

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA INTEGRACION REGIONAL

José Antonio Ocampo *

El itinerario de la integración

La integración fue y sigue siendo un gran sueño cepalino. En la época clásica del “desarrollo hacia adentro”, la integración económica fue vista por la CEPAL como un instrumento básico para superar dos de los problemas que suscitaba la sustitución de importaciones en mercados nacionales cerrados. El primero era la ausencia de economías de escala debido a los tamaños subóptimos de plantas y la excesiva diversificación de productos y diseños dentro de la misma empresa, lo que impedía explotar las economías de especialización (o de alcance) y restringía los sectores que eran susceptibles de desarrollar. El segundo era la ausencia de competencia en los sectores manufactureros, que generaba márgenes monopólicos por parte de las empresas dominantes, especialmente en los nuevos sectores, donde el tamaño del mercado sólo permitía la creación de una o unas pocas empresas.¹

A partir de la década de los sesenta, la CEPAL reconoció que los costos de la sustitución de importaciones podían ser elevados y, por lo tanto, las ideas anteriores fueron ganando terreno y a ellas se fue agregando otra, asociada al claro giro de las visiones de desarrollo hacia un “modelo mixto”, que combinaba la sustitución de importaciones con una política explícita de promoción de exportaciones. Dentro de esta visión, la integración era visualizada como una

* Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

¹ Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Santiago de Chile, 1959, un capítulo del cual está reproducido en CEPAL/Fondo de Cultura Económica, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, volumen 1, Santiago de Chile, 1998. Las desventajas que tiene --desde el punto de vista de la especialización-- el desarrollo de industrias en el ámbito limitado del mercado interno se mencionan desde los primeros documentos de la CEPAL (véase, por ejemplo, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, 1951).

plataforma de aprendizaje para los nuevos sectores de exportación, en su tránsito hacia los mercados mundiales.

Estas tres ideas fueron las que permearon el desarrollo de los primeros procesos de integración latinoamericanos, incluida la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, hoy Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones.

Lamentablemente, el impulso integrador fue frenado por las divergencias entre las posiciones de los países más grandes de la región y las de las naciones medianas y pequeñas quienes temían que la integración limitaría la capacidad de desarrollo de sus economías. Esta resistencia de los círculos oficiales fue reforzada por las presiones de los grupos económicos nacionales que temían la competencia en el mercado interno que resultaría de la integración.

Es, por lo tanto, una paradoja de la historia que las mismas ideas que dieron fuerza al desarrollo hacia adentro, terminaron en gran medida por frustrar la idea de la integración como complemento de los mercados nacionales, al limitar los procesos de integración a acuerdos en torno a sectores no competitivos. Las virtudes de la integración como instrumento de promoción de la competencia y de plataforma de aprendizaje en el desarrollo exportador quedaron, así, en gran medida frustradas.

Posteriormente, en los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas

como instrumentos de ajuste de las economías ante la crisis de la deuda. La historia permitió, sin embargo, que sobrevivieran al menos los marcos institucionales, sobre los cuales se reconstruirían estos esquemas en épocas más recientes.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue, en gran medida, inesperado. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaron las concepciones del desarrollo durante la época de liberalización de las economías, no había un papel claro para la integración. Todo lo contrario, era visualizada como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La política comercial tenía en estas teorías una única dirección: la apertura unilateral de las economías. No en vano, el primer país de la región que adoptó esta ruta, Chile, se retiró del principal proceso de integración del que hacía parte, el Pacto Andino.

La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica implícita a las ideas cepalinas que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores. Fue, en otras palabras, una concesión al papel de la integración como fuente de racionalización y competencia de los sectores productivos que mantenían un cierto grado de protección y de los mercados subregionales y regionales como plataforma de aprendizaje exportador. Es decir, fue una aceptación de la idea según la cual la integración era una fuente de creación más que desviación de comercio, incluso con características diferentes a los flujos que resultan de una apertura unilateral, en particular por elementos dinámicos que no se captan en los análisis ortodoxos tradicionales. Estas virtudes se han materializado en la práctica, como veremos más adelante.

Esta visión de la complementariedad que existe entre los procesos generales de apertura comercial y la integración fue bautizada por la CEPAL con el nombre de “regionalismo abierto”. Desde esta perspectiva, los esfuerzos de integración regional no constituyen un camino alternativo a los avances en el ámbito multilateral, sino --por el contrario—un elemento complementario en el proceso de apertura de los mercados internacionales.² Corresponde, en la práctica, a un patrón virtualmente universal. En efecto, una de las características sobresalientes y, en cierto sentido paradójicas, del actual proceso de globalización es el peso creciente de los procesos regionales, que se refleja en el rápido crecimiento del comercio intrarregional en nuestra región, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en Europa o en el Este de Asia, a ritmos que superan los del comercio mundial.

Aunque este crecimiento relativo de los flujos comerciales intrarregionales refleja, en parte, los efectos de procesos de liberalización que tienen lugar en forma diferencial en los mercados regionales y mundiales, va más allá de ello. Indica que, aún en la era de revolución de la información y las comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial aquellas que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales

² Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

crean comercio en forma adicional a lo que se logra con la apertura unilateral. No en vano, en contra de las visiones más ortodoxas, esta es la concepción básica que orientó al GATT para considerar que la integración no era inconsistente con los objetivos de avance del multilateralismo, idea que fue recogida por su sucesora, la Organización Mundial de comercio (OMC).

El nuevo regionalismo difiere, sin embargo, de sus homólogos del pasado por el aumento en el número de ámbitos involucrados en los acuerdos y el alcance de la liberalización arancelaria. Las listas negativas han reemplazado a las reducidas listas positivas del pasado, al tiempo que las diferencias entre áreas de libre mercado (liberalización intrarregional de las transacciones de productos) y mercados comunes (liberalización de los flujos de mercancías, servicios y factores) son cada vez menos nítidas. Más allá de ello, los procesos de integración recientes se adentran en temas nuevos, tanto económicos como sociales y políticos. Como veremos más adelante, es precisamente en su “profundidad” donde yacen sus potencialidades futuras, especialmente si se consolidan los esfuerzos por constituir un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Los procesos y los resultados recientes

Durante los años noventa, la integración latinoamericana y caribeña ha avanzado a ritmos rápidos. Los acuerdos suscritos en 1986 entre Argentina y Brasil, con vistas al establecimiento de una zona de comercio preferencial, que precedieron los esfuerzos de liberalización unilateral de ambas economías, marcaron el resurgimiento de la integración. En 1991, con la adhesión de Uruguay y Paraguay, el acuerdo bilateral se convirtió en el Tratado de Asunción, en virtud del

cual se creó el Mercosur. Asimismo, en diciembre de 1989 la reunión de los presidentes andinos en las Islas Galápagos le dio nueva vida al Pacto Andino, transformado años después en Comunidad Andina de Naciones. En pocos meses se materializaron resultados en materia de liberalización del comercio recíproco que no se habían obtenido en las dos décadas anteriores. El Mercado Común Centroamericano y Caricom experimentaron procesos similares. Hacia mediados de los años noventa, estos esquemas subregionales de integración lograron liberalizar lo esencial de su comercio mutuo y, además, dar inicio a programas de desgravación y convergencia de los aranceles con terceros países.

Así, a fines de 1994, el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio con pocas excepciones y los países miembros se comprometieron a establecer un arancel externo común, que debe estar plenamente vigente en el año 2001 para Argentina y Brasil, en el 2006 para Uruguay y Paraguay. A su vez, los países andinos lograron liberalizar el comercio mutuo, a lo cual se agregó el acuerdo sobre un arancel externo común que fue plenamente adoptado en 1992 por Colombia, Venezuela y de manera imperfecta por Ecuador.

Entretanto, las negociaciones realizadas desde mediados de la década para lograr una convergencia de estos dos procesos hacia un área de libre comercio y quizás un mercado común sudamericano no han tenido aún avances significativos. La reciente Cumbre Sudamericana, realizada en el 2000 en Brasil, ha dado un nuevo impulso político a estas negociaciones, proponiéndose una meta concreta: culminar las negociaciones en el 2001.

Por su parte, el libre comercio en el Mercado Común Centroamericano está en vigor desde mediados de los años noventa, aunque cada uno de los países integrantes mantiene un número importante de salvaguardias y restricciones en el comercio recíproco. Igualmente, los países de la Caricom se comprometieron a liberalizar totalmente el comercio intrazona hacia mediados de la década, mientras los planes de convergencia de la estructura arancelaria de los países hacia el arancel externo común deberían haberse cumplido a fines de 1998. Sin embargo, este proceso está siendo afectado por la dificultad que tienen los países más pequeños para rebajar sus aranceles, debido al impacto sobre los ingresos fiscales.

Simultáneamente, ha habido un número importante de acuerdos parciales, casi todos de corte bilateral, que han sido denominados de “nueva generación”. Esta denominación se debe a que se caracterizan por tener metas exigentes en cuanto a la liberalización comercial de bienes y a la incorporación de compromisos en áreas complementarias, como los servicios, los mecanismos ad-hoc para la solución de controversias, la promoción de inversiones mutuas y convenios en materia de infraestructura física. En parte, estos acuerdos fueron promovidos por los nuevos compromisos y temas contenidos en el TLCAN a través de los tratados bilaterales y plurilaterales que tienen a México como actor principal. En el ámbito de la ALADI se han firmado cerca de diez de estos acuerdos, a los cuales hay que agregar los suscritos por México con Costa Rica y Nicaragua, además de un gran número de ellos entre miembros de la ALADI, por una parte y países centroamericanos y caribeños, por la otra, que generalmente contemplan un trato preferencial a los segundos.

Las cuatro uniones aduaneras imperfectas existentes en la región tienen como objetivo último constituir mercados comunes. La concreción de esta meta implicaría, además de la liberalización del comercio de bienes y el establecimiento de un arancel externo común, la liberalización del comercio de servicios, la facilitación de los movimientos de capitales y, quizás con un mayor rezago, la libre movilidad de las personas. El desarrollo de estas disciplinas complementarias y otras medidas que le den mayor profundidad a los acuerdos son necesarias para asegurar su supervivencia al interior de una zona de libre comercio hemisférica.

Como resultado de las políticas de apertura unilateral y preferencial aplicadas y del crecimiento de las economías de la región, el comercio intrarregional se recuperó del agudo deterioro experimentado en los años ochenta, expandiéndose a ritmos muy rápidos entre 1990 y 1997, según lo indica el Cuadro 1. El crecimiento fue particularmente acelerado al interior de los dos acuerdos de integración sudamericanos, Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y 4.2 veces durante este período. En el comercio centroamericano, el crecimiento también fue rápido durante estos años, aunque algo inferior al de los dos bloques sudamericanos. En el caso de Caricom, fue muy inferior. Un resultado interesante del dinamismo de los dos bloques sudamericanos es que se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Para 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en Mercosur. Si se excluyen las exportaciones petroleras, que tienen un peso alto en la Comunidad Andina, el peso del comercio intrarregional era también muy elevado. En todos los casos, sin embargo, existe un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el

comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas.

Cuadro I
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ALADI							
1 Exportaciones totales ^a	112,694	167,192	204,170	229,164	255,390	251,345	264,235
Porcentaje de crecimiento anual	10.6	36.8	22.1	12.2	11.4	-1.6	5.1
2 Exportaciones a la ALADI	12,302	28,168	35,552	38,449	45,484	43,231	34,391
Porcentaje de crecimiento anual	13.2	26.2	26.2	8.2	18.3	-5.0	-20.4
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1) (%)	10.9	16.8	17.4	16.8	17.8	17.2	13.0
Comunidad Andina							
1 Exportaciones totales	31,751	33,706	39,134	44,375	46,609	38,896	43,211
Porcentaje de crecimiento anual	30.2	13.6	16.1	13.4	5.0	-16.5	11.1
2 Exportaciones a la Comunidad Andina	1,324	3,472	4,859	4,698	5,621	5,411	3,940
Porcentaje de crecimiento anual	31.0	21.5	39.9	-3.3	19.7	-3.7	-27.2
3 Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1) (%)	4.2	10.3	12.4	10.6	12.1	13.9	9.1
Mercosur							
1 Exportaciones totales	46,403	61,890	70,129	74,407	82,596	80,227	74,300
Porcentaje de crecimiento anual	-0.3	13.9	13.3	6.1	11.0	-2.9	-7.4
2 Exportaciones al Mercosur	4,127	12,048	14,451	17,115	20,478	20,027	15,133
Porcentaje de crecimiento anual	7.3	17.8	20.0	18.4	19.7	-2.2	-24.4
3 Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1) (%)	8.9	19.5	20.6	23.0	24.8	25.0	20.4
Mercado Común Centroamericano (MCCA)							
1 Exportaciones totales	3,907	5,496	6,777	7,332	9,275	11,077	11,633
Porcentaje de crecimiento anual	9.2	7.2	23.3	8.2	26.5	19.4	5.0
2 Exportaciones al MCCA	624	1,228	1,451	1,553	1,863	2,242	2,333
Porcentaje de crecimiento anual	8.9	6.0	18.2	7.0	19.9	20.3	4.1
3 Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1) (%)	16.0	22.3	21.4	21.2	20.1	20.2	20.1
CARICOM							
1 Exportaciones totales	3,634	4,113	4,511	4,595	4,687	4,791	4,223
Porcentaje de crecimiento anual	11.6	3.1	9.7	1.9	2.0	2.2	-11.9
2 Exportaciones a la CARICOM	469	521	690	775	785
Porcentaje de crecimiento anual	2.9	2.6	32.4	12.3	1.2
3 Porcentaje export. Intra CARICOM(2:1) (%)	12.9	12.7	15.3	16.9	16.7
América Latina y el Caribe^e							
1 Exportaciones totales	120,572	177,336	216,031	241,648	269,996	267,213	280,091
Porcentaje de crecimiento anual	6.5	32.6	21.8	11.9	11.7	-0.8	4.8
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	16,802	35,065	42,740	46,562	54,756	51,674	42,624
Porcentaje de crecimiento anual	8.2	20.1	21.9	8.9	17.6	-5.6	-17.5
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1) (%)	13.9	19.8	19.8	19.3	20.3	19.3	15.2

Fuente : CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de datos BADECEL y fuentes oficiales.

^a A partir de 1992 incluye las exportaciones de maquila de México.

^b Incluye a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^c Incluye la ALADI, el MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago, con informaciones oficiales de las respectivas agrupaciones subregionales —MERCOSUR, Comunidad Andina, MCCA, y los países más representativos de la Caricom—, razón por la cual los datos difieren de los que se puede obtener agregando los datos de los cuadros previos.

^d Cifras preliminares. Las tasas de crecimiento corresponden al primer semestre del 2000, con respecto al mismo período del año anterior.

En los últimos años, el comercio intrarregional sufrió el impacto de la crisis financiera internacional que se desencadenó a partir de las turbulencias económicas en Asia de 1997. Los más afectados fueron los flujos intra-sudamericanos, que experimentaron entre 1997 y 1999 una contracción acumulada del 26 y 30% en el Mercosur y la Comunidad Andina, respectivamente (véase nuevamente el Cuadro 1).

Con la reactivación que vienen experimentando de nuevo las economías sudamericanas en el 2000, este proceso se está revirtiendo rápidamente. Datos para el primer semestre indican, en efecto, que el comercio intrarregional ha crecido 20% o más. Esto implica, por lo tanto, que las elasticidades del comercio recíproco a la actividad económica y al comercio total son hoy en día muy elevadas. A diferencia de lo que aconteció durante los años ochenta, la reducción del comercio no estuvo asociada durante la crisis reciente al incumplimiento generalizado de los acuerdos de integración. De hecho, pese a roces de diferente magnitud en torno al comercio recíproco, la voluntad integracionista se mantuvo incólume, lo que ha quedado demostrado por los compromisos de expansión y profundización de los acuerdos de integración.

Debe anotarse que el comercio intra-centroamericano no experimentó una caída similar y, por el contrario, continuó creciendo. Gracias a ello, la expansión de dicho comercio es, para el conjunto de la década, similar a la de Mercosur. La explicación básica de ello fue la menor sensibilidad de la región centroamericana a la crisis financiera internacional. Por igual motivo, las importaciones de productos latinoamericanos por parte de México, amparadas hoy por varios acuerdos de libre comercio, tuvieron también un desempeño relativo satisfactorio.

Los flujos comerciales intrarregionales no sólo crecieron en forma muy dinámica, sino que se concentraron en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han sido espectaculares a partir del TLCAN. En 1999, por ejemplo, el 81.1% de las exportaciones regionales correspondían a productos manufactureros en comparación con el 64.7% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo, como lo hemos señalado, a México --véase, al respecto, el Cuadro 2). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. Como resultado de ello, el comercio intrarregional absorbía entonces el 34.6% de las exportaciones manufactureras, pero mucho más en los productos de mayor contenido tecnológico: 66.8% de los bienes duraderos y 37.3% de los clasificados como difusores de progreso técnico, en su mayoría bienes de capital. Es interesante anotar que en el caso de México, aunque el 90% de sus exportaciones a los Estados Unidos correspondía en 1998 a productos industriales, esta proporción era aún más elevada para las exportaciones de dicho país hacia la región, aproximadamente 93%.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ^{a/}: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES SEGÚN DESTINO Y CATEGORÍAS, 1999, EXCLUIDO MÉXICO

(En porcentajes y millones de dólares)

A. Composición de las exportaciones según destino	Región	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo
Bienes primarios	18.6	42.6	53.3	39.3	31.4	35.5	34.1
Agrícolas	8.5	15.5	28.0	28.8	14.3	13.6	16.3
Mineros	1.7	0.8	25.1	6.2	14.1	6.8	4.7
Energéticos	8.4	26.3	0.2	4.3	3.0	15.1	13.1
Bienes industrializados	81.1	57.1	46.5	59.7	68.5	59.0	64.7
Tradicionales	26.5	17.5	19.0	27.7	26.7	24.5	23.6
Alimentos, bebidas y tabaco	12.4	4.5	12.5	20.0	17.3	20.7	13.1
Otros tradicionales	14.1	13.0	6.5	7.7	9.4	3.8	10.5
Con elevadas economías de escala	30.4	24.1	24.8	20.8	35.0	28.6	26.5
Duraderos	10.6	2.6	0.1	3.3	0.6	1.3	4.5
Difusores de progreso técnico	13.6	12.9	2.6	7.9	6.3	4.5	10.1
Otros bienes	0.3	0.3	0.2	0.9	0.0	5.5	1.2
Total (valor)	40 479	41 950	6 126	28 203	8 305	21 401	146 463

B. Destino de las exportaciones	Región	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo (Valor)
Bienes primarios	15.1	35.7	6.5	22.2	5.2	15.2	49 972
Agrícolas	14.4	27.3	7.2	34.0	5.0	12.2	23 900
Mineros	10.0	4.6	22.1	25.3	16.9	21.0	6 941
Energéticos	17.7	57.6	0.1	6.4	1.3	16.9	19 130
Bienes industrializados	34.6	25.3	3.0	17.8	6.0	13.3	94 788
Tradicionales	31.1	21.3	3.4	22.6	6.4	15.2	34 540
Alimentos, bebidas y tabaco	26.1	9.8	4.0	29.4	7.5	23.2	19 172
Otros tradicionales	37.3	35.6	2.6	14.2	5.1	5.3	15 369
Con elevadas economías de escala	31.7	26.0	3.9	15.1	7.5	15.8	38 832
Duraderos	64.8	16.2	0.1	14.0	0.7	4.2	6 630
Difusores de progreso técnico	37.3	36.6	1.1	15.0	3.5	6.5	14 786
Otros bienes	6.4	7.9	0.6	15.7	0.2	69.2	1 704
Total	27.6	28.6	4.2	19.3	5.7	14.6	146 463

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^{a/} Comprende 24 países (excluido México).

Este patrón indica que la integración desencadena un proceso de intensa creación de comercio en productos de mayor contenido tecnológico, generando efectos dinámicos especiales. Cabe anotar que ésta era ya una característica destacada del comercio intrarregional en los años setenta, pero se asociaba entonces a que la liberalización del comercio recíproco tendía a concentrarse en dichos productos. La década actual ha mostrado que esta no es su causa básica, que hay factores mucho más profundos que la determinan, asociados al peso relativo que tienen en estos sectores las economías externas, de escala y especialización y los costos de transacción. Es importante agregar que la concentración del comercio recíproco en este tipo de productos estuvo acompañada de un crecimiento muy dinámico del comercio intrarregional de productos agropecuarios en los años noventa, directamente relacionado con los procesos de desgravación, ya que estos productos habían sido excluidos de los procesos de integración en las décadas anteriores.

Por su parte, la dinamización de los flujos comerciales y el desarrollo de nuevos marcos regulatorios para la inversión extranjera han dado lugar a un auge inédito de las inversiones directas intrarregionales. Aunque todavía modesta en términos de volúmenes, si se compara con los muy dinámicos flujos de inversión directa hacia la región (pues representa menos del 5% del total ³), estos flujos son notables por su dinamismo y algunos atributos que le otorgan particular importancia para la efectiva integración de los aparatos productivos y comerciales a nivel

³ Esta cifra de inversiones intrarregionales debe ser interpretada con cautela. Esto se debe a que comprende todas las inversiones que tienen a la vez origen y destino en países de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, incluye, entre otras, las inversiones de las compañías transnacionales de fuera de la región que tienen una sede en un país de la América Latina y el Caribe a partir del cual invierten en otro.

regional.⁴ Estas inversiones han comprendido tanto la industria manufacturera como actividades de servicios. Hacen parte, además, de un conjunto más amplio de respuestas de las empresas frente al nuevo contexto, que incluye desde múltiples alianzas estratégicas entre firmas localizadas en distintos países hasta procesos de concentración de ciertos sectores en los cuales han jugado un papel significativo las empresas regionales, particularmente de los países más grandes. La importancia de impulsar el flujo de inversiones intrarregionales con el fin de avanzar en los procesos de integración pone en evidencia la necesidad de dar mayor relevancia a estos aspectos en los acuerdos comerciales.

Cabe anotar que, en contra de lo que ha acontecido en el área de inversiones, no ha habido una asociación similar de los flujos de mano de obra con los procesos de integración en curso. De hecho, la migración laboral obedece básicamente a diferencias en niveles de desarrollo relativo. Algunos de los flujos migratorios tienen raíces antiguas (la atracción de mano de obra hacia Argentina), pero otros son de más reciente data o se han acelerado en los últimos años, (la migración hacia Chile, la de Nicaragua hacia Costa Rica y la de Haití hacia la República Dominicana, para mencionar algunos de los procesos más importantes). Al mismo tiempo, algunos flujos migratorios se han reducido, o han generado flujos de retorno, como ser el caso de Colombia a Venezuela.

Apostando al futuro

La consolidación de los procesos de integración en curso, su transición hacia mercados comunes y su convergencia para conformar áreas de mayor tamaño relativo, son algunas de las

⁴ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile, en prensa.

tareas más importantes que se desprenden de los procesos en curso. No se trata, en muchos casos, de procesos fáciles. La convergencia de Mercosur y la Comunidad Andina, sin duda el proceso de mayor importancia relativa, requerirá de mucha voluntad política y de gran flexibilidad entre las partes para resolver los temas más difíciles (agricultura e industria automotriz). Igual acontece con otros procesos de convergencia, entre los acuerdos sudamericanos y los de Centro América y el Caribe.

La consolidación de los procesos existentes exige una institucionalidad más fuerte y creíble, la cual reviste particular para la confianza y el compromiso pleno de los socios más pequeños. Es difícil pensar, por ejemplo, en un comercio consolidado, en flujos considerables de inversión y en la formación efectiva de mercados comunes, sin mecanismos efectivos de solución de controversias y arbitraje, de carácter multilateral y plenamente respetados por las partes. De hecho, el desarrollo de estos mecanismos demostrará el grado de compromiso de los Estados con los procesos de integración regional y su ausencia podría convertirse en un obstáculo importante a su desarrollo. En otro ámbito, los temas relativos a la movilidad de mano de obra son, por supuesto, los más complejos y, por ese motivo, deberán ser abordados con posterioridad a los de comercio e inversiones.

Sin embargo, entre los problemas más importantes asociados a la consolidación de los procesos en curso, la fuerte vulnerabilidad que revelaron dichos acuerdos a las recesiones que experimentaron las economías sudamericanas en años recientes es, sin duda, el más preocupante. Por lo tanto, la disminución de esta vulnerabilidad contribuiría a facilitar el avance sostenido en los procesos de integración. Esto significa que la agenda de la integración deberá abordar con

gran decisión los temas que se han venido debatiendo en torno a la llamada “arquitectura financiera internacional”.

De los temas correspondientes, sólo uno, el de la coordinación de las políticas macroeconómicas, ha comenzado a hacer parte de las agendas de los procesos de integración. Las dificultades que involucra este proceso quedaron claramente reveladas en un cuarto de siglo de experiencias acumuladas por los países europeos. Es evidente que, pese a expresiones muy optimistas sobre la materia, que hablan incluso de monedas subregionales comunes, los objetivos deben ser modestos en el corto plazo. El establecimiento de reglas fiscales comunes y de mecanismos de discusión (y, quizás, con el tiempo, de vigilancia mutua) de las políticas monetarias y crediticias, deben ser los objetivos inmediatos. El propósito esencial debe ser establecer mecanismos que eviten la adopción de políticas macroeconómicas que resulten en auge insostenibles que, como sabemos ampliamente, incuban crisis severas. En la medida en que tengan éxito estos esfuerzos, se podría pensar en la convergencia o coordinación de las políticas cambiarias. En este caso, sin embargo, las dificultades son considerables, entre otras razones por los regímenes cambiarios divergentes que han adoptado distintos países de la región. La idea de constituir monedas comunes debe ser, por supuesto, parte de la agenda, especialmente en los procesos subregionales más consolidados. Sin embargo, dados los niveles actuales de comercio intrarregional, ninguno de estos bloques constituye todavía un “área monetaria óptima” que justifique la adopción de una moneda común.

Poca atención se ha otorgado, por otra parte, a otros temas que han sido objeto de debate en la literatura sobre arquitectura financiera internacional. Entre ellos, conviene resaltar la

importancia de desarrollar mecanismos financieros regionales propios, con base en la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas), la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe y, por supuesto, el Banco Interamericano de Desarrollo. El impulso a todas estas instituciones debe ser una de las prioridades de la agenda de integración regional.

Vale la pena resaltar, en este campo, la escasa importancia que se ha atribuido en la región a la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales de origen regional a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante swaps) de los bancos centrales. Ambos procesos podrían ser complementarios, ya que el FLAR podría convertirse en un instrumento para canalizar apoyos excepcionales durante las crisis, como acontece con el Banco de Pagos Internacionales. Asia ha tomado una ventaja considerable en esta materia, primero con la propuesta de constituir un Fondo Monetario Asiático y, más recientemente, con el acuerdo logrado entre los países de ASEAN, China, Corea del Sur y Japón, para constituir un mecanismo de apoyo mutuo de los bancos centrales en épocas de crisis.⁵

Un área adicional que amerita atención de las autoridades en este frente es el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable en esta materia sería el desarrollo de mecanismos de coordinación, que eventualmente resulten en el diseño de estándares mínimos,

⁵ CEPAL, *Crecer con estabilidad, El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile, 2000.

más específicos que los de Basilea, y en mecanismos de vigilancia mutua de dichas políticas. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región resalta aún más la importancia de una coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuada y evitar el arbitraje por parte de estas instituciones entre distintos sistemas regulatorios.

La mención de estos temas llama la atención sobre el largo camino que aún debe recorrerse en materia de armonización de los distintos esquemas regulatorios, tanto de vieja como de nueva data. Entre aquellos con mayor impacto sobre el comercio se cuentan la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las regulaciones sobre competencia, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. En muchos de estos campos, ya hay un avance importante en la región.

Entre este amplio conjunto de normas, conviene detenerse brevemente sobre las normas de competencia y las que se relacionan con la prestación de servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes, un acuerdo regional en materia de política de competencia común tiene ventajas evidentes sobre las normas que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las acciones de grandes empresas multinacionales, que generalmente están presentes en los distintos países que componen los acuerdos de integración.

El comercio creciente de servicios públicos (telecomunicaciones y energía, en particular), que se acrecentará hacia el futuro, la presencia de empresas multinacionales en los sectores correspondientes en varios países y las dificultades que han venido experimentando las autoridades nacionales para garantizar una efectiva competencia en ellos, indican que la armonización de las normas regulatorias correspondientes puede desempeñar un papel importante. En particular, permitiría evitar el arbitraje entre marcos regulatorios diferentes y promover la competencia, no solamente en el marco nacional, sino en el subregional o regional.

Algunas políticas sectoriales tuvieron cierto protagonismo en las primeras etapas de la integración regional, con resultados no muy favorables. Los acuerdos automotrices de Mercosur y la Comunidad Andina son los únicos esquemas de esa naturaleza que han subsistido. En ambos casos, la flexibilización de los viejos acuerdos ha servido para el desarrollo de un comercio muy dinámico de autopartes y vehículos. El elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico llama la atención sobre la posibilidad de desarrollar acciones conjuntas para el desarrollo de los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el sector agropecuario, este tipo de acuerdos de complementación en el área tecnológica y el desarrollo de normas fitosanitarias comunes, sería la base mínima de una política común. Sin embargo, las dificultades asociadas a la asimetría en los esquemas de

protección, debido a la presencia de bandas de precios en varios países, llama la atención sobre la posibilidad de desarrollar esquemas comunes orientados a moderar la transmisión interna de los fuertes ciclos de precios que caracterizan algunos de estos productos, quizás con base en fondos de estabilización regionales.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional, resulta trascendental. En esta materia se ha avanzado a nivel centroamericano. La reciente Cumbre Sudamericana adoptó decisiones importantes que deberían ayudar a romper los obstáculos al comercio recíproco que generan las redes de transporte, y las normas sectoriales y aduaneras relacionadas con este servicio. El desarrollo de oleoductos, gasoductos y redes de transmisión eléctrica de carácter regional permitiría, además, un desarrollo dinámico del comercio de energía, cuyo dinamismo ya comienza a percibirse en algunos intercambios binacionales. En todos estos casos, los proyectos pueden visualizarse no solamente como proyectos estatales, sino también con un componente de inversión privada.

El desarrollo de la infraestructura con visión subregional o regional en vez de nacional llama la atención sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes, más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución en 1994 de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación de los países de dicha subregión en las áreas de comercio, transporte y turismo. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el

amazónico, el andino, el corredor centroamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas, que deben profundizarse. También el surgimiento de distintos planes de desarrollo fronterizo son otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración. El Banco Interamericano de Desarrollo, así como los bancos de desarrollo subregionales y nacionales deben dar prioridad en su política de financiamiento a proyectos de esta naturaleza.

Más allá de ello, existen, además, las inmensas posibilidades que abre la integración en materia social y política. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primer e incipiente paso hacia una agenda que debe colocar al desarrollo social en el centro de la agenda de integración. A su vez, las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los muy incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son las semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regionalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Al mismo tiempo, entregan evidencia que indica, por otra parte, que los procesos en curso no son antagónicos con el ALCA o con los procesos de liberalización del comercio mundial en el marco de la OMC. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su capacidad para profundizar los acuerdos, desarrollando la larga y rica agenda que hemos delineado.