguay surge de manera clara.

A pesar de la considerable información, la cual permite un análisis exhaustivo, la CPIS cubre sólo las inversiones en cartera. Otros tipos de riqueza financiera, inversión extranjera directa, depósitos, préstamos con distintos plazos (y la distribución entre los países de la región) no han sido examinados hasta ahora. Respecto a estos otros tipos de riqueza no existe una base equivalente a la CPIS.

Para cubrir esta ausencia, el uso de fuentes nacionales de datos, y por lo tanto parciales, fue necesaria. Afortunadamente, el Banco Central de Brasil (BCB) publica todos los años una encuesta sobre la distribución geográfica de los activos del país.[140] A pesar de ser el único caso de este tipo de investigación en la región, las cifras proveen información valiosa, dado el rol de Brasil en el proceso de integración regional y el tamaño de su economía.

Teniendo en cuenta que ya presentamos las cifras correspondientes a Brasil respecto a los valores extranjeros en cartera – 2,72 por ciento en términos de activos y 1,57 por ciento en términos de deudas – el objetivo se centra en otros tipos de valores: IED (por lo menos 10 por ciento del total del capital de la compañía), préstamos inter-empresas, financiamiento y *leasing* de exportaciones, préstamos y depósitos. Los principales indicadores se presentan en la tabla 17, de manera similar

a las presentaciones anteriores: las cifras son porcentajes del valor total distribuido al resto de las once economías sudamericanas.

La impresión general que surge es la de una integración más profunda que la que muestran las cifras de activos y pasivos en cartera. El indicador del 7 por ciento, aunque bajo en términos absolutos, es dos veces mayor que el que se obtenía en los casos anteriores (ver tablas 15 y 16). Sin embargo la tendencia se mueve en la misma dirección, con una disminución de la importancia de la región como deudora o destinataria por parte de los inversores brasileños.

Tabla 17

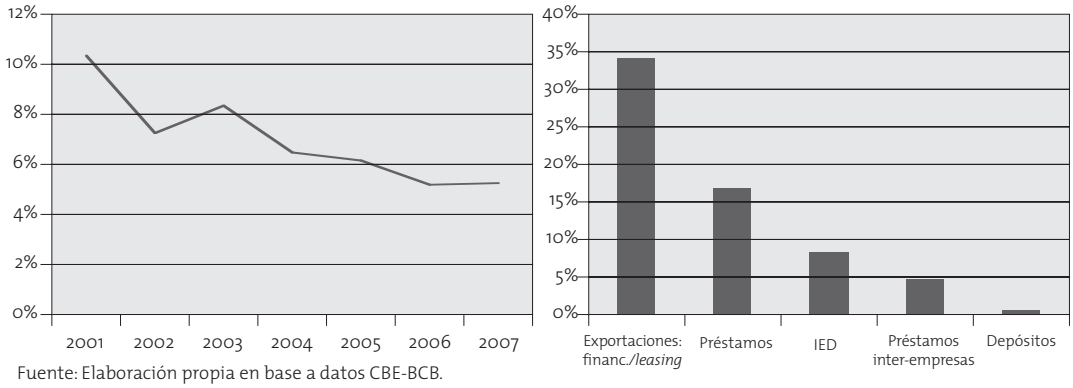
Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
IED (10% o más)	12.3%	8.0%	10.8%	7.7%	7.6%	6.5%	7.9%	8.7%	8.3%
Préstamos inter-empresas	9.9%	7.8%	9.8%	5.4%	5.4%	1.4%	1.3%	5.9%	4.6%
Exportaciones: financiamiento/*leasing*	45.4%	27.6%	13.8%	30.1%	51.7%	43.8%	53.7%	38.0%	34.1%
Préstamos	13.8%	18.8%	16.4%	21.9%	10.4%	21.4%	18.1%	17.2%	17.0%
Depósitos	0.6%	0.3%	0.2%	0.5%	0.8%	0.8%	0.7%	0.6%	0.6%
Promedio Simple	16.4%	12.5%	10.2%	13.1%	15.2%	14.8%	16.3%	14.1%	
Promedio Ponderado	10.3%	7.2%	8.3%	6.5%	6.1%	5.2%	5.2%	7.0%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CBE-BCB.

Gráfico 9

Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, promedios anuales ponderados (a la izquierda) y por tipo de activos (a la derecha), 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos CBE-BCB.

Más allá de la tendencia general, se pueden apreciar importantes diferencias entre las distintas categorías: la importancia del financiamiento/*leasing* de exportaciones y de créditos por un lado y la muy baja integración de depósitos, préstamos inter-firmas e IED (ver gráfico 9 a la derecha). Este último resultado no es el esperado, ya que no apoya la existencia del fenómeno denominado "translatinas" – la "ofensiva" de firmas brasileñas hacia las otras economías y firmas sudamericanas que tratan de aprovechar las economías de escala regionales y los mercados domésticos vecinos.

Sin embargo, la evidencia aquí presentada puede estar distorsionada por la presencia de (y el rol que juegan) las economías catalogadas como "paraísos fiscales" que son fuente y destino de la IED y de otros tipos de flujos financieros. Para sortear esta influencia, se realizaron los cálculos excluyendo de la muestra aquellas economías catalogadas por el FMI como centros *offshore* – de las cuáles más de cuarenta aparecen como destinos de las inversiones brasileñas. Esta opción metodológica equivale a suponer que la misma distribución de capital directamente invertido en cada país se aplica a la riqueza canalizada vía estos centros *offshore*.

Los resultados de estos nuevos cálculos se presentan en las tablas 23 y 24 del anexo y difieren bastante de las cifras iniciales. Cuando se compara el indicador sintético con los resultados obtenidos incluyendo los centros *offshore*, casi se triplica la cifra (19,3 por ciento frente 7 por ciento), y cuatro de las seis categorías consideradas muestran incrementos substanciales en los niveles de integración. El mayor aumento está relacionado con los préstamos inter-firmas (desde 4,2 por ciento hasta casi 43 por ciento), mientras que los préstamos (15 por ciento hasta 60 por ciento) y la IED (cuyo valor se multiplica por tres) también muestran aumentos apreciables. Estos cambios suficientes para alterar el ranking de las diferentes categorías: desde este punto de vista los préstamos parecen ser el mayor vínculo entre Brasil y sus vecinos. Si embargo, en cuanto a la evolución temporal, el panorama es similar al anteriormente descrito: la misma tendencia decreciente persiste independientemente de que se excluya a los centros *offshore*; el valor en 2007 es apenas la mitad del observado al inicio del período (2001).

En resumen, del análisis de los indicadores basados en cantidades aquí utilizados se puede concluir que el nivel actual de integración en América del Sur es bastante bajo, tanto en términos absolutos como relativos. En cuanto a los valores de activos y pasivos en cartera, no sólo los promedios son insignificantes, sino que también la tendencia reciente no es consistente con el movimiento ascendente de vínculos regionales observados, por ejemplo en las relaciones comerciales. Cuando nos centramos en una cobertura aún más restringida, los indicadores para otros tipos de activos y pasivos muestran una integración mayor, pero sin tendencia creciente y con un grado de integración mucho mayor en los casos de préstamos y de financiamiento/*leasing* de exportaciones. Este último resultado coincide con los movimientos actuales de internacionalización de algunos bancos privados y públicos del Brasil, lo cual no se observa en el caso de IED no-financiera. También resalta de forma evidente la presencia e influencia de centros *offshore* en las relaciones financieras en de la región, un resultado que, *per se*, es otro indicador de los desafíos que enfrenta la dimensión financiera de la integración en América del Sur.

4.3 Indicadores basados en precios

Finalmente, el tercer conjunto de indicadores comparte muchos de los inconvenientes ya mencionados, y los vuelve menos relevantes para los objetivos del presente trabajo. A pesar de la controversia teórica respecto a la "ley de un solo precio", dos factores adicionales necesitan ser tenidos en cuenta.

El primero es una cuestión de definición. De acuerdo a la teoría tradicional sobre indicadores de precios,[141] comportamientos similares en las tasas de interés, mercados de valores y de bonos, ponen de evidencia cierto grado de integración, derivada de la eficiencia de las fuerzas del mercado.

Respecto a las tasas de interés, la influencia de las políticas monetarias es mucho más importante que los efectos igualadores de cualquier movimiento de capitales. En este sentido, la correlación entre tasas de interés puede ser vista más como un indicador de cooperación de política monetaria que como una medida de integración financiera. En el caso de los mercados de bonos y acciones, la correlación puede ser un signo de contagio: dos activos diferentes no integrados, sujetos a la misma evaluación positiva (o negativa) por parte del mismo actor externo, se pueden mover juntos sin que exista ningún tipo de relación entre ellos.

El segundo factor a tener en cuenta se deriva de la disponibilidad de estadísticas. La ausencia de un activo o tasa de interés regional de referencia, así como los altos niveles de volatilidad y los bajos niveles de liquidez en los mercados de valores de la región, para no mencionar además la pobre calidad de las estadísticas nacionales, obstaculizan el logro del objetivo de esta sección, incrementando la necesidad de ser prudente en la interpretación de los resultados.

Con todas estas precauciones en mente, se construyen tres tipos de medidas en base a información de: (i) el mercado monetario; (ii) el mercado de bonos; y (iii) el mercado de acciones. Un índice de correlación simple se calcula en cada caso: una medida por cada par de países, basada en datos mensuales entre los años 2002 y 2008.

El primer indicador está basado en el mercado monetario y se muestra en la tabla 18. Usando la tasa de interés a más corto plazo (*overnight interest rate*) es evidente la ausencia de correlación entre las dos economías más importantes de América del Sur.

Tabla 18

Correlaciones de los mercados monetarios, 2002-2008

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Argentina	1.00						
Brasil	0.03	1.00					
Chile	0.12	-0.44	1.00				
Colombia	-0.15	-0.65	0.48	1.00			
Ecuador	0.02	-0.42	0.37	0.08	1.00		
Perú	-0.26	-0.47	0.33	0.43	0.22	1.00	
Venezuela	0.51	0.22	0.11	-0.09	-0.06	-0.23	1.00

Fuente: Eleboración propia en base a Datastream.

De hecho, el mercado monetario de Brasil emerge, de acuerdo a los resultados, como el más aislado del resto de los países de la región, debido probablemente a la idiosincrasia de su política monetaria y mercado de deuda pública. En contraste, altas correlaciones aparecen entre Argentina y Venezuela (el único caso donde el indicador es positivo y cuyo valor supera el 0,5), Colombia y Chile, Perú y Colombia. Cuando se compara con algunas economías asiáticas (ver tabla 22 en el anexo), la hypótesis que los coeficientes de correlación en el caso de América del Sur son bajos, se ve reforzada: en Asia (dejando de lado los bajos valores para China e India), se observan muchos pares de países con una alta correlación entre sus mercados monetarios. De forma muy simple, el promedio de las correlaciones entre los siete países sudamericanos en el período considerado es de sólo 0,01, mientras que para las nueve economías asiáticas es de 0,18.

De esta forma, la primera evidencia que surge del uso de indicadores de precios lleva a la conclusión de que los mercados monetarios y las políticas monetarias en América del Sur no se mueven conjuntamente. Más que un signo convincente de (des)integración financiera – debido a las controversias alrededor de este tipo de indicadores – parece evidente la falta de coordinación (e incluso de liderazgo) en uno de los frentes más importantes de la política económica. Incluso sin considerar la hipótesis de la "ley de un solo precio" o las consecuencias que de ella se desprenden, el resultado aquí obtenido ciertamente es un indicio de los desafíos existentes para el futuro de la cooperación financiera y también para el proceso de integración.

Se sigue el mismo procedimiento cuando se analizan los mercados de bonos. Sin embargo, las dificultades son mayores en este caso. En la región no hay nada que se parezca a un "bono de referencia", cuyas variaciones pudieran ser seguidas por los otros títulos, mostrando un signo claro de integración. La única evidencia disponible proviene de fuentes externas: el "*EMBI+ spreads*", una medida convencional que utilizan los inversores internacionales cuando evalúan una economía. Este indicador es una medida de bonos soberanos comercializados en los mercados internacionales, y siempre que el activo de referencia sea el mismo (el US *equivalent bond*), se puede utilizar para este artículo.

Contrastando con el mercado monetario, las cifras indicadas en la tabla 19 revelan un mayor nivel de correlación. Si se toma el nivel de 0,5 como punto de corte, existe una correlación entre los movimientos de casi todos los bonos (las excepciones son Chile y Ecuador en sus lazos con Argentina y Brasil). Estos resultados son aún más sorprendentes cuando se comparan a los de Asia (tabla 23 del anexo), donde la correlación es por lo general baja.

Tabla 19

Correlaciones de los mercados de bonos, 2002-2008

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela
Argentina	1.00							
Brasil	0.74	1.00						
Chile	0.13	0.42	1.00					
Colombia	0.82	0.93	0.50	1.00				
Ecuador	0.30	0.46	0.81	0.60	1.00			
Perú	0.77	0.94	0.56	0.97	0.65	1.00		
Uruguay	0.77	0.92	0.50	0.93	0.60	0.93	1.00	
Venezuela	0.57	0.66	0.80	0.78	0.81	0.80	0.78	1.00

Fuente: Eleboración propia en base a Datastream.

El significado de esta evidencia necesita ser interpretado con mucha prudencia. En realidad es más un resultado de contagio que de integración y, en este caso, los mayores valores no son necesariamente positivos. Los bonos externos de estas economías están, en la práctica, sujetos a la evaluación de inversores extranjeros, y sus movimientos (o co-movimientos) pueden ser atribuidos no a la integración de los mercados de bonos, pero sí a la incapacidad de los inversores para diferenciar entre los distintos países.

La misma advertencia se puede plantear en el caso del tercer grupo de indicadores de precios, que se derivan de los índices de los mercados de valores (ver tabla 20). En este caso existen algunas diferencias técnicas: la tasa de rentabilidad (medida como el cambio porcentual anual) se usa como proxy de los precios de los mercados de valores para calcular las correlaciones.[142] Los resultados muestran una alta correlación, similar además a la observada en Asia (tabla 24 en el anexo).[143]

Tabla 20

Correlaciones de los mercados de acciones, 2002-2008

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia
Argentina	1.00			
Brasil	0.56	1.00		
Chile	0.72	0.87	1.00	
Colombia	0.53	0.31	0.31	1.00

Fuente: Eleboración propia en base a Datastream.

Sin embargo, las dificultades y precauciones necesarias para la interpretación de resultados de los indicadores de precios (en especial los de mercados de acciones y bonos) no significan que no sean útiles para analizar el nivel actual de integración financiera. A pesar de que las altas correlaciones (y la baja dispersión) de los mercados de bonos y acciones entre los países de la región no son necesariamente una clara indicación de la existencia de una integración financiera, la evidencia puede ser utilizada como un importante insumo para el análisis de las dimensiones institucionales del proceso general de integración. Los mejores ejemplos son las aspiraciones hacia la creación de un mercado regional unificado de bonos o la asociación de las bolsas de valores en Sudamérica (supuestamente lideradas por el *BM&F Bovespa* [144] de Brasil), lo cual debería ir precedido de fuertes vínculos establecidos entre los mercados nacionales. Además, la no diferenciación entre los países de la región es, desde el punto de vista de los inversores internacionales, otro argumento más a favor de una mayor cooperación regional respecto al financiamiento de corto plazo, especialmente en tiempos de crisis. En cierto sentido, este testimonio indica que la actitud corriente durante períodos difíciles en la región – cada país tratando de diferenciarse de sus vecinos – no es solamente dañina para la integración, sino también innecesaria.

5 Conclusiones

El presente documento, partiendo de argumentos teóricos a favor de la integración financiera regional, ha tratado de contrastar dos dimensiones de este proceso en América del Sur, la dimensión institucional y el grado efectivo de cooperación actual, con una tentativa de cuantificación obstaculizada por dificultades técnicas y teóricas. Los resultados de este contraste, a pesar de las imperfecciones del análisis empírico, son bastante reveladores: existen una amplia brecha entre las intenciones oficiales y el funcionamiento efectivo de la integración financiera; y también entre la estructura formal y la importancia que concretamente los actores financieros importantes de cada país otorgan a la región.

La idea de una integración dirigida mayormente por elementos políticos parece ser corroborada. De forma contraria a lo que sucede con el proceso de integración en Asia, en América del Sur el sector privado no está asociado a las negociaciones, la diplomacia y las intenciones y ambiciones oficiales. Más aún, el funcionamiento de las instituciones oficiales no es tan efectivo como se esperaría (o como lo fue en el pasado): en algunos casos la importacia de la integración financiera ha ido cayendo con el tiempo, en otros, el alcance es bastante más limitado.

Sin embargo, mirando hacia el futuro, la dicotomía aquí identificada no debe ser sólo vista como un obstáculo a la intensificación del proceso de integración en un sentido amplio – dada la importancia del aporte financiero al mismo – sino también como la oportunidad para introducir cambios importantes. La actuación de la CAF y el FLAR y sus posibilidades de expansión; las reformas requeridas en el CCR y el lento crecimiento del SML; la creciente importancia de las economías sudamericanas respecto a los bancos brasileños (especialmente para préstamos y financiamiento de comercio exterior); e incluso la evidencia de la falta de coordinación de las políticas monetarias, los altos niveles de contagio (no relacionados con la integración) y los bajos niveles de participación en los activos en cartera, son resultados que deben examinarse de una manera cuidadosa, siempre con el objetivo de intensificar las relaciones financieras dentro de la región.

Finalmente, respecto a las actividades de investigación, el primer intento de evaluar cuantitativamente la integración financiera abre un amplio campo para investigaciones futuras. Entre los esfuerzos que se pueden porseguir, se puede mencionar: la profundización de la comparación con Asia, la mejora de los indicadores basados en los precios (en términos de disponibilidad e interpretación de los resultados) y la búsqueda de indicadores de activos y pasivos no en cartera, para una muestra más numerosa de países sudamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI (2009). *Evaluación del funcionamiento del Sistema de Pagos en el año de 2008*. Disponible en: *http://www.aladi.org*.

Baele, L., Ferrando, A., Hördahl, P., Krylova, E. y Monnet, C. (2004). "Measuring European financial integration", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20 (4): 509-530.

Baltzer, M., Cappiello, L., De Santis, R. y Manganelli, S. (2008). "Measuring financial integration in new EU Member States", *ECB Occasional Papers Series*, No. 81, Frankfurt, European Central Bank. Disponible en: h*ttp://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp81.pdf*.

CER, Comisión Estratégica de Reflexión (2006). *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Disponible en: *http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm*

Edison, H. J., Levine, R., Ricci, L. y Sløk, T. (2002). "International financial integration and economic growth", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 21 (6): 749-776.

Fischer, S. (1998). "Capital-account liberalization and the role of IMF", *Essays in International Finance, No.* 207, Princeton, Princeton University Press: 1-10.

Kose, M. A., Prasad, E., Rogoff, K. y Wei, S. (2006). "Financial globalization: a reappraisal", *IMF Working Paper*, No. 06/089, Agosto 2006. Disponible en: *http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06189.pdf*.

Kubelec, C. y Sá, F. (2009). "The Geographical Composition of National External Balance Sheets: 1980-2005", *Bank of England Working Paper*, No. 384, Marzo 2010. Disponible en: *http://www.bankofengland.co.uk/publications/workingpapers/wp384.pdf*.

Kuwayama, M. (1999). "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature", *Serie Comercio Internacional*, No. 4, CEPAL, Santiago de Chile, Diciembre 1999. Disponible en: *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4283/lcl1299i.pdf*.

Landim, R. (2009). "Moeda local pagou apenas 0,12% do comércio entre Brasil e Argentina", *Valor Econômico*, 22.04.2009.

Leo, S. (2009). "Carteira do BNDES na América do Sul soma US$ 15,6 bilhões", *Valor Econômico*, 27.08.2009.

Medeiros, C. A. (2009). "Alternatives Models for South American Integration", mimeo.

Motta Veiga, P. M. y Ríos, S. P. (2007). "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e dilemas", *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, Santiago de Chile, Julio 2007. Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf*.

Obstfeld, M. y Taylor, A. M. (2004). *Global capital markets: integration, crisis, and growth*, Cambridge, Cambridge Univesity Press.

Ocampo, J. A. (2006). "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos",. En: Ocampo. J. A., ed. *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, CEPAL (Libros de la Cepal No. 91).

Ortiz, I. y Ugarteche, O. (2008). "Bank of the South: Progress and Challenges", *SSRN Working Paper Series*, No. 1353450. Disponible en: *http://papers.ssrn.com*.

Quinn, D. (1997). "The correlates of change in international financial regulation", *American Political Science Review*, Vol. 91 (3): 531-551.

Rocha, J. (2009a). "Brasil e Argentina vão elevar linha de crédito do CCR para US$ 1,5 bi", *Valor Econômico*, 24.04.2009.

Rocha, J. (2009b). "Brasil vai propor acesso de Cuba a mecanismo comercial da ALADI", *Valor Econômico*, 16.04.2009.

Rodrik, D. (1998). "Who needs capital-account convertibility?", *Essays in International Finance* 207. Princeton, Princeton University Press: 55-65.

Rüttimann, A. B., Senra, A. B., Koblitz, A. C. V., Ferreira, L. B., Souza, M. Z., Marchesini, R. C. y Neto, T. M. (2008). "CCR: Seu Papel no Financiamento à Infra-Estrutura", *Revista do BNDES*, Vol. 14 (29): 81-114, Junio 2008. Disponible en: *http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2904.pdf*.

Titelman, D. (2006). "La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe". En: Ocampo. J. A., ed. *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, CEPAL (Libros de la Cepal No. 91).

UNCTAD (2007). *Trade and Develoment Report: Regional cooperation for development*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas. Disponible en: *http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf*

Vaillant, M. (2007). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", *Serie Comercio Internacional*, No. 83. CEPAL, Agosto 2007, Santiago de Chile. Disponible en: *http://www.scribd.com/doc/7306109/Convergencias-Divergencias-Integracion-Sudamericana*.

ANEXO

Tabla 21

Convenio de pagos y créditos recíprocos: estadísticas históricas, 1966-2008

	Pagos por adelantado	Transferencias de monedas extranjeras (millones US$)	Pagos por adelantado / Total	Transacciones canalizadas (millones US$)	Transferencias de monedas extranjeras / Transacciones canalizadas	Importaciones intra-regionales (millones US$)	Transacciones canalizadas / Importaciones intra-regionales	Ahorro de divisas extranjeras*
1966	0.0	31.4	0.0	106.4	29.5	985.0	10.8	70.5
1967	0.0	93.8	0.0	332.8	28.2	1008.0	33.0	71.8
1968	0.0	129.5	0.0	392.1	33.0	1062.0	36.9	67.0
1969	0.0	81.0	0.0	481.8	16.8	1301.0	37.0	83.2
1970	15.0	109.6	13.7	560.5	19.6	1354.0	41.4	80.4
1971	24.2	136.2	17.8	695.2	19.6	1485.0	46.8	80.4
1972	8.7	188.6	4.6	979.2	19.3	1664.0	58.8	80.7
1973	10.2	281.3	3.6	1398.4	20.1	2312.0	60.5	79.9
1974	77.7	387.3	20.1	2275.9	17.0	3930.0	57.9	83.0
1975	53.1	661.9	8.0	2384.7	27.8	4006.0	59.5	72.2
1976	105.4	652.3	16.2	2922.9	22.3	4711.0	62.0	77.7
1977	170.1	887.3	19.2	3936.0	22.5	5962.0	66.0	77.5
1978	55.7	1134.9	4.9	4456.7	25.5	5939.0	75.0	74.5
1979	300.0	1629.6	18.4	6420.7	25.4	8671.0	74.0	74.6
1980	681.9	2020.5	33.7	8642.6	23.4	10529.0	82.1	76.6
1981	868.9	2553.6	34.0	9331.4	27.4	12199.0	76.5	72.6
1982	632.9	2244.8	28.2	7769.7	28.9	10620.0	73.2	71.1
1983	309.2	1809.0	17.1	6470.5	28.0	7698.0	84.1	72.0
1984	155.0	2051.8	7.6	6775.9	30.3	8543.0	79.3	69.7
1985	61.7	1498.8	4.1	6725.8	22.3	7533.0	89.3	77.7
1986	13.7	1066.3	1.3	6672.6	16.0	7674.0	87.0	84.0
1987	65.5	1269.2	5.2	7491.8	16.9	8496.0	88.2	83.1
1988	61.0	1458.0	4.2	8752.6	16.7	9914.0	88.3	83.3
1989	162.0	2512.6	6.4	10136.9	24.8	11147.0	90.9	75.2
1990	472.4	3469.0	13.6	10019.6	34.6	12691.8	78.9	65.4
1991	768.8	2866.1	26.8	11610.5	24.7	16036.0	72.4	75.3
1992	2346.9	3845.3	61.0	13772.2	27.9	20614.5	66.8	72.1
1993	3293.1	3823.6	86.1	13175.8	29.0	23538.9	56.0	71.0
1994	3473.4	3836.5	90.5	11721.1	32.7	29322.2	40.0	67.3
1995	5698.1	6096.5	93.5	14020.2	43.5	35631.6	39.3	56.5
1996	3887.0	4176.8	93.1	9621.3	43.4	40271.2	23.9	56.6
1997	3579.3	3756.3	95.3	7864.2	47.8	46979.0	16.7	52.2
1998	2503.1	2655.0	94.3	5570.2	47.7	45733.0	12.2	52.3
1999	1735.1	1923.5	90.2	3930.5	48.9	39164.4	10.0	51.1
2000	1541.5	1661.4	92.8	3265.9	50.9	48834.6	6.7	49.1
2001	730.6	840.7	86.9	1472.8	57.1	47275.4	3.1	42.9
2002	523.6	660.2	79.3	917.9	71.9	41797.0	2.2	28.1
2003	406.6	528.3	77.0	702.3	75.2	46180.7	1.5	24.8
2004	1912.7	2233.4	85.6	2402.0	93.0	63119.2	3.8	7.0
2005	3409.8	3917.1	87.0	4106.5	95.4	80050.0	5.1	4.6
2006	5361.1	6013.7	89.1	6233.8	96.5	96280.7	6.5	3.5
2007	10369.8	11150.4	93.0	11403.8	97.8	116253.3	9.8	2.2
2008	11505.9	12316.6	93.4	12657.4	97.3	143018.1	8.9	2.7

* Diferencia entre el valor de las operaciones canalizadas y las trasferencias de divisas extranjeras, dividido por el valor de las operaciones canalizadas.

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI (2009).

Tabla 22

Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados monetarios, 2002-2008

	China	China HK*	India	Indonesia	Corea	Malasia	Filipinas	Singapur	Tailandia
China	1.00								
China HK*	-0.31	1.00							
India	0.16	0.11	1.00						
Indonesia	0.12	-0.09	0.08	1.00					
Corea	0.43	0.22	0.39	0.03	1.00				
Malasia	0.12	0.48	0.44	-0.27	0.74	1.00			
Filipinas	-0.49	0.56	-0.26	0.04	-0.40	-0.16	1.00		
Singapur	-0.31	0.87	0.08	-0.30	0.09	0.50	0.57	1.00	
Tailandia	-0.17	0.76	0.39	-0.19	0.41	0.79	0.23	0.81	1.00

* Hong Kong (China)
Fuente: Elaboración propia en base a Datastream.

Tabla 23

Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados de bonos, 2002-2008

	China	Corea	Malasia	Filipinas	Tailandia
China	1.00				
Corea	0.00	1.00			
Malasia	0.78	0.31	1.00		
Filipinas	0.05	0.32	0.49	1.00	
Tailandia	-0.08	0.73	0.37	0.57	1.00

Fuente: Elaboración propia en base a Datastream.

Tabla 24

Economías de Asia integradas: correlaciones de los mercados de acciones, 2002-2008

	China	China HK*	Indonesia	Corea	Malasia	Filipinas
China	1.00					
China HK*	0.63	1.00				
Indonesia	0.44	0.89	1.00			
Corea	0.30	0.76	0.72	1.00		
Malasia	0.72	0.88	0.87	0.63	1.00	
Filipinas	0.56	0.77	0.85	0.61	0.87	1.00

* Hong Kong (China)
Fuente: Elaboración propia en base a Datastream.

Tabla 25

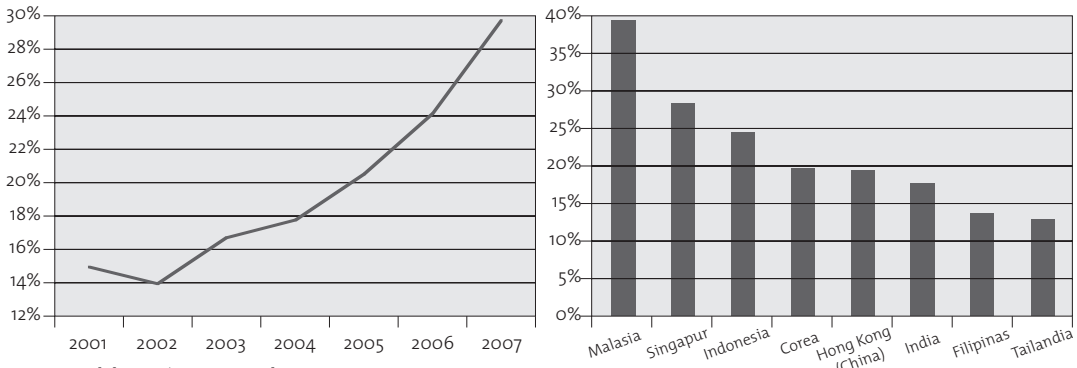
Integración en Asia de los activos externos en cartera, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Hong Kong (China)	11.24%	10.87%	14.12%	14.62%	17.24%	23.31%	27.67%	17.01%	19.52%
India				10.40%	12.95%	22.29%	17.18%	15.70%	17.61%
Indonesia	20.85%	10.53%	10.99%	11.09%	30.12%	41.08%	37.07%	23.10%	24.46%
Malasia	34.32%	31.03%	41.39%	24.06%	31.65%	39.03%	47.79%	35.61%	39.33%
Filipinas	5.57%	6.70%	7.05%	3.91%	19.79%	18.80%	19.68%	11.64%	13.74%
Corea	19.99%	11.97%	6.87%	3.84%	4.80%	13.12%	32.00%	13.23%	19.68%
Singapur	21.39%	20.32%	23.81%	27.46%	30.61%	29.40%	33.96%	26.71%	28.37%
Tailandia	30.55%	3.88%	6.74%	17.06%	23.40%	19.06%	9.46%	15.74%	12.91%
Promedio Simple	20.56%	13.62%	15.85%	14.06%	21.32%	25.76%	28.10%	19.84%	
Promedio Ponderado	14.94%	13.94%	16.70%	17.80%	20.53%	24.18%	29.73%	19.69%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 10

Integración en Asia de los activos externos en cartera, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 26

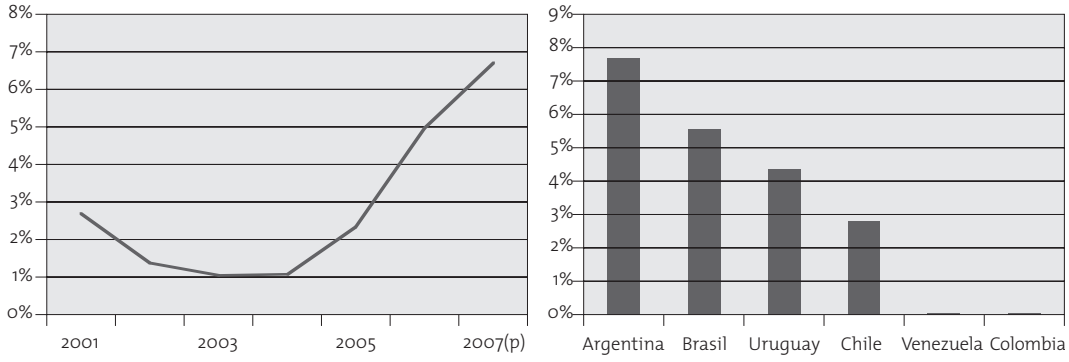
Integración en América del Sur de los activos externos de acciones, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	1.02%	0.72%	0.92%	1.47%	6.65%	11.69%	18.43%	5.84%	7.70%
Brasil	7.88%	5.66%	5.55%	6.54%	5.02%	3.39%	5.56%	5.66%	5.55%
Chile	1.45%	0.28%	0.16%	0.12%	0.38%	3.59%	4.44%	1.49%	2.79%
Colombia	0.00%	0.09%	0.03%	0.04%	0.02%	0.00%	0.01%	0.03%	0.02%
Uruguay	17.11%	1.06%	5.14%	0.41%	2.61%	3.31%	2.02%	4.52%	4.38%
Venezuela	1.04%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.15%	0.17%	0.04%
Promedio Simple	4.75%	1.30%	1.97%	1.43%	2.45%	3.66%	5.10%	2.95%	
Promedio Ponderado	2.69%	1.39%	1.05%	1.07%	2.35%	4.98%	6.70%	2.89%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 11

Integración en América del Sur de los activos externos de acciones, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 27

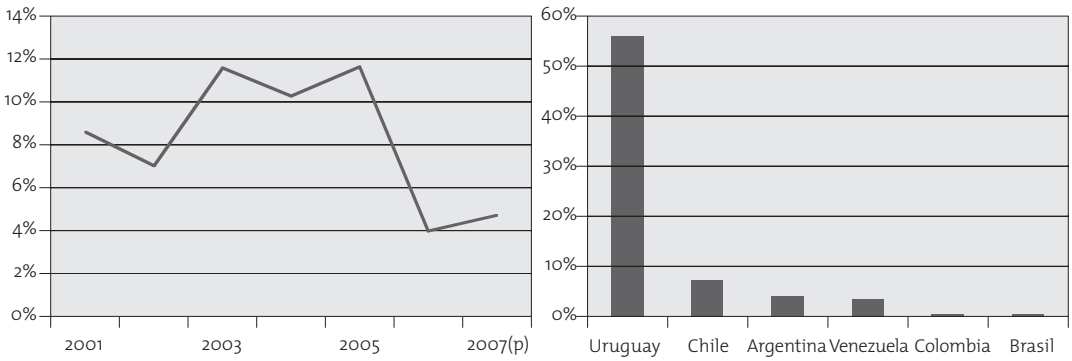
Integración en América del Sur de los activos externos en cartera del total de la deuda, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	1.95%	4.82%	4.41%	3.78%	4.42%	3.55%	4.09%	3.86%	3.89%
Brasil	0.42%	1.56%	2.25%	1.50%	0.27%	0.49%	0.06%	0.94%	0.55%
Chile	13.55%	9.71%	13.15%	9.59%	20.95%	5.27%	4.98%	11.03%	7.30%
Colombia	1.05%	1.41%	1.69%	0.76%	0.79%	0.43%	0.29%	0.92%	0.61%
Uruguay	59.14%	54.03%	74.94%	61.97%	52.70%	42.12%	51.30%	56.60%	55.95%
Venezuela	3.09%	0.31%	0.11%	0.18%	25.95%	0.33%	3.59%	4.79%	3.56%
Promedio Simple	13.20%	11.97%	16.09%	12.96%	17.51%	8.70%	10.72%	13.02%	
Promedio Ponderado	8.61%	7.01%	11.57%	10.26%	11.66%	4.00%	4.73%	8.26%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 12

Integración en América del Sur de los activos externos en cartera del total de la deuda, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar
Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 28

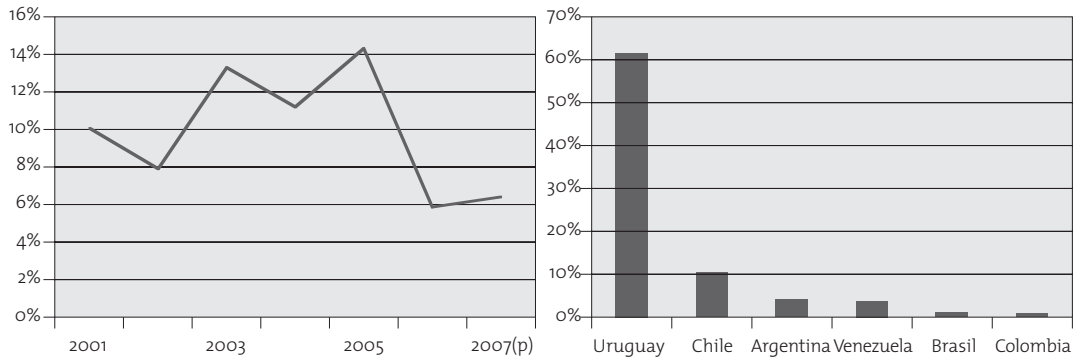
Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de largo plazo, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	2.00%	4.80%	4.54%	3.78%	4.57%	3.62%	4.21%	3.93%	3.97%
Brasil	0.74%	3.74%	2.43%	3.07%	0.75%	1.09%	0.10%	1.70%	1.09%
Chile	15.32%	9.72%	13.24%	9.96%	22.36%	16.91%	6.21%	13.39%	10.42%
Colombia	1.23%	1.03%	2.18%	1.12%	1.02%	0.59%	0.37%	1.08%	0.77%
Uruguay	58.60%	55.23%	75.22%	60.40%	57.52%	58.19%	62.10%	61.04%	61.58%
Venezuela	3.38%	0.37%	0.13%	0.19%	27.81%	0.35%	3.80%	5.15%	3.86%
Promedio Simple	13.55%	12.48%	16.29%	13.09%	19.00%	13.46%	12.80%	14.38%	
Promedio Ponderado	10.05%	7.94%	13.31%	11.23%	14.33%	5.88%	6.40%	9.88%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 13

Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de largo plazo, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 29

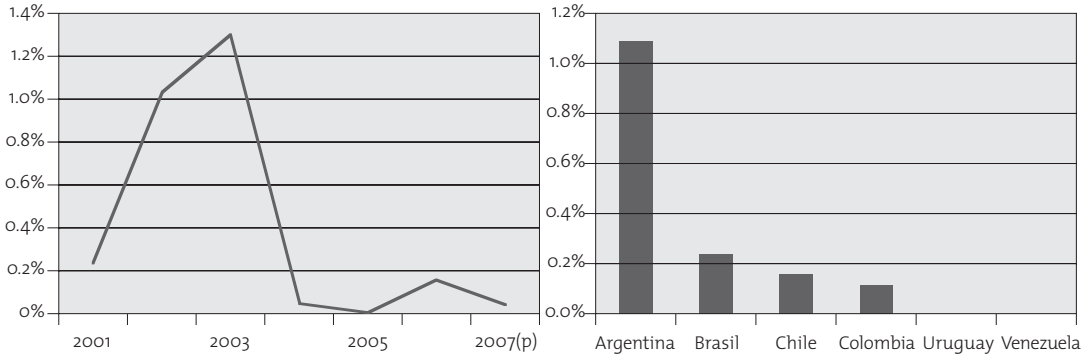
Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de corto plazo, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	0.00%	5.52%	0.00%	0.00%	0.00%	1.69%	0.40%	1.09%	1.09%
Brasil	0.37%	0.53%	2.18%	0.07%	0.00%	0.01%	0.04%	0.46%	0.24%
Chile	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%	0.22%	0.05%	0.16%
Colombia	0.00%	4.41%	0.03%	0.02%	0.00%	0.00%	0.02%	0.64%	0.11%
Uruguay	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Venezuela	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Promedio Simple	0.06%	1.74%	0.37%	0.02%	0.00%	0.30%	0.11%	0.37%	
Promedio Ponderado	0.24%	1.04%	1.30%	0.04%	0.00%	0.15%	0.04%	0.40%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 14

Integración en América del Sur de los activos externos en cartera de deuda de corto plazo, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 30

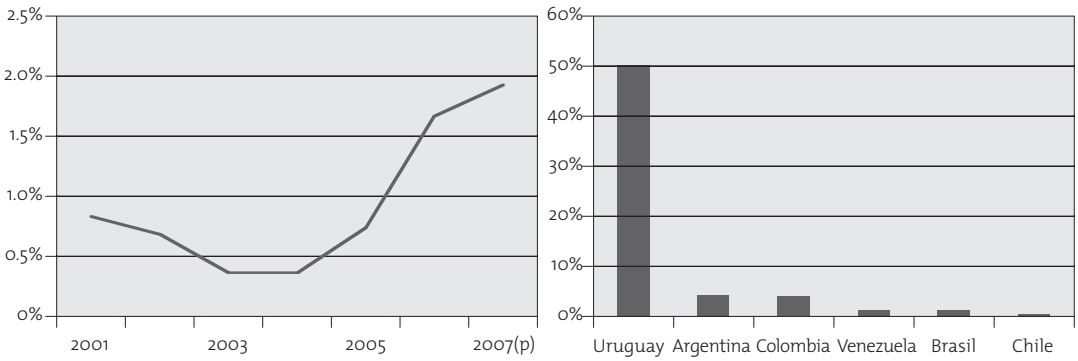
Integración en América del Sur de los pasivos externos en acciones, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	4.59%	3.24%	2.86%	1.75%	2.43%	4.07%	7.05%	3.71%	4.31%
Brasil	0.38%	0.24%	0.14%	0.19%	0.64%	1.60%	1.82%	0.71%	1.21%
Chile	0.02%	0.26%	0.26%	0.31%	0.61%	0.44%	0.44%	0.33%	0.39%
Colombia	2.39%	1.19%	1.65%	1.63%	0.42%	6.75%	4.81%	2.69%	4.00%
Uruguay	80.01%	46.63%	80.50%	81.92%	17.66%	71.90%	67.10%	63.67%	50.38%
Venezuela	1.80%	2.29%	1.77%	0.91%	1.36%	0.51%	0.07%	1.25%	1.27%
Promedio Simple	14.86%	8.97%	14.53%	14.45%	3.86%	14.21%	13.55%	12.06%	
Promedio Ponderado	0.83%	0.68%	0.36%	0.37%	0.74%	1.67%	1.93%	0.94%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 15

Integración en América del Sur de los pasivos externos en acciones, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar
Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 31

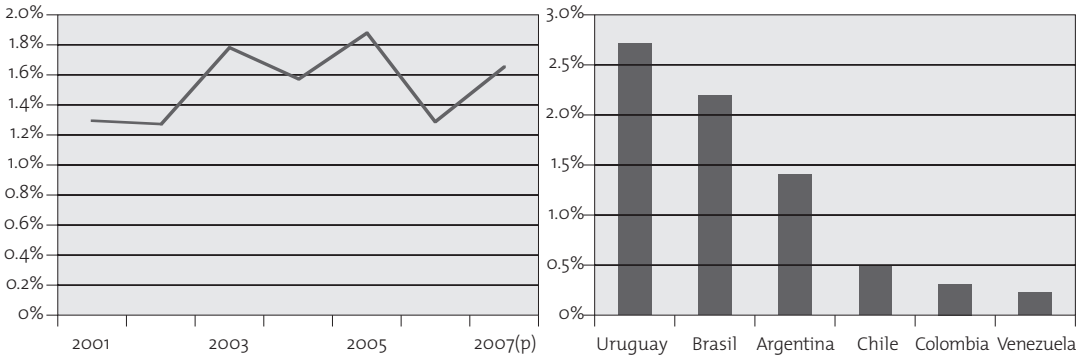
Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera del total de la deuda, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	0.83%	0.64%	0.86%	1.24%	3.82%	0.53%	1.66%	1.37%	1.41%
Brasil	1.39%	1.77%	2.41%	2.43%	2.13%	2.25%	2.53%	2.13%	2.19%
Chile	0.68%	0.21%	0.30%	0.18%	0.48%	0.67%	0.94%	0.49%	0.49%
Colombia	0.19%	0.17%	0.28%	0.39%	0.70%	0.25%	0.22%	0.31%	0.32%
Uruguay	14.70%	9.46%	9.14%	0.32%	0.09%	0.02%	0.08%	4.83%	2.71%
Venezuela	0.35%	0.14%	0.44%	0.34%	0.24%	0.08%	0.10%	0.24%	0.22%
Promedio Simple	3.02%	2.06%	2.24%	0.82%	1.24%	0.63%	0.92%	1.56%	
Promedio Ponderado	1.30%	1.28%	1.78%	1.57%	1.88%	1.29%	1.66%	1.54%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 16

Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera del total de la deuda, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 32

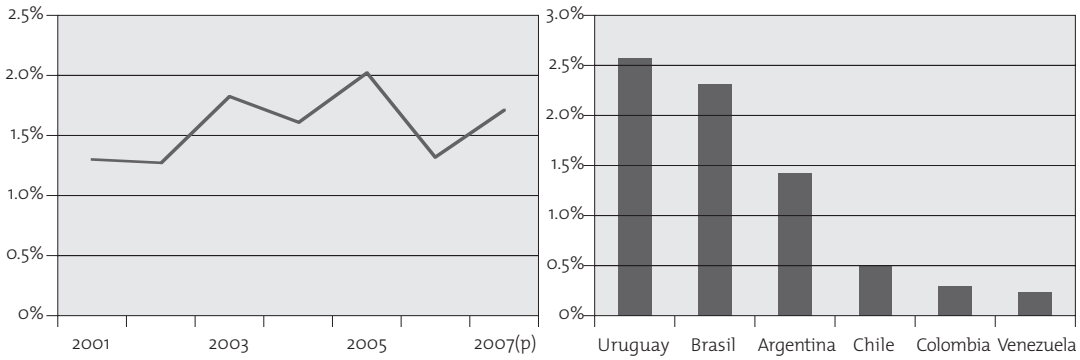
Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de largo plazo, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	0.81%	0.57%	0.87%	1.22%	3.87%	0.53%	1.76%	1.38%	1.42%
Brasil	1.41%	1.83%	2.68%	2.50%	2.28%	2.41%	2.69%	2.26%	2.32%
Chile	0.68%	0.21%	0.30%	0.18%	0.48%	0.67%	0.94%	0.49%	0.49%
Colombia	0.19%	0.15%	0.26%	0.42%	0.54%	0.24%	0.20%	0.29%	0.30%
Uruguay	15.48%	9.82%	7.60%	0.31%	0.10%	0.01%	0.04%	4.77%	2.58%
Venezuela	0.36%	0.15%	0.37%	0.41%	0.37%	0.07%	0.10%	0.26%	0.24%
Promedio Simple	3.15%	2.12%	2.01%	0.84%	1.27%	0.66%	0.96%	1.57%	
Promedio Ponderado	1.30%	1.28%	1.83%	1.61%	2.02%	1.32%	1.71%	1.58%	

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Gráfico 17

Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de largo plazo, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 33

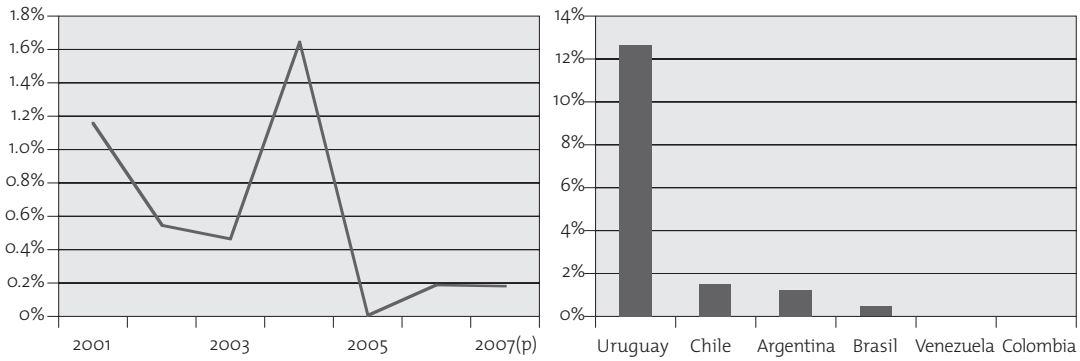
Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de corto plazo, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
Argentina	1.53%	3.73%	0.15%	3.65%	0.08%	0.08%	0.30%	1.36%	1.22%
Brasil	1.08%	0.00%	0.00%	1.67%	0.00%	0.08%	0.13%	0.42%	0.46%
Chile	0.00%	6.22%	0.00%	0.20%	0.00%	1.56%	1.43%	1.34%	1.50%
Colombia	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Uruguay	4.44%	0.00%	76.85%	3.37%	0.00%	4.96%	8.89%	14.07%	12.68%
Venezuela	0.00%	0.00%	0.00%	0.09%	0.00%	0.00%	0.02%	0.02%	0.01%
Promedio Simple	1.17%	1.66%	12.83%	1.50%	0.01%	1.12%	1.79%	2.87%	
Promedio Ponderado	1.16%	0.55%	0.46%	1.64%	0.00%	0.19%	0.18%	0.60%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CBE-BCB.

Gráfico 18

Integración en América del Sur de los pasivos externos en cartera de deuda de corto plazo, promedio anual ponderado (a la izquierda) y por país (a la derecha), 2001-2007



Nota: (p) preliminar
Fuente: Elaboración propia en base a CPIS-IMF.

Tabla 34

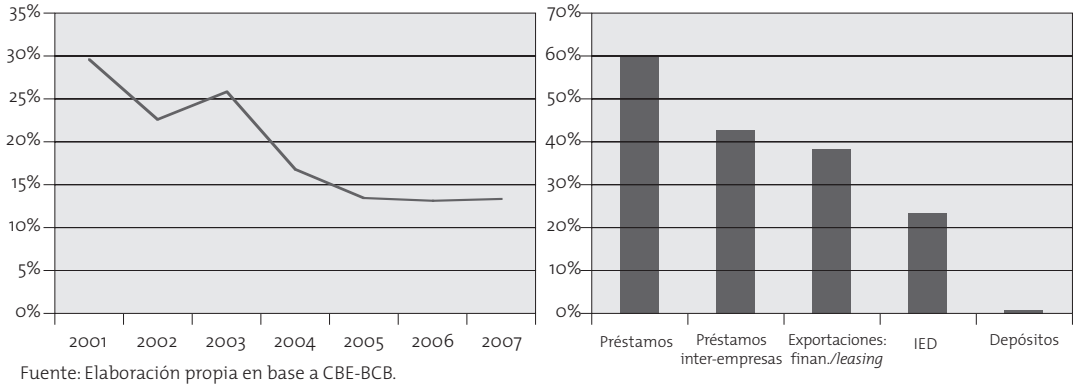
Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, excluyendo centros offshore, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Simple	Promedio Ponderado
IED (10% o más)	49.7%	32.6%	40.4%	20.5%	17.1%	17.5%	19.0%	28.1%	23.3%
Préstamos inter-empresas	38.5%	44.7%	60.8%	56.5%	61.9%	23.5%	18.0%	43.4%	42.8%
Exportaciones: financiamiento/*leasing*	49.1%	32.1%	15.0%	36.4%	58.6%	49.8%	59.1%	42.9%	38.4%
Préstamos	55.8%	56.3%	64.4%	69.3%	53.1%	62.4%	58.3%	59.9%	60.2%
Depósitos	0.7%	0.3%	0.4%	0.6%	1.0%	0.9%	0.9%	0.7%	0.8%
Promedio Simple	38.8%	33.2%	36.2%	36.7%	38.3%	30.8%	31.1%	35.0%	
Promedio Ponderado	29.7%	22.6%	25.9%	16.7%	13.4%	13.2%	13.4%	19.3%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CBE-BCB.

Gráfico 19

Integración de los activos externos no en cartera de Brasil, excluyendo centros offshore, promedios anuales ponderados (a la izquierda) y por tipo de activo (a la derecha), 2001-2007



Fuente: Elaboración propia en base a CBE-BCB.

NOTAS

1 Por Piergiuseppe Fortunato y Alejandro Ramos Martínez.

2 Agradecemos el comentario exhaustivo y las sugerencias de Alejandro Ramos. También agradecemos a todos los participantes las sugerencias que hicieron durante los talleres organizados en diciembre de 2009 por el Instituto Virtual, la Universidad Católica del Perú y la Universidad de la República, y en especial a Piergiuseppe Fortunato, Marcel Vaillant, Alan Fairlie y Federico Lavopa. Finalmente, hacen extensivo nuestro agradecimiento al equipo de la UNCTAD que nos ayudó a que el documento fuera más claro, preciso y documentado.

3 World Development Indicators Database, Abril 2008.

4 Cabe destacar que la CAN inició una política notable de apertura en los años '90 si la comparamos con la política de los años '80. Sin embargo, aunque la Zona de Libre Comercio (ZLC) se creó en 1993, Perú no fue parte de ella hasta 1997, año en que se lanzó un programa especial para Perú que terminó en el año 2004. Ver página oficial de la Comunidad Andina, *http://www.comunidadandina.org/comercio/zona_1.htm*. Sin embargo, aún con la ZLC formalmente en vigor, de acuerdo a un informe preparado por la Secretaría General de la CAN, "35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos", disponible en: *http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt247.pdf*, de los dictámenes de incumplimiento emitidos por la Secretaría General y la Junta del Acuerdo de Cartagena entre el año 1995 y el 2004, cuarenta y dos (42) corresponden a la vulneración del Programa de Liberación, veintitrés (23) a la vulneración del Arancel Externo Común, once (11) al incumplimiento de la cláusula de nación más favorecida, nueve (9) al tema de propiedad intelectual, nueve (9) casos referentes al transporte intrasubregional y cincuenta y ocho (58) a las demás materias. En cuanto a la política externa comercial común, aunque Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela adoptaran en 1995 un Arancel Externo Común, la unión aduanera se consideró imperfecta ya que tenía múltiples tratamientos especiales: Perú no formo parte del AEC y Bolivia mantuvo su propio arancel aunque administrado por la CAN. Ver página oficial de la CAN, *http://www.comunidadandina.org/comercio/union.htm*.

5 El PIDS generó proyectos que, según el programa de trabajo del año 2009 de la Secretaría General de la CAN, tendrían ahora financiamiento de la Unión Europea en el marco del convenio de cooperación que está negociando la CAN con la UE. El programa de trabajo puede obtenerse en *http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf*.

6 El tratamiento del ingreso de Venezuela al MERCOSUR en el Congreso de Brasil no fue sencillo: no sólo por el tiempo que transcurrió para su aprobación desde que se firmó el Acta con Venezuela, sino porque la sesión insumió más de cinco horas de debates con una votación que terminó 35 votos a favor y 27 en contra.

7 La decisión política de incorporar a Venezuela se tomó sin que siquiera se hubiera podido reglamentar el artículo sobre incorporación de nuevos miembros al MERCOSUR. Por este motivo, en la reunión en la cual se oficializó el ingreso de Venezuela, el primer día de sesiones se procedió a reglamentar el artículo 20 del Tratado de Asunción (Decisión de CMC 28/05) y al día siguiente se recibió y aprobó la solicitud de adhesión de Venezuela al MERCOSUR.

8 En el año 2004 se firmaron acuerdos de complementación energética e industrial entre Venezuela y Argentina en virtud de los cuales Venezuela proveyó de fuel oil para suplir el faltante de gas durante el invierno, se favoreció la importación de productos agroindustriales y de bienes de capital para el sector agrario venezolano, se contrató la construcción de barcos petroleros en astilleros argentinos y se asoció con la empresa de mayoría estatal ENARSA a través de PDVSA. Además, Venezuela adquirió títulos propuestas para crear una empresa petrolera sudamericana, un banco sudamericano y un fondo de garantías regional (BID, 2005).

9 Entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Economía y del Ministerio de Agricultura. Archivo de las autoras.

10 Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión – *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Disponible en: *http://www.comunidadandina.org*.

11 Declaración de Cusco:" II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos: (...)

- La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial."

12 En Ecuador, el diario El Comercio tituló "la UNASUR se integró en medio de tropiezos" por la dimisión del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja a su designación como secretario ejecutivo y el rechazo de Colombia a asumir la Presidencia por témpore. Correo Sindical Latinoamericano, Boletín Temático año III no. 02 de junio de 2008. Disponible en *http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematicoIII2.pdf*.

13 Durante la instalación de una planta de procesamiento de pasta de celulosa en la margen oriental del río Uruguay, habitantes de las ciudades costeras del lado argentino y ambientalistas de todo el país interrumpieron el paso de frontera entre ambos países. El objetivo de esta interrupción fue que Uruguay interrumpiera la construcción de la fábrica, que, según ellos provocaría daños ambientales irreparables para los habitantes de las zonas ribereñas. El gobierno argentino por su parte, alegó que la instalación de la planta

violaba el tratado que regula el uso del río común a ambos países. La reacción del gobierno Kirchner y la decisión uruguaya de no negociar el desplazamiento de la planta a otro sitio provocaron la escalada de tensiones hasta que el caso fue llevado a la Corte de la Haya. Mientras tanto, el paso fronterizo permanece cerrado.

14 El informe fue presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (OACDH).

15 Hasta el momento de escribir este documento, sólo los Congresos de Ecuador y Venezuela han ratificado la creación del Banco. Se necesitan 4 de los 7 miembros para que el Banco pueda funcionar.

16 Ver *http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?16345*.

17 Ver por ejemplo, Jonás García "El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de Integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil? "en UNISCI Discussion Papers, 18: 159-176, Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en: *http://redalyc.uaemex.mx/pdf/767/76711404011.pdf*. Rafael Martinez "El Consejo Sudamericano ¿realidad o ficción?" en CIDOB, Opinión. Disponible en: *http://www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion*.

18 Ver *http://www.iirsa.org*.

19 Ver *http://www.iirsa.org*.

20 Ver *http://www.iirsa.org* .

21 Entrevistas a funcionarios del Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaria de Agricultura. Todos fueron coincidentes en esta apreciación general del estancamiento de la agenda comercial. Archivo de las autoras.

22 Los funcionarios consultados remarcaron que siempre que se les pide análisis de la situación y recomendaciones prospectivas, estas recomendaciones no deben importar un cambio sustancial en la estructura institucional del MERCOSUR, en particular el principio según el cual las normas del MERCOSUR deben ser internalizadas en cada uno y todos los países para tener vigencia.

23 Ver *http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2257&IdSeccion=1*.

24 Entrevista realizada a funcionarios del Ministerio de la Producción. Archivo de las autoras.

25 Entrevista realizada a funcionarios del Ministerio de la Producción. Archivo de las autoras.

26 Protocolizar en la ALADI es una manera de evitar la internalización de normas: se interpreta que es un acuerdo realizado en el marco de la ALADI y por ello se "protocoliza" allí.

27 Datos proporcionados por el Ministerio de la Producción de la Argentina.

28 La idea sería que existiría una mejor predisposición de Brasil a trabajar sobre aquellos sectores en que ellos tienen que aprender y más reacios en donde ellos lideran. Entrevista a funcionarios del Ministerio de la Producción de la Argentina.

29 Afortunadamente, durante esos dos días, algunas personas pudieron acceder al archivo, entre ellas las autoras.

30 Sólo a modo de ejemplo, el Acta de la CXV Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, 26 al 27 de agosto, Montevideo, Uruguay (MERCOSUL/CCM/ATA N° 04/10). En el punto numero 11 puede leerse: 11.1 Incorporação da Normativa, 11.1.1. Situação das normas com prazo de incorporação vencido, a CCM recebeu da SM lista atualizada das normas com prazo de incorporação vencido (Anexo XV – RESERVADO MERCOSUL/ LXXV CCM/DT N° 21/05 Rev 36). Esto se repite en la totalidad de las Actas de la Comisión de Comercio de los últimos dos años: la información sobre las normas con plazo de incorporación vencido es información reservada.

31 Entrevista a docente e investigador especializado en la dimensión parlamentaria del MERCOSUR (Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, IRI-UNLP, Buenos Aires).

32 La clasificación distingue entre países con población hasta 15 millones de habitantes; entre 15 y 40 millones; entre 40 y 80 millones; entre 80 y 120 millones y mayor que 120 millones.

33 El ISM tiene su sede permanente en la ciudad de Asunción y, a partir del año 2008, cuenta con su propia estructura y presupuesto para su funcionamiento. El presupuesto para el año 2008 fue de 108 000 dólares. El ISM depende, transitoriamente, de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR.

34 Los estudios de los autores aquí mencionados fueron recopilados en la Secretaría General de la CAN/BID (2006).

35 Venezuela aún era miembro de la Comunidad Andina.

36 Secretaría General, abril 2006 (análisis comercio intracomunitario).

37 Los países que pueden acogerse al SGP-Plus son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldavia, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela, en principio.

38 El Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE está basado en tres grandes pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Sin embargo, para este documento, el sector que reviste importancia es el de Comercio.

39 Tratado sobre el Derecho de Patentes (*Patent Law Treaty*).

40 Se agradece el apoyo del proyecto sobre integración y cooperación regional en América Latina del Instituto Virtual.

41 Para una reciente y exhaustiva revisión de la literatura sobre el regionalismo, ver Panagariya (2000).

42 Dentro de este marco, una solución es referirse a de los subsidios regionales y explorar que producción pueden subsi-

diar los países dentro de la región para alcanzar los objetivos de industrialización, y permitir a los consumidores (de bienes intermedios y finales) comprar a precios mundiales. Esto garantizaría que los países más grandes no impusieran sobre los consumidores del resto del bloque la externalidad negativa de proteger su sector industrial. Mientras que los subsidios globales están claramente prohibidos por el GATT y GATS, los subsidios regionales pueden ser consistentes con la normativa de la OMC.

43 La palabra "similar" se usa en un sentido vago, indicando que todos los países son economías en desarrollo. En el MERCOSUR, los PBI per cápita de Argentina y Uruguay son mucho mayores que los de Brasil, pero este último país tiene una economía más desarrollada en términos de diversificación de la producción, lo cual está directamente relacionado con su mayor tamaño.

44 Se debe notar que hay un límite a este argumento en el caso del MERCOSUR dado que el AEC no es siempre "común" y que hay numerosas excepciones. Estas son excepciones por sectores (bienes de capital, informática y telecomunicaciones, sector automotriz y bienes "sensibles"), y listas particulares de cada país. También, los regímenes comerciales preferenciales no han sido completamente armonizados. El AEC es igual al arancel cobrado (ingresos arancelarios sobre las importaciones) para un tercio de las importaciones procedentes de países del resto del mundo. Sin embargo, dos terceras partes de estas importaciones están sujetas a un arancel del 0 por ciento.

45 Los ítems incluidos en las listas de excepciones al comercio interno libre dentro del MERCOSUR son comunes a los cuatro países, correspondiendo a la producción de azúcar y al sector automotriz. En este momento no hay un compromiso de liberalizar el 7 por ciento restante antes de 2018.

46 Se utiliza una versión modificada del índice de Balassa, en donde el valor del índice VCR para el bien g exportado por el país c, está dado por

$$VCR_{g,c} = \frac{x_{g,c} \Big/ \sum_{l \neq g} x_{l,c}}{\sum_{j \neq c} x_{g,j} \Big/ \sum_{j \neq c} \sum_{l \neq g} x_{l,j}} \; ;$$

donde las exportaciones de los países del MERCOSUR excluyen aquellas hacia mercados preferenciales (exportaciones a miembros de ALADI). Siguiendo lo que ya es convencional en la literatura, se considera que el país no tiene una VCR en el bien *g* si para ese bien se verifica $VCR \leq 1$.

47 La intensidad de comercio *ti* se mide como la participación de las exportaciones del bien *g* por parte del país *c* hacia el mercado preferencial *p* en el momento *t* en el total de las exportaciones hacia *p*, menos la participación del mismo bien g en las exportaciones hacia los mercados no preferenciales $\neq p$. Más formalmente:

$$ti_{g,c,p,t} = \frac{x_{g,c,p,t}}{x_{c,p,t}} - \frac{x_{g,c,\neq p,t}}{x_{c,\neq p,t}}$$

48 De acuerdo a Venables, una respuesta por parte del país con ventajas comparadas extremas, para aumentar su bienestar, sería buscar el libre comercio con el RdM. Un motivo adicional para observar el aumento en la participación de bienes relativamente más sofisticados en las exportaciones intra-MERCOSUR de Brasil se basa en los modelos de la Nueva Geografía Económica, la cual muestra que para costos de comercio positivos, pero no prohibitivos, el país más grande tiene una participación más que proporcional de la producción de bienes que exhiben rendimientos crecientes a escala (p.e. manufacturas), y por lo tanto es un exportador neto de estos bienes, así como un importador neto de bienes producidos bajo rendimientos constantes a escala (Venables, 2003). De esta forma, una UA entre países de diferente tamaño podría llevar a una concentración aún mayor de la producción regional de manufacturas en el socio más grande.

49 Por simplicidad se omite el subíndice *c*.

50 En los casos de Brasil y Paraguay se utiliza el período 1992-2007, para Argentina el período 1993-2007, mientras que para Uruguay corresponde el período 1994-2007. Los bienes g se definen a seis dígitos del Sistema Armonizado en su versión 1992.

51 La tabla 11 en el anexo presenta los resultados de las estimaciones de la ecuación (3) para cada país del MERCOSUR. En cada caso se presentan cuatro conjuntos de errores estándar: robustos, por clusters de acuerdo a socios, años y códigos del SA. Un elemento evidente que emerge de la lectura de la tabla 11 es la potencial presencia de un problema de colinealidad, especialmente debido a la inclusión de los términos con interacciones.

52 Debido al rango de variabilidad de las variables VCR y PRODY se utiliza el logaritmo natural de las mismas, lo cual ayuda a hacer los gráficos más comparables.

53 En nuestro marco de análisis, el efecto *juggernaut* se podría entender como la fuerza inexorable que lleva a un determinado resultado, en nuestro caso menores barreras al comercio.

54 Agradezco los comentarios y sugerencias de Franklin Serrano y dos referís anónimos así como el apoyo del *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*.

55 El término "neoliberal" es usado para referirse a los procesos de integración económica impulsados por iniciativas políticas (en este sentido no es sólo un proceso pasivo creado por la remoción de barreras al comercio como se lo define en el viejo pensamiento neoliberal) destinadas a crear un área de libre comercio. Por "políticas comerciales estratégicas" me refiero a la elección de políticas comerciales articuladas con políticas industriales y de innovación tecnológica adoptadas por países que se incorporaron tardíamente en los procesos de *catching-up*. Para más detalles ver Chang (2002).

56 El impresionante crecimiento del comercio mundial que ha ocurrido en la última década ha sido liderado por procesos de integración vertical entre países, incrementando la interdependencia de éstos, así como también de las firmas.

57 En orden a cumplimentar con el principio de reciprocidad, los países en desarrollo se ven obligados a reducir aranceles partiendo de niveles mucho mayores, en especial en el caso de productos manufactureros. Esto dificulta a los productores locales competir con la producción importada, en especial cuando estas importaciones dependen de manera importante de subsidios otorgados en los países de origen, tal es el caso de los productos agrícolas exportados por la UE y los Estados Unidos. Este fenómeno adquiere mayor importancia cuando la insistencia en el principio de reciprocidad formalmente contradice el principio de no reciprocidad establecido en la parte IV del GATT (Comercio y Desarrollo), y el artículo XIX del GATS (UNCTAD 2007: 58).

58 Para una discusión sobre el Nuevo Regionalismo ver UNCTAD (2007) y Mansfield y Milner (1999).

59 Es importante señalar que el tipo de integración neoliberal es impulsado por los intereses de compañías multinacionales en respuesta a sus estrategias de inversión y localización. Los procesos de integración centrados en políticas comerciales estratégicas poseen grupos de intereses más diversificados e incluyen una gama más amplia de objetivos políticos.

60 Para una discusión reciente ver UNCTAD (2007).

61 Para una amplia discusión del comercio estratégico en conexión al desarrollo económico, ver Kaldor (1970) y Chang (2002).

62 Tal como señala Myrdal (1956:47), si sigue su propia dinámica, el desarrollo económico es un proceso circular y de causalidad acumulativa "el cual tiende a beneficiar a aquellos que ya poseen mayores recursos y frustrar los esfuerzos de los que residen en regiones más atrasadas. Mientras más pobre es un país, los efectos negativos de la expansión económica en otras regiones tienden a prevalecer por sobre los positivos".

63 Tal como Prebisch observó: "Los países más avanzados tendrán interés en que aquellos de desarrollo industrial incipiente les abran sus mercados para sus productos industriales: maquinaria y equipo, automotores, productos intermedios y artículos de una vasta gama de industrias de consumo corriente. Los países de desarrollo incipiente no tienen estas industrias y están adquiriendo sus importaciones en el resto del mundo, frecuentemente con derechos aduaneros bajos. ... ¿Que recibirían en reciprocidad de los países más avanzados los países de desarrollo más incipiente? Todo indica que no sería suficiente un tratamiento aduanero favorable a sus productos. ... Teniendo esto en consideración, se recomiendan concesiones especiales. Las rebajas o eliminaciones de aranceles que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a aquellos involucrados en el acuerdo. Estos países podrían disfrutar así del creciente mercado de los países más avanzados sin la interferencia de terceros" (Prebisch, 1959: 496).

64 Como se puede observar, las *maquiladoras* es un caso de especialización comercial que tiene un efecto superficial sobre las capacidades industriales y tecnológicas.

65 Myrdal, en su ya clásica obra *Economic theory and underdeveloped regions* (1957), sostenía acerca del comercio regional: "Por sí solos, la migración, el comercio y el movimiento de capitales son medios por los cuales el proceso de acumulación se desarrolla - hacia arriba en las regiones afortunadas y hacia abajo en las menos afortunadas. En general, sus efectos son positivos en las primeras y negativos en las segundas" (Myrdal, 1957: 44).

66 Tal como se explora a lo largo del presente trabajo, dando prioridad a las condiciones de estabilidad macroeconómica, a las dotaciones de factores y a las estrategias de las empresas multinacionales, el MERCOSUR ha seguido hasta ahora lo que acá se ha presentado como un enfoque neoliberal; las posibilidades de construir otro modelo constituyen un esfuerzo de política mucho más complejo.

67 Para una discusión sobre el tema de compensaciones financieras entre regiones ver Kaldor (1970). Tal como se va a argumentar en la próxima sección, la introducción de rígidos objetivos fiscales simultáneamente con una mayor liberalización comercial debilita las posibilidades para que la política fiscal actúe como un elemento compensador, amplificando las desigualdades entre las regiones de un país así como entre países de una región.

68 La iniciativa *Chian Mai* esta dirigida a crear una red de "acuerdos bilaterales de *swap*" entre los países del ASEAN+3 (China, Japón y la República de Corea) para enfrentar dificultades de liquidez de corto plazo en la región, y complementar los acuerdos financieros internacionales preexistentes.

69 "La cooperación regional entre países del sur o entre países de similar nivel de desarrollo es preferible si uno de los objetivos de esta cooperación es lograr una tasa de cambio 'competitiva' *vis-à-vis* socios comerciales más grandes en el mundo desarrollado" (UNCTAD, 2007: 144).

70 Es importante hacer notar que tal dominación ideológica ha sido el resultado del llamado "fracaso" por parte del estado keynesiano para salir del estancamiento económico de los años setenta y ochenta, y del colapso de la URSS.

71 Como Helleiner (2006) observa, esta racionalización no sucedió entre los sindicatos canadienses, quienes consideraron la propuesta de una moneda común como una armonización hacia abajo de los estándares sociales – una propuesta sugerida por los políticos de Estados Unidos y Canadá como una forma de profundizar el acuerdo de libre comercio entre los dos países.

72 Ver Medeiros (2004).

73 Esfuerzos recientes para regionalizar el uso del yen durante la crisis de 1997 fueron abortados por los Estados Unidos.

74 "Hasta fines de los años noventa, China no era miembro de ningún acuerdo de libre comercio o cooperación económica excepto al foro de la APEC; tampoco tenía acuerdos bilaterales de comercio o inversión. Por esto, la propuesta por parte de China de un área de libre comercio con los países del ASEAN en noviembre de 2000, marcó un giro en la política del gobierno hacia un regionalismo como complemento de sus relaciones económicas externas globales. Más allá de la ausencia de acuerdos formales, la integración económica entre China y otras economías del Asia, particularmente del Este y Sudeste, ha sido muy estrecha debido a los nexos comerciales y de inversión capitaneados principalmente por compañías multinacionales" (UNCTAD 2007: 91).

75 Recientemente, China anunció un importante crédito en dólares para este pool de reservas a los efectos de fortalecer la liquidez externa de algunos de los países de Asia que experimentan importantes contracciones en sus mercados de exportación debido a la crisis financiera en los Estados Unidos. A la Argentina se le ha ofrecido un acuerdo similar.

76 Tal como muestran Moreno-Brid *et al*. (2005), el incremento de las exportaciones mexicanas de manufacturas comenzó antes del acuerdo y fue muy sensible respecto al tipo de cambio real, aunque el acuerdo fue muy importante para consolidar este modelo.

77 Posteriormente, la ALALC dio lugar a la Asociación Latinoamericana de integración que, a diferencia de la primera, se concentró en la creación de un área de libre comercio dentro un espacio geográfico definido, prevista para un proceso más flexible dirigido al establecimiento de un mercado común (Prazeres *et al.,* 2006).

78 Al mismo tiempo gobiernos elegidos democráticamente fueron instaurados.

79 Tal como lo observan Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000: 16): "Es una paradoja histórica que la gran invención de la CEPAL destinadas a racionalizar la substitución de importaciones, la integración regional, tuvo sólo éxito cuando se adoptó en los años noventa la liberalización completa, es decir, cuando lse abandonó la estrategia de substitución de importaciones! Más aún, constituye una doble paradoja, si se estima que el pensamiento ortodoxo que presiona para el libre comercio consideraba a los acuerdos de integración como algo cercano a una aberración".

80 "En marzo de 2001, el gobierno argentino, con el objetivo de estimular el crecimiento económico, redujo los aranceles sobre las importaciones de bienes de capital e incrementó aquellos sobre los bienes de consumo del 20 al 30 por ciento. La libre entrada de maquinaria y equipo desde terceros países, fuera del bloque regional, provocó fuertes reacciones por parte del gobierno de Brasil, en respuesta a la pérdida de preferencia arancelaria que favorecía las exportaciones brasileñas de estos bienes hacia el mercado argentino" (Kume y Piane, 2005: 385).

81 Por ejemplo Lavagna y Giambiagi (1998) y Eichengreen (1998), aunque este último es un poco más crítico hacia la propuesta de una moneda común como herramienta para la estabilización de las tasas de cambio dentro de una unión aduanera.

82 Por ejemplo, en los años sesenta, se introdujeron iniciativas como la Asociación Latinoamericana de Integración, dirigidas a la implementación de créditos recíprocos; en 1978 se creó el Fondo de Reserva Andino, en los noventa este fue extendido incluyendo a Costa Rica y cambiando su denominación por el de Fondo Latinoamericano de Reserva.

83 Machinea y Rozenwurcell (2006) observan con respecto al fracaso de la cooperación en el MERCOSUR: "La razón es simple: aunque la expansión del comercio intrarregional fue considerada como un fenómeno duradero, cada vez que uno de los dos socios más grandes fue afectado por una crisis, la reacción más común ha sido el temor a que se expandiera al sector financiero. En tales situaciones, la respuesta usual de los hacedores de política en el otro país ha sido enviar señales para diferenciarse del vecino en problemas, en un esfuerzo por influenciar la percepción por parte de los principales mercados financieros" (Machinea y Rozenwurcell, 2006: 15).

84 Sin embargo, el *boom* en el precio de los productos básicos introdujo también "fuerzas centrífugas" dentro del bloque, p.e. los esfuerzos de Uruguay para profundizar su especialización en la producción de productos primarios. Agradezco a un referí anónimo por atraer mi atención sobre este punto.

85 Como reacción al acuerdo de libre comercio firmado entre los países andinos con los Estados Unidos, en 2006 Venezuela se retira de la Comunidad Andina; Bolivia y Ecuador están alineados con la propuesta de cooperación del ALBA, liderada por Venezuela.

86 Como se señala en un informe de la UNCTAD: "También en América Latina, la República Bolivariana de Venezuela, el país con el mayor excedente por cuenta corriente de la región, ha diversificado el uso que hace de sus divisas, en particular proporcionando financiación a otros países de América Latina. Por ejemplo, ha adquirido bonos de deuda soberana emitidos por la Argentina y el Ecuador, y ofrece crédito en condiciones muy favorables a los países que importan su petróleo. También ha concertado con los demás participantes en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) un acuerdo que, además de fijar condiciones financieras especiales para las importaciones de petróleo de la República Bolivariana de Venezuela, ha creado varias empresas conjuntas en el sector energético y un fondo regional para financiar proyectos de desarrollo" (UNCTAD 2007: 135).

87 En la reunión de Brasilia en 2005, los temas de las asimetrías, la inclusión social y la distribución del ingreso fueron incluidos entre los objetivos de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR, pero sin hacer explícitos otros objetivos económicos más allá del libre comercio. En la reunión de 2006, se defendió un nuevo modelo de integración que enfatizaba las dimensiones extra-comerciales. Motta Veiga y Ríos (2007) asignan gran importancia a estas intenciones, concluyendo que el proyecto de la CSN es crítico del libre comercio y el regionalismo abierto. Sin embargo, parece dejar de lado que, tal como observa Gudynas (2006), cuatro de los siete países que tomaron parte de la reunión de Cuzco en 2004 están comprometidos en acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

88 Una estrategia que combine exclusivamente el libre comercio con inversiones en transporte tiende, según el análisis de Myrdal, a reforzar en la región una inserción internacional basada en las exportaciones de bienes primarios así como también la materialización de las diferencias industriales actuales.

89 Dadas las restricciones de la balanza de pagos, este efecto no puede ser compensado completamente por los flujos de inversiones desde Brasil, a menos que estas inversiones aumenten las capacidades exportadoras de estas economías.

90 El lanzamiento del Plan de Aceleración del Crecimiento está dirigido ha aumentar significativamente las inversiones en infraestructura, pero el corazón del proyecto está concentrado en el área de la energía y en recuperar la deteriorada infraestructura después de años de estancamiento.

91 Explorando los conflictos dentro del bloque y las asimetrías entre Argentina, Brasil y los miembros menores, en enero de 2007 los Estados Unidos firmó con Uruguay una propuesta de comercio e inversiones, causando la reacción de Argentina y Brasil que consideraron tal iniciativa como un borrador para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, incompatible con la normativa del MERCOSUR.

92 Por una discusión acerca de convergencias y divergencias generadas por la integración en América del Sur, ver Vaillant (2007).

93 Agradecemos los comentarios de Alejandro Ramos y el equipo del Instituto Virtual. Se aplica la advertencia habitual.

94 Para ello, se adoptará y profundizará un marco teórico inicialmente delineado en Torrent (2003) y que ha sido desarrollado ulteriormente en una serie de trabajos, entre ellos, Torrent (2006) y Torrent (2007).

95 Este desarrollo, olvidado casi siempre, demuestra hasta qué punto se ha abusado de la distinción entre intergubernamentalismo y supranacionalidad, y demuestra también lo erróneo de la conclusión de que la supranacionalidad es difícil de concebir fuera del contexto europeo. Por ejemplo, el acuerdo marco firmado en 1997 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y México, por el otro, fue "rellenado" más tarde por dos decisiones del Consejo conjunto creado por ese mismo acuerdo marco y no por unos acuerdos suplementarios independientes. La elección de los procedimientos internos seguidos por la distintas Partes contratantes antes de que sus representantes en el Consejo conjunto adopten las decisiones depende de las características constitucionales de cada Parte. En algunos casos se parecen a las utilizadas para la aprobación de acuerdos internacionales; en otros son completamente distintas o incluso no existentes.

96 Al presentar los ejemplos, se ha procurado comenzar con ejemplos de los acuerdos OMC, y no de derecho comunitario europeo. Este enfoque resulta a nuestro entender especialmente pedagógico, precisamente porque permitirá desacreditar desde un comienzo esta idea tan engañosa de que derecho comunitario europeo es sinónimo de supranacionalidad y supranacionalidad es sinónimo de derecho comunitario europeo.

97 No obstante, conviene no pasar por alto que, en algunos casos, las enmiendas pueden entrar en vigor aunque no todos los Miembros las hayan aceptado. Un buen ejemplo de ello es la modificación del acuerdo ADPIC que está actualmente en curso de ratificación.

98 Nota al pie en el texto original del acuerdo omitida.

99 Nota al pie en el texto original del acuerdo omitida.

100 La Comunidad Europea y la Unión Europea siguen siendo (mientras no entre en vigor el Tratado de Lisboa, que reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la segunda y unifica la personalidad jurídica de ambas) dos entes jurídico-políticos distintos, regulados también por tratados distintos, el tratado CE y el tratado UE, si bien hay referencias cruzadas entre los dos Tratados.

101 Como se verá en la sección 4, cuáles sean, en ambos casos, los efectos de este derecho en el plano interno de cada país desde la perspectiva de los particulares es una cuestión completamente distinta que no debe confundirse con la de la existencia del derecho entre Estados y para los Estados.

102 La confusión se acrecienta si la palabra "supranacionalidad" se asocia no sólo a la integración europea sino a la supuesta creación de un "superestado" o un Estado federal, lo cual es una cuestión completamente distinta. En efecto, ni el proceso europeo tiene pretensión alguna de convertirse en tal, ni la existencia de "supranacionalidad" es un atributo exclusivo de dicho proceso.

103 "Reglamentos" y "directivas" son los dos tipos esenciales de derecho secundario/derivado generados por la Comunidad Europea. No se distinguen entre ellos ni por los mecanismos de aprobación (que no dependen del tipo de norma sino de la materia de la cual trata la norma) ni en tanto que "derecho para los Estados" porque ambos generan obligaciones para los Estados miembros controladas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La distinción entre ellos se da en tanto que "derecho para los particulares" porque los reglamentos llegan a ellos como una pieza de legislación nacional pero no es así con las directivas.

104 Es decir, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y todos los otros tratados y acuerdos internacionales celebrados entre los Estados miembros que lo modifican o completan.

105 Ver más adelante el comentario sobre la aparente paradoja entre "autonomía" del mecanismo de producción de derecho secundario y "autonomía" de los Estados para respetarlo.

106 El ejemplo vale tanto para una directiva "de base" aprobada por el Consejo (a propuesta de la Comisión y con la intervención, variable o nula, del Parlamento según sea la materia) como para una directiva "de ejecución" de la Comisión, adoptada por esta en virtud de los poderes que le han sido atribuidos en la directiva "de base".

107 La ventaja de este ejemplo radica en el hecho de que el nuevo derecho es un derecho que restringe derechos en vez de ampliarlos. Así, pone de manifiesto mucho más claramente que si se tratara de una normativa ampliatoria de derechos cuál es la situación a medida que este nuevo derecho derivado va cobrando vida.

108 Por esto es tan extremadamente grave la situación actual del proceso de integración europea, caracterizada, entre otras cosas, por la aceptación de una violación sistemática de algunas de sus reglas fundamentales: no sólo las introducidas por el Tratado de Maastricht en materia de déficits públicos, sino incluso las relativas a ayudas de Estado, todas ellas redactadas sin tener conciencia de lo que era y podía ser la realidad de una economía capitalista necesitada, en momentos decisivos, de la intervención pública.

109 Claro que, una vez haya entrado en vigor el nuevo derecho derivado (y, como paso previo, las correspondientes normativas nacionales que lo internalizan), dicho derecho derivado tendrá siempre un valor en tanto que podrán compararse con él las normas nacionales y eventualmente atacarlas, de un modo u otro, por violación del mismo. Pero si, a la hora de internalizarlo, un Estado no está conforme con el derecho derivado del MERCOSUR, lo que normalmente hará no será "internalizarlo mal" sino simplemente no internalizarlo, con lo cual ejercerá su "segundo veto" impidiendo la entrada en vigor del mismo como derecho del MERCOSUR.

110 El autor agradece las sugerencias y comentarios (a una versión preliminar) de Alfredo Calcagno, Ugo Panizza, Vlasta Macku y miembros del personal de la UNCTAD. También, la excelente revisión de Alejandro Ramos fue esencial para mejorar la calidad del texto. Las opiniones expresadas aquí, así como todos los errores y omisiones, son responsabilidad solamente del autor.

111 Motta Veiga y Ríos (2007) usan el término "regionalismo post-liberal" para referirse a esta nueva fase de integración regional en la región. Para una revisión de la literatura sobre "regionalismo abierto" ver Kuwayama (1999). Una perspectiva más crítica y reciente está en UNCTAD (2007: cap. 3). Sobre los modelos alternativos de integración regional ver Medeiros (2009).

112 El nacimiento de la UNASUR – entonces llamada Comunidad Sudamericana de Naciones – es usualmente fechado en diciembre de 2004, durante la reunión de Cuzco-Ayacucho. La reunión de Brasilia en septiembre de 2005 sería la primera

realizada bajo el nuevo marco institucional. Vaillant (2007) ofrece una buena retrospectiva de las reuniones y etapas (ver especialmente el esquema resumen en página 16).

113 Ocampo (2006) propone una división más simple: (i) financiamiento para el desarrollo; (ii) cooperación macroeconómica conectada con mecanismos financieros (asistencia de liquidez durante crisis de Balanzas de Pagos).

114 Documentos oficiales, estudios, datos históricos, e información adicional pueden encontrarse en *http://www.aladi.org*. Una buena descripción del funcionamiento del CCR se encuentra en Rüttimann *et al*. (2008).

115 Cuba es el único miembro de ALADI que no forma parte del CCR, debido a las restricciones legales involucradas en el mecanismo de las operaciones de compensación (que son realizadas en dólares americanos por la Reserva Federal de los Estados Unidos). De acuerdo a información de prensa, el gobierno de Brasil esta sugiriendo la incorporación de Cuba al CCR, como un paso adicional en la normalización de sus relaciones económicas internacionales, después de las recientes medidas tomadas en esa dirección por los Estados Unidos (Rocha, 2009a).

116 *London InterBank Offered Rate*.

117 Funcionando sobre una base voluntaria, el sistema está basado en una serie de documentos legales disponibles en los sitios web de los países involucrados: *http://www.bcb.gov.br/?SMLE* y *http://www.bcra.gov.ar*. La tasa diaria de cambio usada para operar también está disponible en los mismos sitios web. El acuerdo original firmado por los presidentes de ambos países, el cual provee la base legal y explica en detalle algunos de los procedimientos operacionales, está disponible en portugués en *http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5816*.

118 De aquí en adelante algunas cifras y números se van a redondear (por ejemplo la suma del pasivo más el capital es igual a 3300 millones, menor a los 3500 millones del total de activos).

119 Algunos conceptos técnicos se pueden definir de la siguiente forma: "capital autorizado" o "capital pendiente": máximo valor de capital que una firma puede alcanzar y de cuotas parte que legalmente puede emitir. Este monto esta estipulado en el memorando de asociación cuando una firma es incorporada, pero puede ser modificado posteriormente con la aprobación de los accionistas. El "capital subscripto" es el valor de aquella parte del capital autorizado que ha sido emitida (vendida) como cuotas partes, con independencia de si sus compradores (accionistas) han o no pagado por ellas. Finalmente el "capital depositado" es el capital contribuido por los accionistas, a diferencia de las reservas de capital generadas por las firmas como beneficios. Definiciones adaptadas de *http://www.businessdictionary.com*.

120 La más prominente (pero aún muy limitada) acción en los últimos 10 años fue la decisión de Venezuela de comprar bonos de deuda de Argentina, principalmente durante 2005 (en un momento en el que el mercado privado de capitales estaba prácticamente cerrado para Argentina), y el lanzamiento de BDRs (*Brazilian Depositary Receips*) en el BOVESPA por parte de compañías sudamericanas como el Banco Patagonia en 2007.

121 Más allá de ser una institución del Caribe (y no Sudamericana), limitada a la región, Colombia y Venezuela son también consideradas miembros "regionales". Brasil está en el proceso de incorporarse al banco como el miembro más reciente. Para más detalles ver: *http://www.caribank.org*.

122 El Banco Centroamericano de Integración Económica tiene entre sus miembros extra-regionales a Argentina y a Colombia. Para más detalles ver: *http://www.bcie.org*.

123 El Bladex es un banco supranacional especializado en el comercio exterior en la región de América Latina cuya sede central está en Panamá. Para más detalles ver: *http://www.bladex.org*.

124 Siguiendo la sugerencia de Ocampo (2006), las instituciones no regionales o que tienen a países desarrollados como principales accionistas son consideradas aquí de menor importancia para la integración financiera regional. En el caso particular del BID, los países desarrollados tienen el 50 por ciento del poder de voto (Estados Unidos con un 30 por ciento), mientras que los doce países sudamericanos representan el 38 por ciento de los votos (*http://www.iadb.org*).

125 Más detalles acerca del FOCEM están disponibles en la página web oficial del MERCOSUR (*http://www.mercosur.int*) y la Misión Permanente de Brasil en la ALADI y el MERCOSUR (Brasaladi), especialmente en el boletín trimestral *Carta de Montevidéu* (*http://www.brasaladi.org.uy/cartademontevideu.htm*).

126 En noviembre de 2008 Portugal firmó el Memorando de Entendimiento para integrarse a la CAF y convertirse en el miembro número 18. Italia está siguiendo los mismos pasos. Toda la información de este párrafo ha sido extraída de *http://www.caf.com*.

127 Dividido de la siguiente manera (en dólares americanos): Bolivia 144,3 millones; Colombia 512,1 millones; Ecuador 145,5 millones; Perú 514 millones; Venezuela 514 millones y 1,4 millones son de bancos comerciales.

128 Dividido de la siguiente manera (en dólares americanos): Argentina 87,4 millones en capital depositado y 65,9 millones en capital pendiente; Brasil 65,1 millones en capital depositado y 176,9 millones en capital pendiente; Chile 21,4 millones en capital depositado; Costa Rica 12,7 millones en capital depositado; República Dominicana 17,2 millones en capital depositado y 5,5 millones en capital pendiente; Jamaica 0,7 millones en capital depositado; México 18,2 millones en capital depositado; Panamá 17,8 millones en capital depositado y 53,8 millones en capital pendiente; Paraguay 7,0 millones en capital depositado; España 60,2 millones en capital depositado; Trinidad y Tobago 0,8 millones en capital depositado; y Uruguay 30,4 millones en capital depositado y 41,7 millones en capital pendiente.

129 Disponible en: *http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf*.

130 Estos números fueron acordados durante las reuniones ministeriales en Montevideo (abril 2008) y Buenos Aires (junio 2008). Para más detalles, ver Ortiz y Ugarteche (2008), donde una traducción no oficial al inglés del documento fundacional esta disponible.

131 Una revisión completa de los índices de integración financiera (en un sentido amplio) fue realizada por Kose *et al*. (2006). Más

allá de tener un carácter más cualitativo, también se usan indicadores *de jure* en términos cuantitativos y en regresiones, desde los trabajos pioneros de Quinn (1997) y Rodrik (1998). Otro buen ejemplo es Edison *et al*. (2002) quienes calculan índices de ambos tipos para una amplia muestra de países.

132 Por ejemplo, Obstfeld y Taylor (2004) – una completa revisión de este tópico – además de usar también indicadores de precios para cuantificar la integración financiera internacional (en un sentido amplio), proveen amplia evidencia de una paradoja: incluso sin restricciones legales o controles, el capital no se mueve desde los países ricos hacia los pobres – la famosa "paradoja de Lucas".

133 En el anexo, tabla 9 se muestran todos las cifras desde 1996.

134 Un esfuerzo para evaluar y reformar el CCR esta siendo realizado por la ALADI que organizó recientemente en Montevideo un seminario para discutir este tema. Información adicional está disponible en *http://www.aladi.org* y en la misión de Brasil (*http://www.brasaladi.org.uy*). Acerca del rol de garantía del CCR en el financiamiento de largo plazo, ver Rüttimann *et al*. (2008) para el caso de BNDES de Brasil.

135 Autores como Rüttimann *et al*. (2008: 91), trabajando con datos internos de BNDES, obtienen un total de casi 500 millones de dólares distribuidos a proyectos de infraestructura en América del Sur durante 2007, y se estima que el portafolio total alcanza los 11 mil millones de dólares. En un discurso reciente, el presidente del BNDES presentó un número aún mayor: el monto total de los proyectos (bajo análisis o ya aprobados) en la región alcanzaban los 15,6 mil millones de dólares (Leo, 2009).

136 Un intento reciente para construir una base de datos de activos y pasivos para representar las relaciones mundiales financieras es Kubelec y Sá (2009). Desafortunadamente, la muestra sólo incluye a 18 economías, y los países sudamericanos incluidos son sólo Argentina y Brasil.

137 Antecedentes, metodología y datos están disponibles en: *http://www.imf.org/external/np/sta/pi/cpis.htm*.

138 Solamente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela responden el cuestionario anual de la CPIS. Sin embargo, como posibles países receptores (emisores de acciones y bonos que los otros países poseen como activos externos), los restantes seis países de América del Sur – Bolivia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam – están incluidos también en los cálculos.

139 El bloque está compuesto por los primeros NICs (Corea, Hong Kong (China), Singapur y Provincia china de Taiwán), el segundo grupo de "*flying geese*" (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia), más China y la India. Sin embargo, de la misma forma que acontece con los países sudamericanos más pequeños mencionados en la anterior nota al pie, China y Provincia china de Taiwán no responden la CPIS – lo cual no significa que su rol como países receptores (emisores de acciones y bonos que los otros países poseen como activos externos) es ignorado.

140 La denominación oficial es *Capitais Brasileiros no Exterior* (CBE), toda la información procede de *http://www.bcb.gov.br/?CBE*.

141 Ver los autores ya citados: Baele *et al*. (2004) y Baltzer *et al*. (2008).

142 Sólo hay información disponible para cuatro países que sea compatible a efectos de cálculo, lo cual no significa una gran pérdida de información si se tiene en cuenta la poca importancia de la mayoría de los mercados de valores de la región.

143 Con una importante diferencia: sus mercados de valores son mucho más relevantes en términos de desarrollo y como fuente de financiamiento de inversiones, si se los compara con los mercados de América del Sur.

144 La *BM&F Bovespa* es una compañía de capital brasileño formada, en 2008, a partir de la integración de las operaciones de la Bolsa de Valores de São Paulo y de la Bolsa de Mercaderias & Futuros.