

# ¿HACIA UN NUEVO DISEÑO DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA?

Factores que inciden en su trazado y criterios para apreciar su sustentabilidad



Félix Peña\*

Newsletter mensual

Diciembre 2012

[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)

## ■ *Resumen*

El diseño de la integración sudamericana se está modificando. Esto ha sido algo común en la trayectoria de más de seis décadas de iniciativas orientadas a generar marcos institucionales que han tenido como objetivo facilitar la integración regional. Pero si bien parece cierto que el diseño anterior está sufriendo un nuevo proceso de cambio, difícil sería predecir por cuánto tiempo se mantendrá vigente el que está ahora comenzando a delinearse. La experiencia de las últimas décadas sugiere gran prudencia en los pronósticos optimistas respecto a su eventual longevidad.

Varios factores están contribuyendo al rediseño que se observa. Algunos son externos a la región, en tanto que otros son endógenos. La combinación de estos factores exógenos y endógenos incidirá en el futuro diseño de la integración sudamericana. Si se capitalizan bien las lecciones del pasado y se saca provecho de los márgenes de maniobra que abre un sistema internacional descentrado y con múltiples opciones, es posible prever que predominarán en la región acuerdos de integración

---

\* Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales. Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.

multidimensionales (a la vez con objetivos políticos y económicos), y con membrecías y compromisos cruzados.

Si así fuere, su impacto real en la gobernanza regional, en la integración productiva y social, en la inserción competitiva a escala global, dependerá en gran medida de: la calidad y sostenibilidad de la estrategia de desarrollo e inserción internacional, global y regional de cada país; la combinación entre grados razonables de flexibilidad y previsibilidad en los compromisos que se asuman y en sus respectivas reglas de juego y, la densidad del tejido de intereses cruzados que se logre incentivar como resultado de los respectivos acuerdos de integración regional, reflejados ellos en múltiples redes transnacionales sociales y de producción,.

En ocasión de la reciente Cumbre del Mercosur realizada en Brasilia el 7 de diciembre (ver el texto del Comunicado Conjunto de los Presidentes en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-brasil-7-de-dezembro-de-2012>), se firmó el Protocolo de incorporación de Bolivia al esquema subregional de integración originado en el Tratado de Asunción de 1991 (ver el texto del Protocolo en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul>; ver un comentario en el Boletín del INAI mencionado en la sección «Lecturas Recomendadas» de este *Newsletter*).

Desde 1997 Bolivia ha estado vinculada al Mercosur por un Acuerdo de Complementación Económica (ACE n° 36) (ver su texto en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=12#12>). En el 2011 el valor de sus exportaciones a los países del Mercosur fue de 4.120 millones de dólares. Sin embargo, si se excluye el gas natural, el valor fue de sólo 232 millones de dólares (ver el Boletín Electrónico Bisemanal n° 178 del 29 de noviembre 2012 publicado por el IBCE, en: [http://www.ibce.org.bo/informacion-mercados/descarga\\_ibce\\_cifras.asp?id=106&idsector=5](http://www.ibce.org.bo/informacion-mercados/descarga_ibce_cifras.asp?id=106&idsector=5)).

Asimismo en la Cumbre de Brasilia se anunció que continúan las conversaciones con Ecuador a fin de explorar la

concreción de su incorporación como miembro pleno. Está unido al Mercosur por el ACE n° 59 (ver su texto y el de los protocolos adicionales en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=27#27>). Cuando entre en vigencia el Protocolo firmado con Bolivia en Brasilia y si culminaran las negociaciones para la incorporación del Ecuador, el Mercosur tendría siete países miembros.

A su vez, Colombia (vinculada al Mercosur por el ya mencionado ACE n° 59), Chile (con significativos flujos de comercio e inversión, especialmente con la Argentina y el Brasil, y con vínculos comerciales preferenciales con el Mercosur a través del ACE n° 35; ver su texto y el de los 56 protocolos adicionales en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=11#11>) y Perú (con vínculos comerciales preferenciales con los países del Mercosur a través del ACE n° 58; ver su texto y el de los protocolos adicionales en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=26#26>), tienen una intensa relación económica con los países del Mercosur y comparten con ellos tanto la membresía en la ALADI como en la UNASUR.

En todo caso, parece un hecho que la incorporación de Bolivia al Mercosur –como también antes la de Venezuela– pone de manifiesto que el diseño de la integración sudamericana se está modificando gradualmente. El hecho que

Bolivia considera que puede mantener a la vez su membrecía en la CAN y en Mercosur, si bien anticipa problemas técnicos complejos dada la naturaleza de ambos acuerdos, también puede ser un anticipo de los tiempos futuros.

A ello se suman los avances –aún difíciles de apreciar en la densidad de compromisos reales– en el desarrollo de la Alianza del Pacífico, en la cual participa México, además de Chile, Colombia y Perú, lo cual le otorga un alcance latinoamericano que potencia su indudable proyección al Asia y el Pacífico a través de la membrecía de los cuatro países al acuerdo comercial que se está negociando bajo el liderazgo americano (el TPP).

Las mencionadas parecen ser modificaciones profundas y que continuarán produciéndose en el futuro. No es algo que haya adquirido ya un perfil estable. Esto ha sido algo común en la trayectoria de más de seis décadas de iniciativas orientadas a generar marcos institucionales que han tenido como objetivo el facilitar la integración regional. Integración entendida como algo más complejo que el incremento del comercio recíproco. Entendida, por lo tanto, como una resultante posible –al menos deseable– de un proceso voluntario desarrollado entre naciones soberanas con objetivos multidimensionales. Son ellos objetivos referidos a asegurar la paz y estabilidad política entre las naciones participantes –como condición necesaria para la gobernanza del espacio geográfico regional–, así como a conectar sus mercados a

través de distintos tipos de medidas preferenciales –compatibles primero con las reglas del GATT y luego con las de la OMC y, en particular, con las reglas de la ALADI, principal marco del comercio preferencial en la región latinoamericana– orientadas a incentivar, además del comercio recíproco, la inversión productiva en cada país en función de los mercados ampliados por el respectivo acuerdo y, en particular, a estimular las redes transnacionales de integración productiva.

Algunos de tales marcos institucionales han tenido un alcance latinoamericano, tales los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y luego de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), esta última aún vigente. Otros han tenido un alcance subregional, sea en Centroamérica, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y luego el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), o en el Caribe, especialmente la Comunidad del Caribe (CARICOM), sea en el espacio sudamericano, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y luego el Mercosur.

Precisamente la licuación gradual de la CAN –que antes había sido el Grupo Andino– y ahora la metamorfosis del Mercosur, están contribuyendo a delinear lo que probablemente será el nuevo diseño de la integración en el espacio regional sudamericano. A ambos esquemas debe agregarse, por cierto, la UNASUR que, junto con la ALADI y la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) podrán contribuir a

potenciar los acuerdos de integración, como también a contener eventuales efectos de fragmentación que pudieren surgir en la región.

Pero si bien parece cierto que el diseño anterior de la integración sudamericana está sufriendo un proceso de cambio, difícil sería predecir por cuánto tiempo se mantendrá vigente el que está ahora comenzando a delinearse. La experiencia de las últimas décadas sugiere gran prudencia en los pronósticos optimistas respecto a su eventual longevidad.

Varios factores están contribuyendo al rediseño que se observa de la integración sudamericana. Algunos son externos a la región, en tanto que otros son endógenos.

En cuanto a los factores exógenos, tres merecen destacarse sin ser ellos, por cierto, los únicos:

La parálisis que han sufrido desde hace un tiempo las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por más que en Ginebra se siga manteniendo vivo el fuego existe un marcado escepticismo en que se logre restablecer pronto este proceso negociador multilateral de alcance global. No se observa al respecto una suficiente voluntad política en países que son relevantes por su incidencia en el comercio mundial en el sentido de relanzar tales negociaciones, tal el caso en particular de los Estados Unidos.

- La proliferación creciente de negociaciones orientadas a la creación

de nuevos «clubes privados» del comercio internacional que son la resultante de distintas modalidades de acuerdos preferenciales, todo ellos con un alcance discriminatorio para los países que no son miembros, aunque sí lo sean de la OMC. Ejemplos recientes son el *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, liderado por los Estados Unidos que nuclea hasta el momento a 11 países incluyendo a Chile, Perú y México de América Latina, y al cual ya han anticipado su intención de incorporarse Japón y Tailandia (se espera que las negociaciones concluyan en octubre 2013); el *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, que el 20 de noviembre de 2012 fuera anunciado el comienzo de su negociación entre los países miembros de la ASEAN y los seis países con los cuáles ya tienen distintas modalidades de acuerdos de libre comercio y que son: China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda, y que aspiran a concluir la negociación en el 2015; el acuerdo de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur, cuya negociación comenzaría al inicio del 2013. A ello deben sumarse, entre otros, los acuerdos de libre comercio que está negociando la Unión Europea con el Canadá, la India, y ahora también Japón, al que hay que agregar el demorado y eventual acuerdo de asociación con el Mercosur. En los últimos meses, por lo demás, se ha instalado nuevamente –de un lado y del otro– la idea de un posible

acuerdo de libre comercio entre la UE y los Estados Unidos.

- El hecho que la creciente tendencia al desarrollo de cadenas transnacionales de valor genera una mayor demanda de facilitación del comercio y de inversiones –en todos los desdoblamientos posibles de este concepto- y de reglas de juego favorables al desarrollo de estrategias de negocios transnacionales que involucran inversiones productivas en múltiples países. La percepción de que sea difícil imaginar avances rápidos en las negociaciones de la Ronda Doha, estaría incentivando el desarrollo de nuevas modalidades de acuerdos entre grupos de países, todas ellas orientadas a lograr objetivos en el plano del comercio y de las inversiones que vayan más allá de lo que se ha alcanzado –o se pudiera alcanzar- en el ámbito de la OMC. Como hemos señalado en otras oportunidades, el problema es que de tal forma podría acentuarse la fragmentación del sistema multilateral del comercio mundial y que la consiguiente erosión sistémica podría también tener connotaciones geopolíticas que no faciliten asegurar la gobernanza global, entendida como el predominio de condiciones favorables a la paz y la estabilidad política entre las relaciones internacionales (ver al respecto este *Newsletter* del mes de diciembre 2011, en: [\[cias-fragmentacion-sistema-global-comercial-internacional\]\(#\)\).](http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&eagno=informes/2011-12-tenden-</a></li></ul></div><div data-bbox=)

Y en cuanto a los factores endógenos a la región sudamericana, los siguientes son algunos de los más relevantes:

- La acumulación de experiencias frustradas, más ricas en expectativas generadas e incluso en retórica, que en el cumplimiento de compromisos asumidos. Quizás el que resulte difícil para los ciudadanos de un país sudamericano –lo mismo es válido para el espacio más amplio de América Latina- relacionar sus niveles de bienestar y, en particular, sus empleos con los efectos generados por un acuerdo de integración, sea la CAN o el Mercosur, sea el hecho que más cabe destacar a la hora de buscar explicaciones para la baja credibilidad que despierta hoy la idea de integración económica entre países de la región. La fragilidad de las reglas de juego relacionadas con la apertura de los respectivos mercados al comercio recíproco –especialmente del de los países de mayor dimensión económica- puede ser un factor que contribuya a explicar el débil impacto en la integración productiva de la región que han generado los principales acuerdos que han existido. Se traduce ello en el diferencial que se observa en relación al desarrollo de cadenas de valor transnacionales entre países del Asia y los de América del Sur.

- La mayor libertad que se observa para desarrollar acciones conjuntas entre países de la región con el objetivo, a la vez, de asegurar una razonable gobernabilidad del espacio sudamericano –en términos de paz y estabilidad política- y una intensificación de la articulación de los sistemas productivos en torno a inversiones cruzadas orientadas a mejor proyectar en el mundo la capacidad existente en cada país para desarrollar bienes y servicios que sean competitivos. Es una libertad que se nutre de la erosión de modelos rígidos de integración económica y de una apreciación más fundada de los alcances reales de uno de los únicos condicionamientos legales internacionales a la hora de seleccionar métodos de integración, que es el que deriva del artículo XXIV, párrafo 8 del GATT.
- El hecho que todos los países de la región, cualquiera que sea su dimensión económica, grado de desarrollo o poder relativo, tienen en el mundo actual múltiples opciones en cuanto a su inserción económica –e incluso política- en el sistema internacional. Ello favorece estrategias de múltiples alianzas con membrecías y compromisos incluso superpuestos, como se está observando hoy en el caso de los acuerdos antes mencionados que se negocian entre los países del Asia y el Pacífico. A su vez, ello torna poco imaginable una construcción regional sudamericana centrada en el hipotético liderazgo

hegemónico de un solo país. Inclina más el cuadro hacia pautas de liderazgos regionales colectivos, que probablemente también serán de geometría variable, como lo serán los propios acuerdos regionales que se enhebran. Tanto la experiencia europea, como la actual asiática, tienen mucho que ilustrar sobre la dinámica de tales tipos de liderazgos regionales colectivos.

La combinación de estos factores exógenos y endógenos incidirá en el futuro diseño de la integración sudamericana. Si se capitalizan bien las lecciones del pasado y se saca provecho de los márgenes de maniobra que abre un sistema internacional descentrado y con múltiples opciones, es posible prever que predominarán en la región acuerdos multidimensionales de integración (a la vez con objetivos políticos y económicos), y con membrecías y compromisos cruzados. En la perspectiva de la ortodoxia de integración regional dominante en estas últimas seis décadas, en cualquiera de sus distintas modalidades de «cerradas» o «abiertas», es posible prever en el futuro el predominio de modelos heterodoxos.

¿Con que criterios sería posible apreciar la sustentabilidad del nuevo mapa de integración sudamericana que está ahora emergiendo? ¿Cómo podrán los ciudadanos por un lado y, por el otro, quienes deban adoptar decisiones de inversión productiva para aprovechar las ventajas abiertas por los respectivos acuerdos de integración,

confiar en que lo prometido será efectivamente cumplido? ¿Cómo evitar que cuando ciudadanos e inversores analicen los anuncios que se efectúen sobre acuerdos muchas veces calificados de «históricos», lleguen a la conclusión que en realidad son «más de lo mismo» (es decir, una especie de «dèjà vu»)?

A la luz de la experiencia acumulada en la región sudamericana, pero también en otras regiones incluyendo la europea, es posible considerar que el impacto real de los acuerdos regionales que se lleven adelante, sobre la gobernanza regional, la integración productiva y social, y la inserción competitiva a escala global –tres objetivos que parecen ser algunos de los más privilegiados– dependerá en gran medida de tres factores: de la calidad y sostenibilidad de la estrategia de desarrollo e inserción internacional, global y regional, de cada país; de la combinación entre grados razonables de flexibilidad y previsibilidad de los compromisos que se asuman y de sus respectivas reglas de juego y, de la densidad del tejido de intereses cruzados que se logre incentivar como resultado del respectivo acuerdo de integración regional, reflejados ellos en redes transnacionales sociales y de producción.

#### LECTURAS RECOMENDADAS:

Berggruen, Nicolas y Nathan Gardels, «*Intelligent Governance for the 21<sup>st</sup> Century. A Middle Way Between West and East*», Polity Press, Cambridge-Malden 2013.

Brown, Matthew (ed.), «*Informal Empire in Latin America. Culture, Commerce and Capital*», Blackwell Publishing – SLAS, Society for Latin American Studies, Malden-Oxford-Carlton 2008.

Cairncross, Frances, «*The Death of Distance. How the Communications Revolution is Changing our Lives*», Harvard Business School Press-Textere Publishing, Boston, Mass.-London 2001.

Enzensberger, Hans Magnus, «*Brussels, the Gentle Monster or the Disenfranchisement of Europe*», Translated by Martin Chalmers, Seagull Books, London-New York-Calcutta, 2011.

Ferreira, Francisco H.G.; Messina, Julián; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, María Ana; Vakis, Reno, «*Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*», The World Bank, Washington DC, 2013, en: [http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/English\\_Report\\_midclass.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/English_Report_midclass.pdf).

Fundación INAI, «*Boletín del INAI*», INAI, Boletín n° 122, Bs.As, Noviembre 2012, en <http://www.inai.org.ar/Nuevo%20Boletin/Nuevo%20Boletin%20122.pdf>.

Gallagher, Kevin P; Stanley, Leonardo E., «*Global Financial Reform and Trade Rules: The Need for Reconciliation*», Boston University, The Frederick S.Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Issues in Brief, 24, Boston, September 2012, en: <http://www.bu.edu/pardee/files/2012/09/Pardee-IIB-024-Sept-2012.pdf>.

Gill, Bates; Small, Andrew, «*Untapped Trilateralism: Common Economic and Security Interests of the European Union, the United States and China*», ECRAN Europe China Research and Advice Network, London 2012, en: [http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/1211\\_gill\\_ecran.pdf](http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/1211_gill_ecran.pdf).

Lamy, Pascal, «*Regional Integration in Africa: ambitions and vicissitudes*», Policy Paper 43, Notre Europe, Paris 2010.

Liu, Xinru, «*The Silk Road in World History*», Oxford University Press, Oxford-New York 2010.

- Marchetti, Juan; Ruta, Michele; Teh, Robert, «*Trade Imbalances and Multilateral Trade Cooperation*», WTO, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2012-23, Geneva, 13 November 2012, en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201223\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201223_e.pdf).
- Programa Exportación Inteligente, «*VI Jornada Académica, Universidad-Empresa*», Unión de Exportadores del Uruguay-Banco República, Montevideo 2012.
- Rainey, Lee Dian, «*Confucius & Confucianism. The Essentials*», Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex 2010.
- Taleb, Nassim N., «*Antifragile. Things that Gain from Disorder*», Random House, New York 2012.
- Velloso, Miguel; Malena, Jorge (comp.), «*Nuevas Estrategias de Relacionamento con la República Popular China*», CARI, Buenos Aires 2012.
- Westad, Odd Arne, «*Restless Empire. China and the World since 1750*», Basic Books, New York 2012.
- Wise, Carol, «*China's Free Trade Agreements in South America*», Inter-American Dialogue, China and Latin America Economic Brief, Washington November 2012, en: [http://www.thedialogue.org/uploads/China\\_in\\_LA/ChinasFreeTradeAgreementsin-SouthAmerica.pdf](http://www.thedialogue.org/uploads/China_in_LA/ChinasFreeTradeAgreementsin-SouthAmerica.pdf).
- WTO, «*Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report by the Director General*», WTO, Trade Policy Review, WT/TPR/OV/15, Geneva, 29 November 2012, en: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/W/TPR/OV15.doc>.
- WTO, «*The Relationship between Exchange Rates and International Trade*», WTO WT/WGTDF/W/68, Geneva, 5 November 2012, en: [http://docsonline.wto.org/GEN\\_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDDFDOCUMENTS%2FU%2FWT%2FWGTDF%2FW68%2EDOC%2EHTM&curdoc=16&popTitle=WT%2FWGTDF%2FW%2F68](http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDDFDOCUMENTS%2FU%2FWT%2FWGTDF%2FW68%2EDOC%2EHTM&curdoc=16&popTitle=WT%2FWGTDF%2FW%2F68).
- WTO, «*International Trade Statistics, 2012*», WTO, Geneva 2012, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/its2012\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its2012_e.pdf).