

INTEGRACIÓN REGIONAL: RESUMEN Y AGENDA

La década de los noventa fue testigo de un resurgimiento del interés por la integración regional en todo el mundo. Europa, que había avanzado en forma continua hacia la integración regional durante la posguerra, comenzó la década implementando un ambicioso mercado único (a través del Acta Única Europea) y la cerró con el lanzamiento del euro. América del Norte inició un área de libre comercio de cobertura muy amplia con la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que utilizó como modelo al área de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá de fines de los años ochenta. Los países del Sudeste Asiático fueron más allá de su larga tradición de cooperación regional, expandiendo la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) y convirtiéndola en un área de libre comercio. En África se han creado cerca de 15 acuerdos de integración regional (AIR), en su mayoría nuevos. Y en América Latina y el Caribe han surgido cerca de 30 acuerdos comerciales regionales desde 1990.

Asimismo, a medida que avanzó la década aumentaron las iniciativas de integración regional que apuntaban a vincular economías desarrolladas con países en desarrollo. América Latina es un buen ejemplo de esta tendencia. La incorporación de México al TLCAN marcó el comienzo de los esfuerzos por negociar en la región áreas de libre comercio recíproco con mercados industrializados. El lanzamiento del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a fines de 1994 busca vincular a la región con Estados Unidos y Canadá a través de la creación del área de libre comercio más grande del mundo para 2005. Al

mismo tiempo, dos países han firmado acuerdos de libre comercio bilaterales con Canadá y se está llevando a cabo una serie de negociaciones con este país y Estados Unidos. Entre tanto, Chile y México han firmado acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (UE); estos dos países más Perú participan también en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que involucra a la mayor parte del Sudeste Asiático, Japón, Australia, Nueva Zelanda y América del Norte; y hay aún otros acuerdos en distintas etapas de negociación.

¿Por qué el resurgimiento de la integración regional? Hay muchas razones, pero el motivo principal parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva. Hay muchos datos que sugieren que los países exitosos han implementado políticas capaces de encauzar de manera proactiva las fuerzas de la globalización para lograr el crecimiento y el desarrollo económicos, mientras que aquellos países que se distancian de estas fuerzas se quedan atrás. En realidad, las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los ochenta, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de este modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural.

El proceso también ha generado desafíos. La dimensión regional se ha ido transformando en un

componente más importante dentro del paquete global de políticas nacionales, y cada vez es más lo que está en juego. Durante la década de los noventa, el comercio creció de un modo significativo entre socios regionales, creando en muchos casos interdependencias económicas entre países vecinos por primera vez en la historia moderna. Sin embargo, una serie de acuerdos –particularmente en América del Sur– han enfrentado dificultades, pues se han visto afectados por la volatilidad de los flujos de capitales, la inestabilidad macroeconómica, la incertidumbre política y la pérdida del impulso, e incluso el debilitamiento, de los compromisos regionales. Los problemas económicos en un país ahora se transmiten de forma más rápida a otros países de la región, no solo a través del contagio financiero, sino también a través de *shocks* comerciales en economías vecinas. Es claro que la etapa más sencilla de la integración ya pasó; las subregiones necesitarán un liderazgo político renovado y un redoblamiento de los esfuerzos si quieren alcanzar sus objetivos profundos de un mercado común.

Es más, por encima de todos los procesos de integración regional actuales está presente la realidad de un proceso exitoso del ALCA, cuyas negociaciones cubren una vasta y compleja agenda comercial que se halla ahora en su intensa ronda final hacia 2005. Una cuestión fundamental es cómo los países articularán sus negociaciones en el ALCA con sus importantes objetivos estratégicos subregionales, negociaciones con Europa y la negociación de la Agenda de Desarrollo Doha en Ginebra, cuya finalización también está programada para 2005. Entre los muchos acuerdos existentes, ¿cuáles tendrán suficiente importancia económica y política para coexistir con el ALCA? Otro tema complejo es cómo movilizarán los países la capacidad y los conocimientos técnicos para participar eficazmente y de manera estratégica en tantas negociaciones simultáneas, y para implementar sus resultados. Estas son cuestiones de enorme importancia, porque los resultados de las negociaciones en todos estos frentes regularán el grueso del comercio exterior y la inversión de los países involucrados en las próximas décadas.

La importancia de estos acuerdos y de futuras negociaciones no ha pasado desapercibida para el sector privado y la sociedad civil, que quieren ser escuchados en estos procesos de negociación que cla-

ramente los afectan. Esta demanda democrática exigirá el desarrollo de canales de comunicación que permitan la participación de la sociedad civil, pero que al mismo tiempo protejan a los responsables de formular políticas de la “captura” por parte de los grupos de interés. La persistencia en la liberación económica a través de la integración regional –para no mencionar la apertura unilateral o multilateral– requerirá más que nunca la construcción de un consenso interno, en particular en el contexto actual en el cual las reformas liberalizadoras están siendo cuestionadas por diferentes sectores de la población.

Uno de los beneficios potenciales de los acuerdos norte-sur como el ALCA es que pueden servir como ancla para los países miembros en vías de desarrollo, ya que la unión con socios industrializados otorga credibilidad a los compromisos regionales y promueve el cambio estructural a través de compromisos comerciales y de inversión. El TLCAN ha brindado hasta cierto punto este tipo de paraguas a México en momentos difíciles en el hemisferio; el ALCA y acuerdos de amplio alcance con la UE aumentan las posibilidades de que este beneficio se extienda al resto de la región.

La oportunidad de construir un ALCA ambicioso no debe perderse. La reciente aprobación de la autoridad de promoción del comercio por parte del congreso estadounidense, aunque lejos de ser un mandato perfecto desde el punto de vista de muchos socios comerciales de la región, sienta las bases para poder concluir la negociación. Las negociaciones de un acuerdo tan complejo entre 34 países con perfiles económicos muy heterogéneos e intereses geopolíticos diversos serán sumamente difíciles. Sin embargo, el ALCA puede convertirse en un vehículo esencial para consolidar las reformas y profundizar la liberalización, que ha sufrido cierta desaceleración en algunos acuerdos regionales. Asimismo, el acuerdo del ALCA constituirá un mínimo común denominador para la regulación del comercio y la inversión en el hemisferio. Para Estados Unidos y Canadá ofrece una oportunidad de acceder a una mayor plataforma productiva para que sus empresas compitan internacionalmente. Al mismo tiempo, presenta una oportunidad de contrarrestar tendencias proteccionistas en aquellos sectores que han perdido su ventaja comparativa, pero en los que los países de América Latina son competitivos

y necesitan desesperadamente acceso a estos mercados para promover una recuperación económica sostenida y una reducción de la pobreza. Y para ambas partes se plantea el desafío de desarrollar una arquitectura institucional del ALCA que proteja los derechos y las obligaciones de todos los países miembros y promueva resultados equilibrados entre socios con capacidades muy diferentes.

No obstante, un avance del ALCA no debería hacer que los países perdieran de vista oportunidades simultáneas de estrechar relaciones comerciales con la UE, así como buscar nuevos mercados en Asia. Además de los beneficios que pueden derivarse de la cooperación y los acuerdos comerciales con estas regiones, es una forma de avanzar aún más en el proceso de regionalismo abierto, y un componente importante para progresar hacia el libre comercio mundial.

Por último, la agenda de la integración regional no puede prosperar sin un sistema multilateral vigoroso, que regule el comercio mundial y los acuerdos regionales que cada vez más forman parte de él. Culminar con una Agenda de Desarrollo Doha de cobertura amplia en Ginebra es esencial para brindar una mejor base de sustentación a los acuerdos subregionales y avanzar en algunas áreas críticas de sus agendas extrarregionales, incluyendo el ALCA y los acuerdos con la UE. Pero la sinergia es un camino de dos vías, pues los acuerdos regionales están impulsando a su vez la liberalización en áreas que todavía constituyen una frontera lejana para el sistema multilateral. En forma conjunta, ambos niveles de integración pueden servir para fortalecer la economía global y hacerla más próspera para todos.

UN PANORAMA DEL NUEVO REGIONALISMO DE LOS NOVENTA

La integración regional es un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí misma. Por lo tanto, sería sorprendente que la política regional avanzara en dirección contraria a la estrategia de desarrollo global de un país determinado. La integración regional suele comenzar con algún tipo de acuerdo comercial y puede expandirse progresivamente a un espectro más amplio de políticas económicas de carácter colectivo, así como de cooperación en áreas no económicas,

evolucionando incluso hacia ciertas formas de unión política.

Los niveles clásicos de integración económica regional, clasificados de acuerdo con el alcance y la profundidad de sus compromisos, son (i) una simple área de libre comercio de bienes en la cual las tarifas y otras medidas fronterizas se eliminan entre los socios; (ii) un área de libre comercio más ambiciosa de "segunda generación", que liberaliza los servicios y otros aspectos de la actividad económica relacionados de un modo más directo con políticas internas, en oposición a medidas fronterizas *per se*; (iii) una unión aduanera en la que el área de libre comercio acuerda un arancel externo común (AEC) y un mecanismo regional para la recaudación y distribución de ingresos arancelarios; (iv) un mercado común que libera no sólo el comercio, sino también los factores de producción, incluyendo los movimientos de mano de obra; (v) una unión monetaria que crea una moneda y un banco central comunes, y quizás otras formas de coordinación macroeconómica, y (vi) una comunidad o unión económica que abarca acuerdos colectivos en la mayoría de las áreas fundamentales de la actividad económica. La secuencia que siguen los acuerdos regionales en su camino hacia una integración más profunda ha variado en la práctica según el caso.

Desde su independencia, los países de América Latina han realizado muchos intentos de integrarse tanto política como económicamente. Los esfuerzos de integración económica fueron especialmente fuertes en el período de posguerra. Las primeras iniciativas se centraron en el desarrollo de áreas regionales de libre comercio o mercados comunes. Estas iniciativas se insertaron en la estrategia dominante de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y apuntaban a impedir el agotamiento del modelo debido a la pequeña escala de los mercados nacionales. La integración regional presentaba la promesa de crear economías de escala a través de la creación de un mercado regional más grande. Este mercado iba a surgir a través de la eliminación del arancel preferencial entre los socios, mientras se mantenían o aumentaban las barreras a las importaciones extrarregionales. A este elemento central de la estrategia de ISI se le unía la fuerte intervención del Estado en la actividad económica. El enfoque fue controvertido, en parte porque se consideraba que los altos niveles de protec-

ción eran una fuente de desviación del comercio y las inversiones, lo que iba en detrimento del bienestar de los países involucrados, de terceros países, y del sistema comercial multilateral en su conjunto. En todo caso, después de unos años de éxito aparente, el impulso de los esquemas se agotó y los acuerdos regionales quedaron en su mayor parte desacreditados.

Las iniciativas regionales que surgieron en los años noventa han sido caracterizadas como el “nuevo regionalismo”. Esto se debe a que el papel de la integración regional ha cambiado drásticamente con respecto a la experiencia de posguerra. El nuevo regionalismo es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el mercado, que operan en un ambiente democrático.

¿Cuáles son los motivos que están detrás del nuevo regionalismo? Uno de ellos es reforzar la apertura del mercado que se ha producido a nivel unilateral y multilateral. Además, la formación de un mercado regional apunta también a crear un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora —en particular en bienes de mayor valor agregado que por lo general son más intensivos en tecnología— y a ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo a nivel internacional. Además de diversificar las exportaciones, las economías de escala, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la competencia generada por un mercado regional creíble pueden contribuir con el tiempo a aumentar la productividad y desarrollar la competitividad internacional. También se está utilizando la integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional y para promover la cooperación con los países vecinos en busca de objetivos tales como la paz, la democracia, la resolución de problemas fronterizos, o el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura. A continuación, se discutirán los avances de la región en distintas facetas de la integración regional.

Apoyo a la liberalización comercial

La liberalización comercial ha sido una pieza fundamental del proceso de reforma estructural. La liberalización unilateral ha sido notable, especialmente

durante el período de 1985 a 1995, al final del cual los países de América Latina también asumieron las amplias disciplinas de la Ronda Uruguay. En lo que respecta a la integración regional, esta ha demostrado ser un complemento importante para bajar los niveles promedio de protección.

Uno de los resultados más importantes de los acuerdos regionales ha sido la eliminación generalizada de los aranceles al comercio de bienes entre los socios, con relativamente pocas excepciones. En efecto, los acuerdos regionales han creado un ambiente estable para la política comercial basado en el principio de la reciprocidad, en el cual los países señalan de manera inequívoca su compromiso de liberalización comercial más allá de lo que es factible o deseable a nivel unilateral y multilateral. Al mismo tiempo, la liberalización regional de los noventa ha evitado algunos de los defectos del “viejo” regionalismo, gracias a su evolución en tándem con una apertura sustancial a nivel unilateral y multilateral. En consecuencia, el compromiso de las autoridades con la liberalización regional es más creíble para el sector privado que en el pasado y los riesgos de la desviación del comercio se redujeron de un modo sustancial. Es más, los compromisos de la liberalización regional por lo general se han mantenido, incluso frente a problemas económicos y de balanza de pagos.

La integración regional no ha sido sin embargo una herramienta igualmente eficaz para la liberalización en otras áreas más allá del comercio de bienes. La mayoría de los acuerdos afectan más que nada al comercio de bienes, y aquellos que han asumido disciplinas de segunda generación (servicios, propiedad intelectual, inversiones, etcétera) con frecuencia lo han hecho sólo de manera poco profunda o con compromisos modestos. El más avanzado en este aspecto es el TLCAN, donde México asumió compromisos muy importantes más allá del comercio de bienes.

A medida que se han ido eliminando los aranceles, las medidas no arancelarias se han convertido en la principal barrera para el comercio de bienes. La liberalización unilateral y la Ronda Uruguay eliminaron la mayoría de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones (tales como licencias y cuotas) que tenían los países de América Latina. Sin embargo, el comercio regional todavía enfrenta barreras no arancelarias tales como procedimientos aduaneros

costosos, normas técnicas y otros recargos relacionados con el comercio. Además, existe evidencia de que las reglas de origen demasiado restrictivas también han limitado el comercio regional o han llevado a los exportadores simplemente a no usar las preferencias arancelarias negociadas. La armonización insuficiente o la falta de reconocimiento mutuo de marcos regulatorios también han restringido la explotación plena de las oportunidades del comercio regional. El beneficio económico de abordar de un modo eficaz estos temas es grande y contribuiría a reforzar sustancialmente los retornos de la liberalización arancelaria. Sin embargo, la economía política del desmantelamiento de estos obstáculos es compleja, y el progreso ha sido limitado hasta ahora.

Formación de uniones aduaneras

Las cuatro principales subregiones de América Latina y el Caribe (el Mercado Común del Sur, Mercosur; la Comunidad Andina, CA; el Mercado Común Centroamericano, MCCA, y la Comunidad del Caribe, Caricom) han apuntado formalmente a crear mercados comunes o comunidades. La formación de una unión aduanera es un paso necesario en esta dirección. Como la unión aduanera armoniza la estructura arancelaria externa entre los socios y permite una recaudación común de los ingresos, las importaciones de terceros países pueden entrar en el mercado regional a través de cualquier país y después circular dentro del área de la unión aduanera sin mayores controles internos. En contraste, un área de libre comercio (o una unión aduanera imperfecta) debe administrar reglas de origen (con frecuencia complejas) para regular el acceso preferencial y evitar “la triangulación del comercio”, es decir, el incentivo para que las importaciones de terceros países entren en el mercado regional a través del país socio con los aranceles más bajos. Las uniones aduaneras también permiten a los países miembros la posibilidad de negociar como un bloque (ya que los aranceles a terceros de los países miembros deben moverse en tándem), mejorando de esta manera su poder de negociación. Esto no sucede en un área de libre comercio donde cada país mantiene la soberanía sobre la política arancelaria. Por el lado de los costos, las uniones aduaneras son más exigentes institucionalmente, incluso cuando son imperfectas.

Los países pierden independencia en el manejo de la política arancelaria y la capacidad de usarla en respuesta a *shocks*.

Ninguna de las subregiones de América Latina está cerca de ser una verdadera unión aduanera. Todas han acordado aranceles externos comunes (AEC), pero estos se encuentran ya sea en desarrollo (MCCA y Caricom) o en reformulación (CA), o han sufrido serias perforaciones unilaterales (Mercosur). Las uniones aduaneras en la región también han sido permisivas en lo que respecta a la capacidad de los miembros individuales de negociar tratados bilaterales con terceros. Históricamente, los países de América Latina han tenido muchos problemas para formar un AEC, por no mencionar una unión aduanera plena, y esto no ha cambiado con el nuevo regionalismo. Uno de los problemas es la tensión que surge entre el país con el mercado más grande –cuya estructura arancelaria es típicamente una característica definitoria del AEC– y los socios más pequeños, que favorecen aranceles más bajos para minimizar el riesgo y el costo de la desviación de comercio. La dependencia fiscal de los aranceles y los problemas de balanza de pagos también han erosionado la disposición a ceder autonomía en la política arancelaria. Mientras tanto, ninguna de las uniones aduaneras subregionales tiene una fórmula o estructura institucional para compartir ingresos arancelarios.

El estado imperfecto de las uniones aduaneras de la región ha creado precisamente el tipo de costos que se supone que el sistema debería eliminar. Todavía existe una administración de fronteras costosa y que produce demoras para evitar la triangulación del comercio (casi la mitad del tiempo que lleva el transporte internacional de mercancías por tierra en el Cono Sur transcurre en demoras en las fronteras). También se desperdician importantes ganancias de eficiencia en la recaudación de ingresos arancelarios. Y el potencial de negociar en bloque se ve limitado cuando la capacidad de hacer compromisos creíbles en bloque es erosionada por la posibilidad de acciones unilaterales.

Creación de comercio y promoción de transformación económica

La evidencia empírica hasta la fecha sugiere que en general la liberalización regional de la década de los noventa ha creado comercio. Cierta desviación de comercio es inherente a cualquier iniciativa de integración regional. Sin embargo, esta ha sido contenida en la mayoría de los casos, porque la integración regional se ha producido en tándem con una liberalización comercial muy importante respecto de terceros países. En cualquier caso hay que recordar que no toda desviación de comercio reduce el bienestar, como es el caso cuando dicha desviación mejora los términos de intercambio o cuando genera efectos dinámicos que resultan en un aumento de la competitividad internacional.

Medidos desde el punto de vista del crecimiento del comercio, muchos de los acuerdos regionales han sido económicamente relevantes. En efecto, las preferencias regionales han reforzado los efectos de la liberalización unilateral al permitir que mercados vecinos se descubrieran mutuamente, en particular en las principales subregiones. Pero los acuerdos regionales y las señales que generan en el sector privado también han desatado un crecimiento comercial significativo entre mercados distantes y poco conocidos, como en el caso del área de libre comercio Chile-México.

En términos de transformación económica, el comercio regional tiende a estar más concentrado en manufacturas de mayor valor agregado en comparación con el comercio extrarregional y también exhibe una especialización mayor a través del comercio intraindustrial. Por ende, el comercio regional está contribuyendo a la diversificación de exportaciones en una región que tradicionalmente dependía de la exportación de productos primarios. La participación de México en el TLCAN es un buen ejemplo: su estructura de exportaciones ha evolucionado de petróleo a maquinaria gracias a la integración en el sistema productivo de las empresas norteamericanas.

Es de esperar que las oportunidades que brinda la creación de un mercado regional aumenten la productividad. Para que esto sea importante a nivel agregado, el acuerdo regional debe afectar a una parte importante de la actividad económica y generar competencia, comercio e inversión. La evidencia empí-

rica sugiere que el TLCAN ha tenido efectos significativos en la productividad en México. Un trabajo similar sobre Brasil sugiere que las ganancias de productividad han estado más asociadas con la apertura unilateral que con el Mercosur. Esto no es sorprendente, ya que Brasil es con mucho la economía más grande del Mercosur y por lo tanto el comercio y la inversión regional son una parte relativamente pequeña de la producción total de esa economía. Pero otro factor es que la integración de México se ha dado con dos importantes socios industrializados con diferentes ventajas comparativas, lo que le permitió a México obtener mayores ganancias del comercio, un acceso relativamente mayor a IED y mejores prácticas, y acceso a un mercado grande y sofisticado (magnificado además por la proximidad geográfica).

El nuevo regionalismo es relativamente joven y por lo tanto está por verse hasta qué punto el comercio regional puede convertirse en una plataforma competitiva para las exportaciones. Si los acuerdos regionales generan comercio en bienes que sólo son competitivos en el mercado regional ("bienes regionales") debido a preferencias u otros factores, los países pueden volverse demasiado vulnerables a los *shocks* negativos experimentados por algunos de los socios.

Los mercados regionales se han convertido también en un mercado alternativo para aquellos bienes que enfrentan niveles considerables de protección internacional (agricultura, procesamiento de alimentos, textiles, acero, etc.) y en los cuales la región tiene una ventaja comparativa. A pesar de numerosas rondas multilaterales de liberalización comercial, los países industrializados se han resistido a liberalizar sectores que son sensibles a la competencia de países en desarrollo. La eliminación del Acuerdo Multifibra en 2005 estipulada en la Ronda Uruguay promete traer alivio a los textiles. Los avances en agricultura siguen siendo modestos, ya que en los países desarrollados aún existen importantes obstáculos para el aprovechamiento de las ventajas comparativas de América Latina, tales como picos arancelarios, medidas sanitarias, subsidios a la exportación y apoyo interno a la agricultura. La atención está ahora puesta en la Agenda de Desarrollo lanzada en Doha, con la esperanza de que sea una oportunidad para abrir los mercados mundiales a las exportaciones de los países en desarrollo, y para contener la actividad de *antidumping*

que con frecuencia penaliza el desempeño exitoso de las exportaciones de estos países.

Con excepción del TLCAN, el comercio transfronterizo de servicios se ha visto más afectado por los compromisos unilaterales y multilaterales de liberalización que por la integración regional como tal. Una muestra de esto ha sido la integración de servicios financieros en América Latina –por ejemplo, en los mercados bancario y de capitales–, que ha involucrado en gran medida la integración *de facto* con el resto del mundo y con los países industrializados en particular. Los bancos extranjeros de países industrializados tienen una fuerte presencia en la mayoría de los mercados financieros internos y han sido una importante fuente de competencia, modernización y confianza en los sistemas bancarios nacionales en la región. Incluso los mismos bancos extranjeros han establecido filiales y sucursales en casi todos los países de la región, creando las condiciones para ofrecer servicios transfronterizos a nivel regional. Sin embargo, el potencial para que los proveedores financieros operen a nivel subregional no se aprovechará por completo mientras los países miembros no adopten e implementen protocolos de integración financiera que excedan sus compromisos en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La elección de socios comerciales

Los acuerdos regionales se han producido de manera espontánea. La ola inicial de principios de los noventa comenzó con el lanzamiento o la renovación de proyectos de integración formal con objetivos de mercados comunes en las cuatro subregiones. Todas estas iniciativas involucraban a países que compartían un espacio geográfico común y una historia de intentos de integración económica. En forma paralela a estas iniciativas, Chile, que no formaba parte de ningún grupo, avanzó por su cuenta estableciendo áreas de libre comercio tanto con países vecinos como con países geográficamente distantes. Después de unirse al TLCAN, México firmó acuerdos similares al TLCAN con la mayor parte de los países de América Latina. Finalmente, desde el TLCAN ha habido cada vez más propensión a vincularse con países industrializados, algo que habría sido políticamente inconcebible antes del nuevo regionalismo.

Como se discutió anteriormente, formar parte de una unión aduanera no ha sido una barrera para que países miembros negociaran en forma individual acuerdos bilaterales con otros países. Casi todos los miembros de la CA tienen al menos un área de libre comercio bilateral con otro país, mientras que algunos miembros del MCCA, la Caricom y el Mercosur han buscado también sus propios acuerdos bilaterales. Estos desarrollos en ocasiones han debilitado la cohesión de los grupos y han erosionado la credibilidad de la negociación en bloque.

A primera vista, el proceso puede parecer confuso y carente de sentido, pero tiene cierta lógica. Lo positivo es que, con la búsqueda de acuerdos múltiples, los países han señalado al sector privado su compromiso con una liberalización gradual (en el contexto controlado y políticamente atractivo de AIR recíprocos), creando nuevos mercados para sus exportadores y reduciendo la desviación de comercio resultante de los acuerdos preferenciales existentes. Ha habido también una tendencia progresiva a incluir disciplinas de segunda generación, aunque en muchos casos con compromisos relativamente modestos. En realidad, a medida que los países van expandiendo la cobertura geográfica de sus acuerdos, estos comienzan a reproducir las características de un acuerdo multilateral y a eliminar la desviación del comercio. Por ejemplo, hoy México tiene acuerdos de libre comercio con América del Norte, con Europa, con una buena parte de América Latina, está participando en el foro del APEC y en negociaciones bilaterales con Japón.

El avance más importante ha sido el interés creciente por integrarse con países industrializados. Como el país industrializado ya tiene un marco económico relativamente liberal, el peso del ajuste recae principalmente en el socio en desarrollo. No obstante, la teoría y la práctica sugieren que esta puede ser una herramienta poderosa para consolidar los compromisos de liberalización, brindando incentivos para la modernización, reduciendo la desviación de comercio, aprovechando las ventajas comparativas nacionales, obteniendo garantías de acceso a un importante mercado de exportación y generando una fuente de importación de tecnología y mejores prácticas, así como atrayendo IED del país industrializado. La experiencia también ha demostrado que negociar un acuerdo con un país industrializado es un ejercicio que

contribuye al desarrollo de la capacidad de negociación de los países en desarrollo. Algunos países que han negociado acuerdos de libre comercio de este tipo han visto a sus equipos de negociación “graduarse”, convirtiéndose en equipos de nivel internacional, y a sus empresas locales menos temerosas de abordar la competencia internacional. En estos casos parece funcionar el “aprender haciendo”.

Una de las desventajas de estos desarrollos ha sido la disminución de la transparencia y el aumento de ciertos costos de transacción en el comercio mundial, ya que una cantidad de acuerdos preferenciales, todos con diferentes normas y coberturas, han creado un “spaghetti bowl” de obstáculos administrativos para el comercio en el hemisferio. Otro tema que merece atención es la creación de acuerdos de tipo radial (“hub and spoke”) en los que algunos países líderes establecen una red de áreas de libre comercio, donde tienen acceso libre a mercados de muchos países, pero estos mismos países no gozan de condiciones favorables similares entre ellos. Chile y México son hubs en el hemisferio, y Canadá y Estados Unidos pueden convertirse también en hubs si el número de sus acuerdos se expande. En términos hemisféricos, un esquema basado en acuerdos bilaterales de forma radial sería menos eficiente que un ALCA de ámbito hemisférico global. No obstante, bajo ciertas condiciones, un número creciente de acuerdos bilaterales centrados en los países líderes podrían ser elementos que contribuyan a la construcción de un acuerdo hemisférico que incremente el bienestar de todos los países miembros. Pero si esta modalidad se utiliza para imponer los intereses comerciales estrechos de los países líderes, el proceso puede llevar a una pérdida de bienestar para algunos de los miembros y por ende a un ALCA insostenible. En el ALCA en particular, así como en otras iniciativas extrarregionales, es muy importante prestar especial atención a las necesidades específicas de los países pequeños que, entre otras cosas, son más vulnerables a la incertidumbre respecto del acceso a los mercados y a menudo no cuentan con la capacidad institucional necesaria para sacar provecho de los AIR en forma plena (véase el recuadro 2.5 del Capítulo 2)

Un tema relacionado con lo anterior es el de los efectos negativos potenciales de esta proliferación de acuerdos bilaterales para aquellos países que no

forman parte de los mismos (una cuestión de debate para Centroamérica y el Caribe antes de que obtuvieran tratamiento de paridad con el TLCAN respecto de su comercio con Estados Unidos). Esta cuestión de la elección de los socios adquiere más relevancia por el hecho de que han surgido acuerdos similares en otras partes del mundo. Evaluar el balance entre costos y beneficios en un mundo de *second best* es un ejercicio empírico difícil para los países y para la comunidad mundial en general. Mientras tanto, las opiniones varían tanto a nivel teórico como de política.

Atracción de inversión extranjera directa

El escepticismo inicial de posguerra con respecto a la IED en América Latina y el Caribe ha evolucionado hacia una actitud mucho más receptiva, según la cual las empresas extranjeras se perciben como una fuente potencial de adquisición de tecnología, mercados de exportación y mejores prácticas que refuerzan el proceso de reforma estructural. Pero esta misma evolución se ha producido en otras regiones en desarrollo, lo que ha aumentado la competencia para atraer IED, en particular de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Durante gran parte de los noventa, América Latina registró un crecimiento muy significativo de IED, que se ha convertido con mucho en la principal fuente de financiamiento externo privado para la región. Hay varias razones para este aumento, entre ellas la estabilidad macroeconómica, la ola de privatizaciones, la reforma institucional y también la integración regional.

La evidencia empírica sobre una muestra mundial de países presentada en este volumen confirma que la integración regional atrae IED cuando el país receptor se asocia al emisor o al país fuente en un acuerdo o cuando hay una extensión significativa del mercado debida a la integración. Estas ganancias, sin embargo, pueden distribuirse de un modo desigual. En particular, a menudo la localización está sesgada hacia socios con mercados más grandes debido a que la aplicación de las reglas del comercio regional puede hacerse de forma incierta, incompleta o desigual. El trabajo empírico también documenta que, a medida que los países que son fuente de IED expanden su participación en acuerdos regionales, la IED existente puede desviarse o diluirse.

Al mismo tiempo que contribuye a atraer IED, la integración regional –al aumentar el área geográfica desde la cual una empresa multinacional puede proveer al mercado ampliado– puede intensificar la competencia en incentivos para la ubicación de IED. Dichos incentivos, que se justifican cuando los proyectos de inversión generan externalidades positivas, pueden bajo ciertas circunstancias llevar a resultados óptimos en términos de los proyectos de inversión que se implementan y en términos de su ubicación. Pero la competencia agresiva en incentivos también puede inclinar la distribución de beneficios innecesariamente en favor de la empresa extranjera. Esto ha sido una importante fuente de disputa en algunas de las subregiones. A pesar de ello, los acuerdos subregionales han sido lentos para encontrar mecanismos que coordinen los esquemas de incentivos para ayudar a inclinar la balanza en favor de los países receptores.

Coordinación macroeconómica y monetaria

Las crisis en los países miembros y los grandes reajustes en los tipos de cambio bilaterales pueden generar importantes tensiones en la relación entre los socios de acuerdos regionales. La actual crisis en los países del Mercosur es un buen ejemplo de este problema. Los reajustes cambiarios entre los socios pueden dar lugar a reacciones proteccionistas en los países afectados, debilitando el propósito del AIR; inducir a los inversores extranjeros a reconsiderar la localización de sus filiales, así como a las firmas existentes a reubicar sus inversiones en el país que ha ganado competitividad; afectar de forma importante los flujos de exportación, en particular en el caso de bienes que no son fáciles de redirigir a mercados alternativos; y debilitar la credibilidad de los compromisos cambiarios de algunos de los países miembros y, por lo tanto, llevar al contagio. Por todas estas razones, la inestabilidad macroeconómica y, en particular, los grandes reajustes cambiarios han erosionado a veces seriamente el compromiso político con los acuerdos regionales en sus países miembros.

El peligro de contagio conlleva un efecto adicional que ha dañado la cohesión de los acuerdos regionales: la tendencia de los países a diferenciarse de sus socios cuando estos están afectados por una crisis. Estos problemas también han creado brotes de

presión para reducir el alcance de un acuerdo regional –por ejemplo, de una unión aduanera a un acuerdo de libre comercio– o han incentivado la búsqueda de iniciativas bilaterales *ad hoc* por parte de los miembros afectados negativamente.

Es difícil imaginar un avance hacia acuerdos subregionales más profundos sin resolver estos problemas de algún modo. Lamentablemente, los progresos en esta área han sido muy modestos. Ha habido algunos intentos de establecer mecanismos de consulta, metas macroeconómicas o criterios de convergencia, así como también el desarrollo de bases de datos comunes para facilitar el monitoreo entre países. Pero estos esfuerzos no han dado lugar a una cooperación o coordinación sistemática, en detrimento de la estabilidad y la profundización de los acuerdos. Incluso la cooperación financiera sigue siendo bastante limitada, aunque los países andinos han establecido un fondo de reserva (Fondo Latino de Reservas) que ha demostrado ser de utilidad, por ejemplo, con el reciente desembolso de financiamiento a Bolivia.

Instituciones regionales

Las estructuras institucionales regionales excesivamente burocráticas heredadas del viejo regionalismo han sido reformadas, y la nueva generación de acuerdos ha tendido a basarse en acuerdos institucionales de carácter intergubernamental de alcance más limitado. En general, ningún enfoque ha sido plenamente satisfactorio: la arquitectura institucional del nuevo regionalismo parece ser demasiado débil frente a la integración y las interdependencias cada vez mayores, así como frente a la complejidad de las agendas que surgen en los diferentes foros. Esto se debe a que algunas instituciones necesarias no existen, o a que las que existen padecen de falta de financiamiento, no disponen de suficientes recursos técnicos y humanos o carecen de relevancia respecto de los nuevos compromisos asumidos. La debilidad institucional también tiende a desalentar la participación plena de países miembros más pequeños con menos poder de mercado y menores capacidades.

Un área de particular importancia es la de los mecanismos de resolución de disputas. Uno de los objetivos principales de estos procedimientos formales de resolución de conflictos, en contraposición al uso de

la vía diplomática, es la toma de decisiones más transparentes y que dependan menos del equilibrio de poder entre las partes involucradas. Los países más pequeños obviamente tienen un especial interés en mecanismos de resolución de disputas eficaces, pero en América Latina generalmente ha primado la diplomacia, y los mecanismos de resolución de disputas existentes suelen carecer de métodos eficaces de adjudicación y compensación. Más aún, la poca tradición en el uso de estos mecanismos explica que muchos países no cuenten con experiencia legal en esta área, lo que los inhibe de recurrir a los mecanismos aun cuando estos existen. Esto podría ser un verdadero problema para la región en el caso del ALCA, donde es de esperar que los mecanismos de resolución de disputas jueguen un papel importante.

Otras instituciones clave que hay que fortalecer son las secretarías técnicas, que brindan a los países miembros acceso a servicios homogéneos, y suelen servir como “memoria institucional” de los procesos de integración.

Iniciativas extrarregionales

Uno de los aspectos más exitosos hasta el momento ha sido la creciente importancia de acuerdos regionales con países industrializados. Pese a su complejidad, el proceso de negociación del ALCA ha avanzado de forma ininterrumpida desde su lanzamiento a fines de 1994. Esto se ha logrado a través de una organización disciplinada, objetivos claros, participación enérgica, así como apoyo técnico, financiero y logístico de las organizaciones regionales. Gracias a ello, hasta el momento ha logrado mantener al día los calendarios técnicos para poder culminar las negociaciones para la fecha límite de 2005. Aunque aún está por verse si se alcanza esta meta ulterior, el proceso del ALCA –que ya lleva casi ocho años– ha generado un legado importante a través de numerosas externalidades positivas que van desde la creación de un *esprit de corps* sin precedentes entre los negociadores comerciales hemisféricos (y, por consiguiente, un nuevo foro para discutir cuestiones bilaterales) a la divulgación y publicación de información estadística y estudios comparativos sobre regulaciones comerciales nacionales y regionales que no estaban disponibles. El proceso ha servido también a los equipos negociadores como un

laboratorio de aprendizaje para negociaciones posteriores, permitiéndoles así mejorar su comprensión de complejas cuestiones y disciplinas comerciales, incluyendo las de la OMC. A su vez, el proceso del ALCA ha generado importantes efectos de demostración para la OMC misma en áreas tales como la publicación y el manejo de datos, la participación, la transparencia y la articulación con la sociedad civil.

Los recientes acuerdos de la UE con México y Chile son un paso importante en una relación que está madurando; fueron los primeros acuerdos de libre comercio de la UE en la región con carácter de reciprocidad en las concesiones comerciales, en contraposición a los acuerdos tradicionales no recíprocos. Se basaron en un concepto innovador que establece un vínculo explícito entre comercio y cooperación a través de la negociación de un acuerdo formal de asociación que integra elementos tradicionales de un acuerdo de libre comercio con la cooperación y el diálogo político. Esta integración de tres áreas de acción que pueden contribuir de forma importante al desarrollo también se sustenta con generosos recursos de financiación y ejercicios formales de programación a mediano plazo para ayudar a mejorar la asignación de recursos. Al vincularse con bloques subregionales, la UE suele dar prioridad en la cooperación a la consolidación de la integración subregional. En el caso del Mercosur, las negociaciones apuntan a alcanzar el primer acuerdo interregional de la UE entre dos uniones aduaneras. Las negociaciones han avanzado, pero el ritmo ha sido lento debido a una serie de factores, entre los que se incluye la sensibilidad europea a la liberalización de la agricultura –donde el Mercosur es un exportador de primer nivel– y los serios problemas económicos en los países que forman el Mercosur. La cumbre más reciente de la UE con América Latina sentó las bases para una negociación eventual de acuerdos recíprocos con los países centroamericanos y andinos, mientras que la Caricom ya ha fijado para este año el inicio de las negociaciones que culminarán en 2008. En lo que respecta al APEC, después de un comienzo prometedor, este proceso parece haber perdido impulso como ejercicio de libre comercio.

Cooperación regional

Infraestructura

El aumento del comercio fronterizo, que sigue a la formación de acuerdos regionales, aumenta la demanda por una mejor integración de la infraestructura. En América Latina deben subsanarse cuellos de botella muy importantes, surgidos por el incremento del comercio. Las redes de carreteras –una modalidad primaria de transporte de mercancías– tienen que mejorar mucho, al igual que otros medios de transporte. Sin embargo, la mejora de la infraestructura que conecta a los países que se integran no se ha producido, al menos no en escala suficiente. La clave del problema se encuentra en la presencia de externalidades. Los proyectos de infraestructura regional tienen costos y beneficios que van más allá de las fronteras de los países. La porción de camino que se construye de un lado de la frontera tiene beneficios para el país vecino. En el contexto de una toma de decisiones descentralizada, estas externalidades positivas tendrán como resultado una provisión subóptima de infraestructura regional. El tema clave es cómo hacer para que se realicen los proyectos regionales necesarios, estableciendo mecanismos de decisiones coordinadas que internalicen las externalidades y al mismo tiempo superen otros riesgos políticos y regulatorios que pueden existir debido al carácter multinacional de los proyectos. Las 12 naciones de América del Sur (a través de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica, IIRSA) y México y Centroamérica (a través del Plan Puebla-Panamá) han lanzado, con el apoyo de organizaciones regionales, iniciativas intergubernamentales sin precedentes históricos para abordar la identificación y financiación de proyectos coordinados de infraestructura regional. Aunque estos procesos todavía se encuentran en una etapa temprana de su desarrollo, sus aspectos organizacionales han avanzado de manera muy prometedora.

Geopolítica

Los acuerdos regionales han contribuido también en términos de geopolítica. El Mercosur y la CA tienen cláusulas democráticas y las han usado para enfrentar

amenazas a la democracia en sus regiones. Casi todas las fronteras sometidas formalmente a tensiones militares han sido pacificadas. También las subregiones se han agrupado para aumentar su poder de negociación, de modo más notable en temas relacionados con el comercio, donde el Mercosur, la CA, la Caricom y más recientemente Centroamérica han negociado en bloque.

Fortalecimiento de la capacidad institucional

El nuevo regionalismo ha incrementado la demanda de asistencia técnica y financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad institucional. Las negociaciones de acuerdos regionales norte-sur y las de la OMC han sido un catalizador especial debido a las capacidades asimétricas entre países desarrollados y en desarrollo, en particular los más pequeños, y a la gran magnitud de la apertura potencial del mercado.

En los foros regionales y multilaterales, los países de América Latina han identificado al menos dos áreas de prioridad estratégica. La primera es el fortalecimiento de la capacidad para negociar eficazmente compromisos complejos relacionados con los acuerdos de comercio y su implementación. El conjunto de necesidades de negociación identificadas es muy vasto e incluye la capacitación de los negociadores, el apoyo técnico para la evaluación del impacto de escenarios alternativos y la evaluación *ex post* de los efectos de los acuerdos regionales, así como la asistencia técnica para la coordinación entre países y entre agencias, y para mecanismos de consulta con el sector privado y la sociedad civil. En lo referente a la implementación, hay una necesidad imperiosa de fortalecimiento institucional y de capacitación del personal, en especial en el caso de acuerdos que tienen agendas profundas.

La segunda área prioritaria se relaciona con la capacidad de los países para llevar a cabo los ajustes necesarios para atenuar los costos y maximizar los beneficios potenciales que ofrecen los acuerdos. En cuanto a los costos, dos ejemplos de áreas de preocupación inmediata son la reforma fiscal para hacer frente a la pérdida de ingresos arancelarios, y el desarrollo de mecanismos eficientes que protejan a los sectores de la sociedad que pueden salir perjudicados con los procesos de integración. Para maximizar los

beneficios, el conjunto de acciones es muy amplio e incluye educación y capacitación, modernización aduanera, reestructuración industrial, identificación de mercados de exportación, manejo de la infraestructura, atracción de IED y regulación de los mercados financieros.

El fortalecimiento institucional para enfrentar los desafíos de los acuerdos de integración y la apertura comercial es ante todo responsabilidad de cada uno de los países. Pero la cooperación norte-sur puede ayudar. Las negociaciones entre países en desarrollo y países industrializados han servido como catalizadores de esta cooperación. Por ejemplo, un mayor apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional para enfrentar los retos del sistema multilateral fue definitivo para la conclusión exitosa de las negociaciones en Doha. Este tipo de cooperación también se ha convertido en un tema importante para el progreso en las negociaciones del ALCA, donde está ganando impulso; es un componente central en las iniciativas de comercio bilateral de la UE, y ha sido quizás una de las características más distintivas del APEC.

Consideraciones de equidad

Hay una percepción generalizada entre los economistas, así como entre los grupos antiglobalización, de que la liberalización en los países en desarrollo genera aumentos en la desigualdad. En teoría, sin embargo, este no es necesariamente el caso. De hecho, según la teoría, la integración con los países del norte debería reducir las desigualdades salariales en el sur, ya que los bienes producidos en el norte tienen un mayor contenido de mano de obra capacitada, lo que debería disminuir la demanda de mano de obra calificada en el sur. Por otra parte, la integración (y en particular la integración con el norte) aporta nuevas tecnologías y contribuye a atraer inversiones extranjeras que pueden aumentar la demanda de personal calificado y por lo tanto, la desigualdad salarial. El efecto neto es ambiguo. A pesar de las percepciones, los datos sobre América Latina presentados en este volumen en lo que se refiere a los cambios en la desigualdad sugieren también resultados ambiguos.

Pero aun si la integración llevara a un aumento de la desigualdad, ¿debería esto desalentar a los responsables de formular políticas en su búsqueda de

una liberalización regional y multilateral? La respuesta a esta pregunta es un enfático "no". En primer término, la integración aporta nuevas tecnologías e inversiones extranjeras, que pueden ser ingredientes importantes de mejoras en la productividad y el crecimiento sostenido. En el proceso, la tecnología y la IED pueden incrementar los retornos de la capacitación, ya que las nuevas tecnologías y los procesos de producción de las empresas extranjeras pueden ser más intensivos en mano de obra calificada, pero los efectos generales son claramente positivos. En segundo lugar, en la medida en que la integración contribuye a aumentar la productividad y el crecimiento, los aumentos en la desigualdad salarial no necesariamente llevan a tasas de pobreza más altas. En tercer lugar, los incrementos en los retornos de la capacitación brindan incentivos adicionales para que los estudiantes sigan en la escuela, un ingrediente clave para futuras mejoras adicionales de la productividad y un importante vehículo de movilidad social. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que la integración puede generar efectos desiguales en otras dimensiones. En particular, mientras algunas regiones de un país pueden florecer con los procesos de integración, otras pueden quedar rezagadas.

En suma, el comercio promete claramente beneficios netos. Pero hay una trampa, aunque tiene remedio: los beneficios netos se distribuyen de manera desigual y la desigualdad puede evitarse solo con una implementación eficaz de mecanismos compensatorios. Este ha sido un tema de preocupación en Europa, donde se han introducido importantes mecanismos compensatorios a través de fondos regionales y de cohesión. Este problema todavía no ha sido abordado adecuadamente en el contexto de las iniciativas de integración regional en las Américas. La persistencia de serias fallas en el diseño y la financiación de políticas compensatorias ha sido el talón de Aquiles de la globalización y del nuevo regionalismo.

UNA AGENDA PARA EL FUTURO: AVANCES SIMULTÁNEOS EN MÚLTIPLES FRENTES

El lanzamiento de la nueva Agenda de Desarrollo Doha en noviembre de 2001 puso en su lugar una pieza muy importante para la construcción de una

integración regional exitosa. El GATT/OMC es uno de los bienes públicos internacionales más importantes de la posguerra y un factor fundamental para el notable crecimiento del comercio mundial. El sistema multilateral no discriminatorio constituye un mínimo común denominador para los acuerdos regionales preferenciales. Más aún, a medida que el sistema multilateral avanza y caen las barreras al comercio, las ventajas de la proximidad geográfica se vuelven más fuertes, lo que puede aumentar los incentivos para buscar AIR más profundos.

El fracaso de la OMC en 1999 para lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales en Seattle frenó el impulso que el multilateralismo había alcanzado en la Ronda Uruguay, revelando algunas fallas serias en términos de transparencia, interacción con la sociedad civil y capacidad de los países en desarrollo para participar en forma plena. Si bien el fracaso subrayó algunas de las virtudes del enfoque regional de la liberalización, también introdujo tensión, ya que algunos ítems de las agendas regionales son difíciles o imposibles de completar sin una mayor liberalización a nivel multilateral. Por lo tanto, el cumplimiento exitoso de la Agenda de Desarrollo Doha es claramente una meta muy importante en la agenda comercial latinoamericana. Para hacer honor a su nombre, la ronda tendrá que alcanzar con éxito el muy demorado acceso a mercados en sectores donde América Latina tiene ventajas comparativas, pero donde los niveles de protección se han mantenido persistentemente altos desde hace décadas. Esto requerirá una fuerte voluntad política de todas las partes para cumplir con la promesa de “desarrollo” de la agenda. También requerirá negociaciones muy activas y eficaces por parte de los países de la región, que deberían beneficiarse con un aumento de la asistencia técnica en temas relacionados con el comercio, de acuerdo con los compromisos incluidos en la Declaración de Doha.

El segundo frente de acción para construir un modelo de integración exitoso es la integración subregional en sí misma. Esta combina países relativamente homogéneos en acuerdos que tienen al comercio como su núcleo inicial, pero que apuntan a mucho más que una relación comercial. Se trata de un esfuerzo por trabajar juntos para alcanzar metas de desarrollo estratégico en una economía cada día más globaliza-

da y competitiva, y para hacer frente a problemas y aprovechar oportunidades propias y de países vecinos, que pueden abordarse mejor –o solamente– a través de la cooperación subregional. Este nivel de acción es vital en este momento, ya que algunos acuerdos tienen la ambiciosa meta de llegar a un mercado común a mediados de esta década, en un contexto en el cual la incertidumbre económica y la inestabilidad macroeconómica han dificultado, y en algunos casos incluso erosionado, la visión política colectiva que debe estar en el centro de iniciativas subregionales exitosas.

Como punto de intersección de los dos niveles de acción anteriores, se encuentran las iniciativas emergentes de integración norte-sur, que ofrecen oportunidades relevantes para el desarrollo y tienen importantes sinergias con las agendas subregional y multilateral. Al mismo tiempo, estas iniciativas involucran temas estratégicos que las subregiones deben manejar con cuidado para que sus beneficios potenciales se alcancen en forma plena. Dado que el progreso en los acuerdos norte-sur, y particularmente el ALCA, podrían tener consecuencias muy significativas para el papel de los acuerdos subregionales en América Latina, la agenda que se discute a continuación comenzará centrándose en el análisis de las iniciativas de tipo norte-sur.

Iniciativas de integración norte-sur

Culminación de un ALCA equilibrado

Uno de los principales objetivos inmediatos de la estrategia de integración regional de los países de América Latina es completar el ALCA de forma que tenga en cuenta los intereses de todas las partes. Hay varias razones para esto. En primer lugar, el acceso recíproco garantizado a los mercados de las Américas es de gran importancia para todos los países de la región que enfrentan barreras o acceso incierto a estos mercados. De particular importancia es el acceso al mercado estadounidense, aunque hay también oportunidades sustanciales para incrementar el comercio entre los grupos subregionales existentes, que todavía comercian muy poco unos con otros. En segundo lugar, el ALCA puede contribuir a consolidar las reformas estructurales llevadas a cabo por los países en la región, algunas de las cuales han sido cues-

tionadas en el incierto contexto económico actual. La experiencia ha demostrado que las iniciativas subregionales entre países en desarrollo no siempre brindan los mismos incentivos para evitar una reversión de las reformas, como los que hay en los acuerdos en los que participa un país industrializado. En tercer término, el ALCA puede contribuir a consolidar vínculos políticos a nivel hemisférico, reduciendo la probabilidad de conflictos potenciales y quizá sirviendo para fortalecer y estrechar la cooperación de Estados Unidos con los países de la región. En efecto, el incremento del comercio y la inversión en el hemisferio y su contribución a la competitividad de las empresas norteamericanas en la economía mundial deberían aumentar el interés de ese país en las perspectivas de la región.

Juntos, estos tres elementos (mejor acceso a los mercados, aumento de la credibilidad de las reformas económicas e incremento de la atención estadounidense hacia la región) pueden marcar una gran diferencia en las perspectivas de desarrollo de América Latina. Si bien muy lejos del impacto de la UE en el sur de Europa y en los países que están en línea para acceder a la UE, un ALCA equilibrado de alcance amplio podría servir de ancla para las economías de América Latina, reforzando su credibilidad interna, así como en el exterior, en los mercados financieros y de inversiones.

Dentro de la iniciativa del ALCA, el acceso seguro al mercado juega un papel estratégico fundamental y es el principal objetivo de América Latina. De hecho, sin un cambio significativo en esta dimensión, los beneficios de firmar un ALCA serían menos obvios y el costo de abandonar el acuerdo no sería tan importante, lo que significa que los efectos de consolidación de las reformas se debilitarían. Y, ausentes la integración del mercado y el afianzamiento de las reformas, podrían reducirse las perspectivas de una evolución favorable y sostenida de relaciones hemisféricas con Estados Unidos.

Para los países latinoamericanos, el acceso efectivo al mercado dependerá del desmantelamiento de las barreras existentes en los mercados industrializados del norte; de la existencia de —y el respeto por— reglas que aseguren un ambiente seguro y predecible en la aplicación de medidas proteccionistas contingentes; del establecimiento de un procedimiento eficaz para resolver disputas; y de la existencia de mecanis-

mos para asegurar resultados equilibrados en la operación de un acuerdo con 34 países heterogéneos, algunos de los cuales tienen capacidades institucionales limitadas.

Uno de los sectores más importantes y sensibles en las negociaciones de acceso al mercado es el de la agricultura. Deben buscarse progresos importantes en este campo en las negociaciones del ALCA, pero es posible que para que haya cambios significativos sea necesario tener éxito en las negociaciones paralelas sobre agricultura en el contexto de la Agenda de Desarrollo Doha, donde los países en desarrollo están exigiendo una acción multilateral con respecto a los aranceles agrícolas, los subsidios a las exportaciones, y las políticas nacionales de apoyo al sector agrícola. Mientras tanto, para América Latina las ganancias de mercados más abiertos en el norte tendrán que ser comparadas con las concesiones que deben hacerse en toda negociación comercial. En el contexto del ALCA es muy importante que América Latina evalúe en forma cuidadosa el impacto de las demandas del norte en áreas como la propiedad intelectual, la inversión, las compras del gobierno y el comercio de servicios, que son de particular interés para América del Norte.

Es claro que los diferentes jugadores tienen diferentes objetivos en el ALCA. En realidad, en esto consisten las negociaciones comerciales, las cuales generan oportunidades para un acuerdo mutuamente beneficioso. Pero hay diferentes formas de avanzar hacia la culminación del ALCA. Y el resultado de las negociaciones del ALCA puede ser diferente dependiendo de la forma en que estas se lleven a cabo.

Por un lado, está el proceso formal de negociación, lanzado durante la Cumbre de Miami, en el cual están representadas las 34 naciones. Por el otro, hay una tendencia cada vez mayor a buscar acuerdos bilaterales paralelos a las negociaciones del ALCA. El reciente aumento del interés de Estados Unidos en iniciar y concluir negociaciones comerciales bilaterales (con Chile, Centroamérica y Uruguay, por ejemplo) sugiere la posibilidad de que el ALCA se construya de *facto* sobre la base de este conjunto de acuerdos bilaterales.

Es posible que este proceso de negociaciones bilaterales simultáneas pueda estimular el proceso. Si bien 34 países constituyen un número más adecuado para enfrentar una negociación comercial frente a los

más de 140 miembros de la OMC, sigue siendo un número elevado. Pero un ALCA que surja implícitamente de la evolución de acuerdos bilaterales *hub and spoke* plantea también riesgos potenciales. Un país que por su importancia tiene cierta capacidad de imponer su agenda en las negociaciones del ALCA tendrá aún mayor capacidad de hacerlo en el contexto de acuerdos bilaterales. Si el país líder avanza hacia un enfoque bilateral de tipo *hub and spoke* en paralelo a sus negociaciones en el ALCA, debe asumir los desafíos y responsabilidades inherentes a esta estrategia si su meta final es el ALCA.

En el escenario más favorable, el país líder podría enfrentar las negociaciones bilaterales con una visión equilibrada de los intereses políticos y económicos de largo plazo del hemisferio, y las capacidades reales y las necesidades específicas de desarrollo de todos sus socios comerciales. En este caso, sus acuerdos bilaterales podrían resultar piezas muy eficaces para construir un ALCA que incremente el bienestar.

Alternativamente, el enfoque *hub and spoke* podría estar dirigido principalmente a proteger los estrechos intereses comerciales del país líder a través de su capacidad de imponer condiciones en las negociaciones bilaterales –o a través de la inclusión en algunas de ellas de temas que tal vez no impliquen concesiones importantes para la contraparte bilateral– y luego usar estas como precedente para forjar acuerdos similares dentro del ALCA. En este sentido, el que fija la agenda obtendría un acuerdo que estaría más cercano al cumplimiento de sus objetivos, sin tener que hacer muchas concesiones a cambio. Este tipo de enfoque podría hacer peligrar la formación del ALCA –dejando un sistema *hub and spoke* menos eficiente en su lugar– o crear un acuerdo políticamente conflictivo que no contribuiría al bienestar de todos sus miembros y que por lo tanto no sería sostenible. Finalmente, si bien las negociaciones formales de los 34 países y los caminos *hub and spoke* se presentan aquí como estrategias polares, en realidad son parte del mismo proceso de negociación en el que las acciones en una dimensión influyen en las acciones y el progreso de la otra dimensión.

El uso estratégico de acuerdos bilaterales o subregionales en el contexto de las negociaciones del ALCA no carecen de precedentes. La propuesta anterior de Brasil de crear el Área Sudamericana de Libre

Comercio (SAFTA) encaja perfectamente en este juego estratégico. Del mismo modo, una serie de recientes acuerdos bilaterales ha incluido cláusulas que fueron de importancia para los acuerdos en cuestión, pero además sentaron precedentes que influirán en las negociaciones del ALCA como un todo. Ejemplos de esto son la exportación de las disciplinas del TLCAN por parte de México a un conjunto de acuerdos bilaterales; el hecho de que Chile y Canadá abandonaran las reglas *antidumping* en sus acuerdos bilaterales con el fin de dejar sentado un ejemplo para el ALCA; o las cláusulas laborales y de medio ambiente acordadas por Costa Rica y Canadá, que enfatizan la cooperación técnica en lugar de las sanciones.

Como debería resultar obvio, el proceso de negociar un ALCA de alcance amplio entre 34 países heterogéneos es una tarea sumamente difícil. Si bien la reciente aprobación de la autoridad de promoción comercial en Estados Unidos ha eliminado un obstáculo muy importante para su culminación, el resultado final de la negociación del ALCA sigue siendo un signo de interrogación, y el alcance y la profundidad del acuerdo resultante siguen sin conocerse.

Las iniciativas de la UE y América Latina

Así como el ALCA contribuiría a hacer a los bloques subregionales más abiertos y menos propensos a la desviación de comercio, los acuerdos de libre comercio con Europa pueden lograr resultados similares. Una de las razones por las que México buscó un acuerdo con la UE, aunque el grueso de su comercio era con Estados Unidos, fue minimizar la desviación de comercio residual, diversificarse a nuevos mercados de exportación y atraer IED y *know-how* europeos. El acuerdo de Chile con la UE, así como la participación de México, Chile y Perú en el APEC tienen una justificación similar.

Los beneficios de la integración en el hemisferio podrían incrementarse si la UE finalizara sus actuales negociaciones para un acuerdo de asociación con el Mercosur e iniciara negociaciones similares con las otras subregiones lo antes posible (los países de la Caricom son tratados como parte del grupo de Países de África, del Caribe y del Pacífico, ACP). Varios factores sugieren que avanzar en la agenda de integración con la UE traería beneficios sustanciales:

- Muchos países latinoamericanos comercian con Europa tanto como con Estados Unidos y Canadá. De hecho, los resultados presentados en este volumen (véase el apéndice del Capítulo 2) sugieren que para varias subregiones los beneficios de la liberalización del comercio con la UE son del mismo orden de magnitud que las ganancias del ALCA.

- La UE ofrece un modelo diferente de integración norte-sur, en el cual la cooperación, acompañada de financiamiento adecuado, juega un papel integral. Además, asociarse con la UE ofrece a las subregiones la oportunidad de acceder a su vasta experiencia de integración y beneficiarse de ella, lo que puede ser particularmente útil si los acuerdos subregionales se convierten en proyectos más profundos. Estos acuerdos pueden incluso aportar tecnologías y buenas prácticas diferentes de las que se pueden adquirir a través del ALCA.

- Al brindar un acceso alternativo a mercados en países industrializados, los progresos en las negociaciones con la UE pueden aumentar la capacidad de negociación de los países y subregiones de América Latina en las negociaciones del ALCA, el cual a su vez puede aumentar el poder de negociación de América Latina en sus negociaciones con Europa.

- Es claro que con el lanzamiento reciente del euro y con el proceso de adhesión de nuevos países, en este momento las prioridades para la UE son la profundización de su propio proceso de integración y su ampliación. Esto puede contribuir a explicar por qué las negociaciones con países y subregiones de América Latina han avanzado a un ritmo más lento. Con respecto a la expansión de la UE, es importante señalar que los países que están en línea para acceder a ella en general no compiten en forma directa con la mayoría de los países de América Latina, de manera que su acceso puede ofrecer incluso mayores oportunidades de comercio con Europa.

Asia

Además de avanzar en las negociaciones con la UE, es importante continuar con los esfuerzos para fortalecer los vínculos de comercio e inversión con Asia, ya que estos mercados están relativamente poco explotados y pueden ofrecer algunos de los mismos beneficios que los provenientes de los vínculos con la UE. El

reciente viraje hacia una actitud más favorable de Asia con respecto a la integración regional puede posibilitar que los países de América Latina se involucren de un modo más activo en acuerdos bilaterales con esta región.

El papel de los acuerdos bilaterales y subregionales

El ALCA servirá como un punto de referencia para determinar la pertinencia de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes y potenciales. Aquellos que excedan al ALCA en alguna dimensión significativa tendrían una razón para sobrevivir, sujetos a que los beneficios adicionales excedan los costos de administración. Si el ALCA termina siendo un acuerdo superficial, los acuerdos bilaterales y subregionales tendrán un papel más importante. En todo caso, al menos en lo formal, los acuerdos bilaterales en América Latina tienen ambiciones de constituir uniones aduaneras y mercados comunes que, por definición, exceden las obligaciones de un área de libre comercio. En este contexto la lógica de los compromisos subregionales deberá tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- Los países que tienen acuerdos subregionales pueden beneficiarse de negociar en bloque, tanto a nivel de la OMC, en negociaciones con otras regiones como la UE, durante el proceso de las negociaciones del ALCA, o incluso después, durante la implementación y la futura evolución de los acuerdos. Este poder de negociación conjunto puede usarse en otros foros internacionales que trascienden el comercio. Naturalmente, para ofrecer concesiones en forma colectiva tiene que haber un fuerte compromiso de actuar como bloque en alguna dimensión, tal como los aranceles. Por eso, los países en uniones aduaneras probablemente estén mejor posicionados para negociar en bloques que los países en áreas de libre comercio. Del mismo modo, los bloques que probablemente desaparezcan después de la formación del ALCA, quizá no ofrezcan una fuerte ventaja negociadora a sus países miembros. Por lo tanto, los acuerdos que pretenden ir más allá de un área de libre comercio deberían mantener el impulso para alcanzar los objetivos establecidos si quieren ser vehículos eficaces para negociar en bloque.

- Incluso con un ALCA en pleno funcionamiento, una subregión que alcance un mercado común con libre movimiento de factores y otras formas de cooperación económica, podrá combinar recursos nacionales de un modo más efectivo para competir al interior del ALCA y en el resto del mundo.

- Si los acuerdos norte-sur como el ALCA o los acuerdos con la UE, o las negociaciones multilaterales en la OMC no avanzaran lo suficiente al menos en el corto plazo en el tema del acceso al mercado, y siguiera siendo difícil colocar algunos bienes importantes en mercados extranjeros, entonces los acuerdos subregionales podrían brindar acceso a mercados alternativos para los productos en los que los países tienen ventaja comparativa.

- La justificación para la formación de bloques subregionales ha estado en parte relacionada con objetivos políticos, tales como la paz y la democracia. Si bien algunos han argumentado que este tipo de cooperación no necesita de un acuerdo de integración regional, la interdependencia a través de los flujos de comercio e inversión que surge de los compromisos colectivos ha demostrado ser una fuerza endógena que facilita la cooperación y, por lo tanto, puede brindar una plataforma efectiva para iniciativas no económicas. Aunque el ALCA debería contribuir al fortalecimiento de las relaciones políticas en la región, dado su alcance hemisférico y la heterogeneidad entre los países en términos de historia, niveles de desarrollo y geopolítica, los acuerdos subregionales probablemente tienen una ventaja comparativa para lidiar con cuestiones políticas típicas de países vecinos.

- Por las mismas razones de vecindad, los acuerdos subregionales más profundos pueden facilitar otras formas beneficiosas de cooperación, tales como la coordinación macroeconómica, la cooperación funcional, la integración de infraestructura, o la provisión de bienes públicos regionales, tales como proyectos ambientales y sanitarios. Es más, a su vez estos esfuerzos de cooperación pueden convertirse en los cimientos para la adopción de iniciativas de cooperación similares a nivel hemisférico.

- Por su parte, la coordinación en diferentes dimensiones de política puede aumentar la credibilidad de dichas políticas, ayudando a las autoridades nacionales a enfrentar las presiones de los grupos de interés locales. Las iniciativas subregionales profundas

son, en principio, un vehículo más viable que el ALCA para este tipo de coordinación de políticas.

Esas son las ganancias potenciales de los acuerdos subregionales. Sin embargo, hay también algunas desventajas. En primer lugar, es probable que la coexistencia del ALCA con acuerdos subregionales y bilaterales represente un aumento de la complejidad y una disminución de la transparencia en los sistemas comerciales hemisféricos y mundiales, es decir, el llamado efecto "*spaghetti bowl*". En segundo término, aunque los acuerdos subregionales han sido negociados bajo el paraguas del nuevo regionalismo, en el sentido de que han acompañado la liberalización respecto de terceros países, quedan aún muchos segmentos remanentes de protección excesiva y regulaciones ineficientes difíciles de reformar (por ejemplo, los regímenes especiales en el sector automotor, que existen en varios de los acuerdos subregionales). La subsistencia de los acuerdos subregionales podría dificultar los avances en la liberalización de estos sectores dentro de las negociaciones del ALCA.

La conclusión es que, aparte de los segmentos de protección persistentemente alta, las desventajas no parecen ser demasiado serias. Los efectos del *spaghetti bowl* pueden mejorarse aumentando la compatibilidad de las reglas a través de acuerdos subregionales, y entre estos y el ALCA (aquí podrían ayudar nuevas reglas de la OMC). Pero el problema no parece ser demasiado grave en la medida en que se compense con otros efectos que conduzcan a incrementar la competitividad, el crecimiento y el desarrollo.

El debate más acalorado que ha surgido con respecto a los méritos de los actuales acuerdos de integración subregionales es la preocupación por la desviación de comercio. Como se mencionó anteriormente, el trabajo empírico sugiere que en general el nuevo regionalismo ha sido más bien un motor de creación de comercio. Es más, el ALCA probablemente contribuirá a reducir aún más la desviación de comercio.

En realidad, la propia creación de un ALCA consistente con la OMC convertiría automáticamente los acuerdos regionales en bloques más abiertos. Con la incorporación de dos economías industrializadas de primer nivel y un intercambio más abierto entre subregiones, los países individuales en los acuerdos subregionales estarían más expuestos a la competencia al

interior de una zona que comprende todo el espectro de ventajas comparativas existente en la economía mundial. En este ambiente los problemas de desviación de comercio deberían reducirse en la mayoría de los países. Los acuerdos con la UE reforzarían este efecto aún más.

En este contexto, los segmentos remanentes de alta protección merecen especial atención y deberían tratarse de un modo apropiado. Así como América del Norte debe ser sensible a la necesidad de eliminar la protección excesiva en ciertos sectores, los socios regionales deberían usar las negociaciones en el ALCA y con la UE para acelerar el desmantelamiento de estos segmentos protegidos, aunque su liberalización se produzca solo gradualmente.

*Repensar los acuerdos subregionales.
¿De qué tipo? ¿Cuán profundos?*

El ALCA representa un cambio muy significativo en el escenario de la integración, que forzaría a los países a repensar el papel de los acuerdos subregionales. Los gobiernos del hemisferio han aceptado ampliamente en sus negociaciones del ALCA que los acuerdos más superficiales serán absorbidos por él. Pero, ¿valdría la pena mantener en su forma actual los acuerdos subregionales que en su mayoría consisten en uniones aduaneras muy imperfectas e incompletas?

La respuesta es que probablemente no. La naturaleza incompleta de estas uniones aduaneras anula una de sus principales ventajas sobre los acuerdos de libre comercio: la eliminación de las reglas de origen y otras cargas administrativas en la frontera. Más aún, la práctica generalizada de los miembros de uniones aduaneras en la región de negociar unilateralmente con terceros erosiona las ventajas potenciales de negociar en bloque. En este contexto, las ventajas marginales brindadas por las actuales uniones aduaneras en la región pueden no ser suficientes para compensar la pérdida asociada al sacrificio de una política comercial independiente. Los acuerdos subregionales que buscan preservar un vehículo para la cooperación deberían completar la unión aduanera, captando así plenamente sus beneficios potenciales, o retrotraerse a un acuerdo de libre comercio que sea más profundo que el ALCA en alguna dimensión relevante. Los beneficios de completar la unión aduane-

ra se magnificarían considerablemente si esta fuera un paso intermedio hacia un eventual mercado común. Más allá del éxito y el alcance del ALCA, las subregiones con AEC deberían seguir reduciendo sus aranceles externos, lo que puede beneficiar a todos los miembros, pero en particular a los más pequeños que son más proclives a sufrir las consecuencias de la desviación de comercio. Además, las subregiones deberían continuar buscando acuerdos bilaterales con socios industrializados y liberalizar unilateralmente en forma gradual sobre una base de nación más favorecida (NMF). En realidad, las economías pequeñas en las subregiones con niveles más altos de protección tienen un incentivo inmediato para avanzar en esta dirección. Estos países podrían incluso considerar el abandono de sus acuerdos subregionales de integración si los miembros más grandes fueran reticentes a reducir los niveles de protección excesivos.

Consolidación de los acuerdos subregionales

Para aquellos acuerdos que valga la pena profundizar, ¿qué es lo que sigue en la agenda? ¿Cuáles son las prioridades? ¿Cómo pueden los países consolidar en forma efectiva lo que ya tienen?

- Culminación de los proyectos de uniones aduaneras, comenzando con la plena implementación del AEC como primera prioridad. Las excepciones al libre comercio dentro de los acuerdos deben eliminarse junto con otras barreras no arancelarias a la circulación interna de bienes. Además, dentro del contexto de un proyecto de unión aduanera completo, una vez que se haya alcanzado el acuerdo sobre la implementación del AEC, deberían desalentarse los acuerdos bilaterales con terceros realizados por miembros individuales. Como la formación de una unión aduanera completa no se alcanzará de la noche a la mañana, la modernización y la simplificación de los procedimientos aduaneros permitirá ahorrar un tiempo valioso en relación con las largas demoras que actualmente se producen en los cruces fronterizos.

- Como el movimiento de bienes y personas a través de las fronteras realimenta a su vez la integración *de facto* y *de jure*, el éxito en profundizar la integración subregional (y también el comercio en el ALCA y en el ámbito multilateral) dependerá —y no en menor medida— del éxito en desarrollar la infraes-

estructura regional. Los proyectos de infraestructura regional se caracterizan por generar importantes externalidades, de modo que su realización requiere una acción coordinada. En este sentido, el IIRSA y el Plan Puebla-Panamá son emprendimientos cooperativos sin precedente para coordinar el desarrollo de infraestructura a nivel inter e intrarregional. Los dos procesos son auspiciosos en términos de coordinar posiciones oficiales, pero para que los proyectos se concreten deberá existir una participación más activa del sector privado.

- Una profundización viable de la integración subregional requerirá un marco institucional más fuerte que el que tienen hoy las subregiones. Un área fundamental es el desarrollo y uso de mecanismos de resolución de disputas transparentes y modernos, que por lo general han sido escasos en la región. El ALCA puede proveer cierta asistencia. En efecto, suponiendo un buen funcionamiento del acuerdo, es probable que el centro de gravedad de la resolución de disputas para muchas cuestiones regionales relacionadas con el comercio se mude a este terreno, que tendría, al menos en el mediano plazo, más credibilidad, más cobertura en términos de sentar precedentes y más capacidad de aplicación que los acuerdos subregionales (tal como ocurre con el mecanismo de resolución de disputas en la OMC). Sin embargo, si hay una profundización progresiva en las subregiones más allá de los compromisos del ALCA, habría una correspondiente urgencia en hacer más robustos los mecanismos de resolución de disputas subregionales y usarlos con más frecuencia.

La profundización crea muchas otras demandas institucionales, que van desde mecanismos para recaudación y distribución aduanera común (para las uniones aduaneras) hasta agencias que puedan certificar normas técnicas y otras regulaciones mutuamente reconocidas, políticas de competencia y diferentes foros para la coordinación de políticas. Un área institucional de particular importancia es el fortalecimiento de secretarías técnicas bien financiadas y con personal profesional bien entrenado. Para ello, se debería apoyar a un grupo reducido de expertos respetado por los sectores público y privado de los países miembros, que monitoree de un modo creíble los compromisos asumidos y ayude a implementarlos, que brinde apoyo técnico a las negociaciones intra y extrarregionales, y que incluso proponga cronogramas de nuevos com-

promisos e iniciativas colectivas. La otra parte de la ecuación es una contraparte nacional competente y un liderazgo político de alto nivel –en particular en los socios más grandes– con una visión clara de hacia dónde se pretende avanzar en la integración regional y un fuerte compromiso para cumplir plenamente los convenios regionales acordados por los gobiernos.

- Un obstáculo importante para el buen funcionamiento de los acuerdos subregionales ha sido la inestabilidad macroeconómica. Las crisis en los países miembros y los grandes reajustes en el tipo de cambio pueden tensar la relación entre los socios, y erosionar el apoyo político a la integración. En este contexto puede requerirse cierta forma de coordinación macroeconómica para mantener vivo el impulso hacia la integración a nivel subregional. Sin embargo, la coordinación macroeconómica tiene sus costos, ya que implica el sacrificio de discrecionalidad del gobierno, por ejemplo, en materia de política fiscal o monetaria. Entonces, ¿qué deberían hacer los países?

Una alternativa es no hacer nada. Esto puede no ser un obstáculo para una mayor integración en algunos acuerdos regionales específicos que no se ven particularmente afectados por estos problemas, pero en los acuerdos regionales que están sujetos a una inestabilidad sustancial, la elección de no hacer nada puede equivaler a abandonar el acuerdo subregional y ser absorbidos por el ALCA. En el otro extremo del espectro está la creación de una unión monetaria, aunque la mayoría de los acuerdos subregionales no parecen ser buenos candidatos en términos de los criterios desarrollados por la literatura sobre áreas monetarias óptimas. Una posible excepción es el MCCA, en particular si la moneda se vincula de algún modo con el dólar norteamericano. Más importante aún: no queda claro hasta qué punto los países miembros están preparados para acelerar la profundización de sus acuerdos como para que tenga sentido poner sobre la mesa el tema complejo y políticamente delicado de la unión monetaria. No obstante, dada la naturaleza potencialmente endógena de los criterios de áreas monetarias óptimas, si existiera la voluntad y el liderazgo político para avanzar hacia una integración más profunda, la idea merecería seguir explorándose.

Una opción intermedia menos ambiciosa sería intentar limitar la volatilidad del tipo de cambio,

tal vez como un primer paso en el camino hacia una unión monetaria. La pregunta es: ¿cuál es la mejor forma de llevar esto a cabo? Parece haber un amplio acuerdo en que un sistema de bandas cambiarias al estilo del Sistema Monetario Europeo (SME) no sería factible en un mundo con gran movilidad de capitales. Un grado menor de coordinación requeriría que los miembros del acuerdo regional evitaran la coexistencia de regímenes incompatibles (como regímenes fijos y de flotación) dentro del acuerdo regional. Por ejemplo, la adopción de regímenes flexibles con metas de inflación similares por parte de todos los socios puede contribuir a reducir la volatilidad del tipo de cambio. Compartir información, aumentar la transparencia y adoptar normas comunes que faciliten la comparación de los datos entre países estaría claramente justificado. Más allá de esto, algunos sugieren la necesidad de adoptar metas coordinadas “à la Maastricht” con respecto a indicadores tales como la inflación, el déficit fiscal, los déficit de cuenta corriente y el crédito al sector público, un enfoque que algunas subregiones ya han explorado en forma muy tentativa. Otros son escépticos con respecto a estas metas y sugieren un enfoque más institucional: fortalecer las instituciones presupuestarias y otorgar independencia a los bancos centrales. Pero, ¿por qué no considerar ambas cosas?

Más allá de la coordinación macroeconómica, otras medidas podrían ayudar a enfrentar un contexto volátil, tales como mecanismos de compensación comercial transitoria frente a reajustes abruptos en el tipo de cambio, unidades regionales de monitoreo financiero, y fondos regionales que podrían brindar apoyo financiero en el caso de *shocks* negativos de importancia, o utilizarse para establecer incentivos para el cumplimiento de las metas regionales acordadas. Esta es claramente un área donde las instituciones financieras internacionales podrían ser de ayuda.

Las instituciones financieras internacionales también podrían brindar asistencia adoptando en forma sistemática una perspectiva regional cuando se apoyen programas nacionales, a fin de anticipar los efectos de estos programas en los países socios y en los compromisos regionales que el país ha asumido. Y, por supuesto, avanzar hacia una arquitectura financiera internacional más eficiente, aunque no es un tema directamente relacionado con la integración, sería ciertamente un apoyo al nuevo regionalismo.

Maximizar los beneficios de los acuerdos regionales

Inversión extranjera directa

Si bien la integración puede atraer más inversiones extranjeras, los beneficios para los miembros de acuerdos regionales pueden no distribuirse de manera pareja. Para aprovechar al máximo la IED atraída por los acuerdos de integración, los países y las subregiones deberían esforzarse por mejorar sus instituciones —en particular, aquellas relacionadas con el imperio de la ley— y reducir la regulación excesiva. Estas dos dimensiones han demostrado jugar un papel importante en la atracción de IED. Los países deberían también fortalecer la calidad de la educación. Si bien una fuerza laboral educada no necesariamente lleva a mayores flujos de IED (también se puede atraer IED sobre la base de bajos salarios, por ejemplo), la educación puede afectar la calidad de la IED que un país atrae (en sectores más avanzados, con mayor potencial para externalidades tecnológicas) y la capacidad del país para absorber estas externalidades, y por lo tanto sacarle el máximo provecho a la IED que los acuerdos de integración contribuyen a atraer.

Políticas como los requisitos de desempeño para inversiones extranjeras (por ejemplo, respecto del contenido local de insumos), que se han utilizado en el pasado para tratar de aumentar los beneficios de la IED, han demostrado ser ineficaces y han llevado a la pérdida de flujos de IED. Es aún menos probable que estas políticas funcionen en el contexto de la integración regional, que expande las oportunidades de localización para las firmas multinacionales, y que puede a la vez cambiar la motivación principal para invertir de la explotación del mercado interno protegido a la participación en redes de producción global. En este contexto, más que nunca, el tratamiento nacional de las multinacionales parece ser el camino por seguir. Mientras tanto, es necesario evitar las costosas guerras de incentivos al interior de los acuerdos de integración, ya que estas pueden redistribuir los beneficios en favor de la empresa multinacional, en detrimento de los países receptores. Aunque esta no es una tarea sencilla, es importante explorar mecanismos para coordinar los esquemas de incentivos para atraer IED.

Aumento de la productividad y la competitividad

La evidencia incluida en este volumen, basada en la experiencia de México en el TLCAN y de Brasil en el Mercosur, sugiere que el comercio y la inversión pueden generar importantes ganancias de productividad. Si bien los canales por los que el comercio y la IED son importantes parecen ser muy diferentes en estos dos casos, un factor común que emerge de estos estudios es que su impacto en la productividad es mayor cuando los países se integran con socios del norte. Esto no significa que países como Brasil deban abandonar sus acuerdos subregionales; más bien, significa que para cosechar en forma plena los beneficios que ofrece la integración en términos de productividad y crecimiento, esta estrategia debe complementarse mediante la búsqueda de vínculos con países desarrollados (a través del ALCA, del Acuerdo de Asociación Interregional Mercosur-UE, o de una mayor apertura a nivel multilateral). A su vez, estas estrategias tienen que complementarse con políticas internas que promuevan el aumento de la productividad, incluyendo el fortalecimiento y la modernización de los mercados de crédito y trabajo, la mejora de las instituciones, el fortalecimiento de la educación y de la calidad de la infraestructura, y la fijación de políticas que faciliten el acceso a las tecnologías de la información¹.

Estas cuestiones de competitividad deberían abordarse también a nivel regional. En la UE estas cuestiones han sido abordadas tanto interna como externamente a través de la cooperación en áreas de competitividad en sus acuerdos bilaterales de asociación interregional. Este enfoque puede ser digno de imitar en el caso de las iniciativas de integración en las Américas, donde la cooperación en cuestiones de competitividad ha tenido un papel mucho menor. A nivel subregional, las oportunidades de cooperación son variadas. Los países podrían cooperar en cuestiones de tecnología y de investigación y desarrollo, particularmente en los casos en que no es sencillo adaptar las tecnologías utilizadas en los países desarrollados para su uso local. Un ejemplo sería el desarrollo de tecnología para la agricultura tropical, que es muy diferentes de la que se utiliza en climas templados. Otra dimensión en la cual la cooperación puede resultar beneficiosa es el *marketing* de los productos de la subregión en el mercado internacional, por ejemplo, a

partir del uso conjunto de canales de distribución comunes. Puede resultar difícil para un país realizar estas actividades individualmente, debido al carácter de bien público regional de algunas de ellas, o a la falta de recursos humanos adecuados para llevarlas a cabo.

¿Y los perdedores?

Dado que la teoría y también la experiencia muestran que las iniciativas de comercio e integración bien diseñadas pueden generar beneficios netos, pero que estos beneficios no se distribuyen de manera equitativa, las prescripciones de política social en esta área tienen que concentrarse en cómo proteger a los perdedores, y cómo facilitar el proceso de ajuste en el mercado de trabajo. Entre las políticas que pueden implementarse para proteger a los perdedores en los procesos de integración están las siguientes:

- *Programas de entrenamiento y búsqueda de trabajo que suavicen la transición y ayuden a los trabajadores desplazados a ser más productivos rápidamente.* La disponibilidad de programas eficaces de este tipo antes de una mayor liberalización o de iniciativas de integración sirve para reducir los temores de los trabajadores con respecto a la integración, y puede ayudar a consolidar el apoyo político necesario para estas iniciativas. Un ejemplo reciente es la aprobación de la autoridad de promoción del comercio en Estados Unidos, que fue acompañada de un número de iniciativas para proteger a los trabajadores desplazados.

- *Programas de seguro de desempleo y de salario mínimo a cambio de trabajo.* Los programas de seguro de desempleo deberían diseñarse cuidadosamente para evitar que los beneficiarios carezcan de incentivos para volver al trabajo. A su vez, los programas en los que los participantes reciben un salario mínimo a cambio de trabajo deberían implementarse de un modo transparente para evitar que la asignación de estos beneficios esté influida por motivaciones políticas.

- *Redes de seguridad social.* Si bien son herramientas deseables, las redes de seguridad social

¹ Véase el informe *Progreso económico y social en América Latina* (BID, 2001), enfocado en temas relacionados con la competitividad.

no deben apuntar solo a aquellos que han sido perjudicados directamente por el proceso de liberalización. Deben estar disponibles para todos aquellos en situación de pobreza, más allá de la causa que la provoque.

- *Mejorar la calidad de la educación.* Una fuerza laboral con un conjunto de capacidades fácilmente trasladables entre sectores estará en mejor posición para aprovechar las oportunidades que brinda la globalización, y para adaptarse a los cambios en los precios internacionales y los avances en la tecnología. Si bien existe la tentación de proteger a grupos con capacidad de movilizar a la opinión pública, o a grupos vulnerables, demorar el desmantelamiento de los sectores altamente protegidos crea nuevas generaciones de trabajadores con capacidades inadecuadas.

- *Abordar el tema de la desigualdad regional.* Además de su efecto sobre la desigualdad salarial, la integración puede intensificar también la desigualdad regional dentro de un país. En México, por ejemplo, las ciudades fronterizas y los pueblos localizados sobre las principales carreteras que conectan con la frontera norte fueron los principales beneficiarios de la entrada en el TLCAN. El desarrollo de la infraestructura nacional de transporte puede ser un ingrediente clave para asegurar que los beneficios de la integración se distribuyan geográficamente de un modo más parejo. En realidad, la participación de México en el Plan Puebla-Panamá está pensada en parte para ampliar los beneficios de la integración a la zona sur del país.

- *Mantener vivo el debate sobre la necesidad de que la apertura de los países del sur debe corresponderse con el desmantelamiento de las barreras comerciales en el norte.* En particular, la liberalización en la agricultura es crítica para que el comercio pueda contribuir al alivio de la pobreza. En toda la región, la pobreza tiende a concentrarse en las áreas rurales. Los aranceles de los países de la OCDE para los productos agrícolas son cuatro veces más altos que los correspondientes a bienes industrializados. Mientras tanto, los subsidios que distorsionan el comercio equivalen a US\$700 millones por día, casi cuatro veces la asistencia oficial al desarrollo. Las barreras comerciales, las políticas de apoyo interno y los subsidios a la agricultura en el mundo desarrollado mantienen el precio mundial de estos productos artificialmente bajo,

lo que bloquea un posible camino de salida de la pobreza a aproximadamente el 20% de las familias de la región, cuyo principal medio de subsistencia proviene de la agricultura.

Cooperación regional y fortalecimiento institucional para el comercio y la integración

La cooperación regional para el fortalecimiento de la capacidad institucional en la integración y el comercio resulta fundamental. Sin embargo, su implementación es aún muy incipiente. Para eliminar este cuello de botella se requiere, entre otras cosas, una coordinación más eficaz entre los donantes y las agencias financieras que brindan asistencia técnica, y entre ellas y los ministerios responsables de las cuestiones relacionadas con el comercio y los temas relacionados con el consiguiente ajuste económico. Más aún, como las agendas comerciales y los problemas de adaptación relacionados con los principales acuerdos existentes y las actuales negociaciones extrarregionales –en el ALCA, con la UE, Asia y la OMC– tienen muchos elementos comunes, los beneficios de cualquier ejercicio específico regional o subregional de fortalecimiento institucional se extienden al resto de los frentes, promoviendo mejores acuerdos. Dadas estas externalidades, podría ser aconsejable una coordinación más centralizada de la provisión del financiamiento y la asistencia técnica, quizás organizada en torno de subregiones cuyas necesidades son, por lo general, relativamente homogéneas. Una manera de promover esta coordinación sería a través de la elaboración de planes nacionales, con ayuda externa de ser necesario, que orienten la acción hacia las necesidades más urgentes en materia de comercio, integración y ajuste económico relacionado. Estos planes especificarían las prioridades, los costos, la secuencia óptima y los cronogramas de acción en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional. Servirían para orientar las demandas de asistencia técnica por parte de los países, y las acciones de los donantes y los organismos internacionales que la brindan.

El desarrollo de estrategias nacionales serviría a otro propósito: asegurar que el comercio y la integración tengan un tratamiento prioritario similar a otras áreas de política en las agendas de desarrollo de los países y en las instituciones financieras internacio-

nales. Con demasiada frecuencia, las necesidades de los ministerios responsables de los temas de comercio e integración están hacia el final de la lista de prioridades en lo que respecta al apoyo financiero para el fortalecimiento institucional. Como las negociaciones y la implementación de estos acuerdos de integración regularán el grueso de la interacción de los sectores privados con la economía mundial en las próximas décadas, estos temas merecen tener mayor prioridad.

Liberalización multilateral y la Agenda de Desarrollo Doha

El vínculo entre un regionalismo exitoso y un sistema multilateral sólido es esencial. En primer lugar, el progreso que se alcance en Ginebra sobre algunos temas clave de negociación, tales como la agricultura o el *antidumping*, podría condicionar los avances en

temas similares en las negociaciones del ALCA, así como en aquellas que tienen lugar con la UE y los países de Asia. En segundo término, la Agenda Doha incluye negociaciones relacionadas con reglas regionales, que regulan el nexo entre el regionalismo y el sistema multilateral, tema en el que queda mucho que mejorar. Estas negociaciones deberían precisar temas como las restricciones con respecto a la formación y la implementación del AEC, las reglas preferenciales de origen en los acuerdos regionales y los mecanismos para alentar el cumplimiento de los cronogramas acordados. La conclusión es que el éxito en la Agenda de Desarrollo Doha es un componente estratégico central para América Latina y también un ingrediente clave para asegurar el progreso hacia un sistema de regionalismo abierto, un regionalismo que represente una contribución, y no una barrera, al libre comercio mundial.