

El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?



Roberto Bouzas

Los acontecimientos que han tenido lugar en el período reciente, desde la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea hasta la elección del Presidente Donald Trump en Estados Unidos, han creado un ambiente de incertidumbre sobre el futuro de las relaciones económicas internacionales y la integración económica global. En América Latina, el nuevo contexto ha despertado un renovado interés, por no decir entusiasmo, con las perspectivas de la integración regional. Como sostiene un estudio reciente, «la incertidumbre y el probable entorno negativo para los grandes tratados comerciales globales, se suman a los motivos por los que los países deben pasar a la acción en la agenda de integración regional» (BID, 2017). Otro trabajo, también aparecido en 2017, afirma que «el éxito de las estrategias de integración global

no puede separarse de las fortalezas de la región en la que se encuentra un país», para enseguida hacer un alegato a favor de la integración regional como mecanismo para mejorar las condiciones de integración a la economía mundial (Banco Mundial, 2017). ¿Cuán realista son estas manifestaciones? ¿Se encuentra América Latina frente a un período que ofrece la oportunidad de una revitalización de la integración regional?

Este artículo examina ambas preguntas desde un punto de vista positivo. Las respuestas no se abordan con un espíritu normativo, sino con el propósito de comprender las dinámicas que han llevado a la región a este punto, así como sus implicaciones para el futuro ante lo que aparenta ser un nuevo contexto internacional. En la primera sección del trabajo se discute el concepto de «regionalismo del siglo

XXI», una versión *aggiornada* del «regionalismo abierto» y el «nuevo regionalismo», que estuvieron en boga durante las décadas del ochenta y el noventa. Tomando como base los cambios cualitativos experimentados por el contenido de los acuerdos preferenciales a los que hacen referencia estas categorías, la segunda sección introduce un concepto diferente, no necesariamente excluyente, que pone el foco sobre la funcionalidad y las principales características de un subconjunto de acuerdos preferenciales sistémicamente relevantes (el «regionalismo estratégico» o «uso estratégico» del regionalismo). La tercera sección pondera la utilidad de cada una de estas concepciones, para caracterizar la motivación detrás de la red de acuerdos preferenciales que se construyó en América Latina en las tres últimas décadas, para enseguida ocuparse de los cambios más recientes en el escenario internacional, en particular del ocaso de los acuerdos «megarregionales» (los mismos que hasta hace poco despertaban un gran entusiasmo entre observadores y analistas). Cierra el trabajo una sección de conclusiones, en la que se evalúa el futuro del regionalismo en América Latina y el Caribe, tomando como base lo discutido en los apartados previos.

EL «REGIONALISMO DEL SIGLO XXI»

La conclusión de la Ronda Uruguay (RU) y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, marcaron el apogeo del entusiasmo con el potencial del multilateralismo como modo de regulación del sistema de comercio internacional. De manera parecida se interpretó, en un principio, el lanzamiento de una nueva y ambiciosa ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Doha, en noviembre de 2001, ampulosamente bautizada con el nombre de Ronda del Desarrollo (RD). Habiendo transcurrido más de quince años desde su lanzamiento, la RD sigue inconclusa y su logro más notable fue la aprobación, en diciembre del 2013, de un relativamente escuálido acuerdo (en comparación con las ambiciones originales de la Ronda) sobre la facilitación del comercio (AFC). Debieron pasar más de tres años para que el Acuerdo de Bali finalmente entrara en vigor (en febrero de 2017), cuando fue ratificado por las dos terceras partes de los miembros de la OMC.

Entretanto, a lo largo de todo este período (en rigor, desde antes) la negociación de acuerdos preferenciales de comercio se extendió vigorosamente por todo el mundo¹.

¹ Para fines prácticos se utiliza indistintamente el término «regionalismo» y «acuerdos preferenciales de comer-

Caracterizados como parte de un nuevo fenómeno (el «regionalismo abierto» o el «nuevo regionalismo»), los acuerdos preferenciales se multiplicaron y se transformaron en un componente clave del sistema de comercio internacional. Sus principales rasgos eran una agenda regulatoria más amplia y, al menos en la mayoría de las versiones, una vocación de integración con la economía global. Otra característica distintiva fue la emergencia de acuerdos «Norte-Sur» que vinculaban en acuerdos preferenciales de carácter recíproco, economías con diferentes niveles de desarrollo (Bouzas y Ros, 1994). Estados Unidos, el constructor y pilar del multilateralismo en la posguerra, desempeñó un papel clave en este proceso.

Existe un amplio consenso de que la proliferación de acuerdos preferenciales y el estancamiento de las negociaciones multilaterales no fueron dos desarrollos independientes. De hecho, con estos acontecimientos buena parte de la producción académica contemporánea intentó dilucidar empíricamente, con resultados más bien modestos, en qué medida el regionalismo constituía un obstáculo (*stumbling block*) o un facilitador (*stepping stone*) de la liberalización. Este foco, en el estudio empírico de la

relación de complementariedad o conflicto entre regionalismo y multilateralismo, orientó el análisis hacia rasgos y variables de los acuerdos preferenciales que compartían dos atributos clave: a) que fueran susceptibles de tratamiento cuantitativo y b) que reunieran muchas observaciones («n» tan grandes como fuera posible). En la práctica esto implicó poner el foco sobre la conducta arancelaria de los países y tratar como si fuera un fenómeno o conjunto homogéneo, acuerdos radicalmente diferentes desde el punto de vista de su contenido, su grado y perspectiva de implementación, y su relevancia sistémica. Las conclusiones a las que llegó la mayoría de estos estudios (que, en la práctica, mezclaban peras con manzanas) fueron poco concluyentes y su capacidad predictiva sobre las perspectivas del regionalismo y su vínculo con el régimen multilateral, muy limitada.

Transcurrieron más de dos décadas para que la literatura especializada ajustara el foco de su atención hacia el contenido cualitativo de los acuerdos y los temas de naturaleza regulatoria. Esto fue lo que hizo Baldwin (2011) con su concepto de «regionalismo del siglo XXI», desplazando el foco de atención desde la reducción de la protección arancelaria hacia otros temas propios de una agenda de «integración profunda», como la armonización de las políticas in-

cio», aunque el primero es un fenómeno que trasciende e incluye al segundo.

ternas, la remoción de las barreras que obstaculizan o aumentan el costo de hacer negocios en el exterior y la eliminación de aquellas medidas que limitan la movilidad y el acceso de las inversiones. Pero ninguno de estos temas era novedoso: la mayoría de ellos ya había sido parte (con diferente intensidad) de la agenda de negociación de los acuerdos preferenciales firmados desde mediados de la década de los ochenta y, en particular, de aquellos que vinculaban entre sí economías con diferentes niveles de ingreso *per capita* (los acuerdos «Norte-Sur»). Más que describir un fenómeno nuevo, por consiguiente, el «regionalismo del siglo XXI» era una manera diferente de caracterizar una tendencia que ya estaba presente desde hacía al menos dos décadas.

Según Baldwin (2011), el «regionalismo del siglo XXI» hacía posible explotar todo el potencial del *second unbundling*, es decir, la fragmentación geográfica del proceso productivo alentada por la revolución de las tecnologías de información. En efecto, para aprovechar plenamente el impacto de las nuevas tecnologías sobre la organización territorial de la producción, era necesario no solo reducir la protección en frontera, sino también armonizar las regulaciones nacionales y eliminar aquellos obstáculos que aumentarían el costo de hacer negocios internacionales. Los acuerdos típicos del «regiona-

lismo del siglo XXI», por lo tanto, tenían como principal propósito remover las barreras regulatorias que desalentaban la fragmentación geográfica de la producción e inhibían la explotación de las ventajas de localización. Visto así, el «regionalismo del siglo XXI» era la respuesta regulatoria a un «imperativo tecnoproductivo».

En una dirección similar, en un artículo anterior, Antras y Staiger (2008) habían planteado que frente a la rápida expansión del proceso de *off shoring* de insumos no estandarizados, las externalidades transfronterizas generadas por las políticas nacionales iban más allá del tradicional efecto «términos de intercambio». Según la teoría convencional del comercio internacional, el control de las externalidades de términos de intercambio era lo que daba racionalidad y explicaba la existencia de acuerdos comerciales, cuya presencia era, de algún modo, extraña a la lógica de la apertura unilateral como política comercial óptima. El control de esas nuevas externalidades demandaba el desarrollo y la aplicación de herramientas distintas a los principios generales como el de reciprocidad y no discriminación, que habían sido los pilares de la regulación del comercio internacional en la posguerra. En el nuevo contexto del comercio internacional del siglo XXI, esos principios generales eran inadecuados frente a los requeri-

mientos planteados por la profundización de la integración económica global. La OMC, por lo tanto, no solo parecía haber perdido eficacia en su función como foro de negociación, sino que sus propios pilares y su agenda de negociación habían quedado desactualizados, remitían a problemas «viejos» y dejaban de lado las exigencias de los nuevos sistemas productivos del siglo XXI.

El enfoque del «regionalismo del siglo XXI» también se planteaba la vieja pregunta sobre si la liberalización preferencial era conducente o no a la liberalización multilateral o, en términos más coloquiales, si el regionalismo era un «amigo» (*friend*) o un «villano» (*foe*) del régimen multilateral. En este aspecto, el «regionalismo del siglo XXI» parecía tener dos ventajas en comparación con los acuerdos preferenciales clásicos. Por una parte, al poner el foco en las regulaciones y disciplinas internas limitaba la posibilidad efectiva de aplicar tratamientos diferenciales. En contraste con la eliminación preferencial de aranceles de cuyos beneficios se podía excluir (con mayor o menor rigor, dependiendo de cuán restrictivas fueran las reglas de origen) a los no miembros, la armonización de políticas domésticas tornaba ineficiente (cuando no imposible) su aplicación discriminatoria. El corolario era claro: los acuerdos regionales del siglo XXI tenían impactos prácticamente equivalentes

a los de un acuerdo multilateral o a la apertura unilateral, reduciendo así su carácter conflictivo con el régimen de la OMC.

Pero el «regionalismo del siglo XXI» tenía, además, otra ventaja: si se admitía que algunos de los problemas de coordinación-cooperación que intentaban resolver estos nuevos acuerdos podían tratarse más eficazmente entre un número reducido de participantes, en lugar de hacerlo en el ámbito multitudinario del régimen multilateral, los acuerdos preferenciales podían verse como un nuevo «nivel de gobernanza» del sistema de comercio internacional. Su existencia, por consiguiente, no sería contradictoria sino complementaria con el régimen multilateral: una respuesta eficiente a la creciente complejidad de la regulación de la actividad productiva y comercial global. Se trataría, en otras palabras, de la aplicación del principio de subsidiariedad al campo de la regulación del comercio internacional. En un trabajo clásico, Lawrence (1996) ya había planteado una visión parecida según la cual, frente a las exigencias de la «integración profunda», los acuerdos multitudinarios perdían eficacia frente a la organización de «clubes» temáticos o regionales, que luego deberían coordinarse para asegurar su coherencia y minimizar el riesgo de conflictos, en un «club de clubes». De este modo, la formación de

«clubes» temáticos o regionales reduciría los costos de transacción para el desarrollo o armonización de disciplinas y asignaría responsabilidades regulatorias a los niveles más aptos o pertinentes.

Sin embargo, la conclusión de que el «regionalismo del siglo XXI» era más amistoso con el régimen multilateral de comercio, en comparación con los acuerdos preferenciales tradicionales, tenía –incluso para Baldwin– sus limitaciones. En efecto, en la medida que no todos los participantes tenían la misma capacidad para impulsar sus preferencias regulatorias, previsiblemente acabarían prevaleciendo aquellas promovidas por los miembros con mayor peso o influencia. Del mismo modo, en tanto que los nuevos acuerdos preferenciales constituían ámbitos de creación de reglas alternativos al régimen multilateral, este último tendería a perder relevancia y a ser progresivamente desplazado de un rol central en la regulación del comercio internacional. Para evitarlo, el régimen multilateral debía modificar algunos principios clave de su funcionamiento (especialmente en el proceso de toma de decisiones y en la modalidad de acuerdos aceptables), haciendo lugar a esquemas más flexibles. De este modo, para no perder centralidad, el régimen multilateral debía adecuar su funcionamiento a las demandas del «imperativo tecnoproductivo» que, ante su parálisis,

había dado origen al «regionalismo del siglo XXI».

En la literatura especializada se plantearon varias propuestas para adecuar esos procedimientos y mecanismos a la nueva realidad, como el abandono del principio de un «compromiso único» (*single undertaking*), la adopción de nuevas modalidades de acuerdos (como los acuerdos plurilaterales) o la modificación del proceso de toma de decisiones a través de la adopción de principios como el de «masa crítica»². Pero a pesar de lo ingenioso de muchas de estas iniciativas, ninguna de ellas daba cuenta del cambio en la estructura de poder e influencia subyacente: ¿cómo convencer a los recalcitrantes que el *status quo* multilateral (resultado del bloqueo de las negociaciones) no era deseable o sostenible? ¿Había un «punto crítico» (*tipping point*) a partir del cual el «imperativo tecnoproductivo» se imponía también en el ámbito multilateral?

EL «REGIONALISMO ESTRATÉGICO»

Si bien el concepto de «regionalismo del siglo XXI» describe adecuadamente varias de las dinámicas propias de la expansión del regionalismo en las tres últimas

² Para un análisis más detallado de estas propuestas, véase Bouzas y Zelicovich (2014).

décadas, enfatiza demasiado en el imperativo planteado por el impacto de las nuevas tecnologías sobre el modo de organizar la producción a escala global y, consecuentemente, sobre las reglas y disciplinas que lo afectan. En efecto, el «regionalismo del siglo XXI» parece describir la respuesta a demandas funcionales derivadas del progreso técnico a las que el régimen multilateral no había conseguido adecuarse. Si bien Baldwin admitía la existencia de una asimetría básica en la capacidad de establecer normas (con el consiguiente riesgo de marginalización de aquellos actores con menor poder relativo) y las consecuencias potencialmente negativas de desplazar al régimen multilateral del papel central que había tenido en la regulación del comercio internacional en la posguerra, las consecuencias e implicaciones de esas tendencias no se desarrollaban plenamente.

Hay bastante consenso acerca de las transformaciones estructurales que afectaron la eficacia del régimen multilateral de comercio como foro de negociación en el período previo al cambio de siglo. Entre ellas destacan el cambio en la naturaleza de la agenda; la multiplicación, creciente heterogeneidad y cambio en el peso relativo de los miembros; el cambio en la influencia relativa de las coaliciones internas interesadas en temas de comercio (especialmente en los países desarrollados), y el surgimiento

de nuevos actores transnacionales. Cada una de estas transformaciones operó para hacer más difícil llegar a acuerdos sustantivos, aplicando la combinación de reglas y poder, que fuera la norma durante el período de posguerra (Barton et al, 2006).

Paradójicamente, fue el propio éxito del régimen multilateral en el período de posguerra el que impulsó cambios en la naturaleza de su agenda y su progresivo desplazamiento desde los temas propios de la integración «superficial» hacia los de la integración «profunda». En efecto, la notable reducción en la protección arancelaria y el creciente disciplinamiento de las barreras fronterizas al comercio, a través de las sucesivas rondas de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), redujeron la importancia de la protección en frontera y, en algunos casos, estimularon el uso de otros instrumentos menos visibles y transparentes. La reducción de las barreras fronterizas, por otra parte, hizo más relevantes otras políticas que, sin tener necesariamente como objetivo afectar el comercio internacional, tenían como consecuencia crear un «desnivel en el campo de juego», que generaba tensiones y requería tratamiento. Estas políticas eran, generalmente, regulaciones «internas» (no fronterizas) que no habían estado tradicionalmente sujetas a la negociación y la supervisión

internacionales. En su carácter de políticas «internas», su armonización o disciplinamiento implicaba interferir en prácticas y preferencias domésticas que tradicionalmente se habían mantenido al margen del escrutinio externo.

La creciente complejidad e intrusividad de esta nueva agenda se complementó con la ampliación en el número y en la heterogeneidad de los miembros del régimen. En efecto, de un puñado de países con preferencias de política más o menos homogéneas en 1947, el régimen del GATT-OMC evolucionó hacia un colectivo de más de un centenar y medio de miembros con niveles de desarrollo, preferencias de política y regímenes internos sensiblemente diferentes. Alcanzar acuerdos sostenibles en un marco tan heterogéneo en torno a temas sensibles que tocaban las agendas internas de política resultaba, por cierto, una tarea mucho más compleja que el ejercicio de liberalización controlada que se implementó en las décadas que siguieron a la segunda guerra.

A los desafíos planteados por el número y la heterogeneidad de los miembros del régimen debió sumarse, además, el cambio en la influencia y el peso relativo de los participantes. En efecto, el régimen multilateral de comercio fue construido en un período de nítida hegemonía de Estados Unidos, y muchas de sus disposiciones (como, por

ejemplo, las reglas *antidumping*) habían sido incluso una reproducción de la normativa interna norteamericana. Con el paso del tiempo, este contexto unipolar se complementó con la cooperación activa con otros países desarrollados, en lo que se dio en llamar el *Quad* (el cuarteto integrado por Estados Unidos, Canadá, Japón y la CEE). En el período más reciente, el surgimiento de diferencias al interior del *Quad* y la emergencia de nuevas economías con influencia global (destacadamente China), redujeron la eficacia de la combinación tradicional de reglas y poder que estuvo en la base del funcionamiento del régimen del GATT por casi medio siglo. El *impasse* resultante se acompañó de una severa erosión de su eficacia en su función de foro de negociación.

Otra transformación estructural de las dos últimas décadas del siglo pasado fue el cambio en la influencia relativa de las coaliciones domésticas interesadas en temas de comercio internacional, principal pero no exclusivamente, en los países desarrollados. El surgimiento de sectores preocupados por consideraciones ambientales, organismos de defensa de los derechos humanos, movimientos «antiglobalización» y el propio accionar de los sindicatos industriales amplió y diversificó el rango del público atento a los temas de política comercial, previamente circunscrito a un círculo relativamente

reducido de tecnócratas e intereses empresariales. La diversificación en el número de actores se tradujo en un número mayor de voces y en una agenda más diversa, haciendo cada vez más compleja la identificación de puntos de consenso. En los años más recientes, la creciente influencia de líderes y movimientos de opinión de corte populista y con un sesgo nacionalista y aislacionista, exacerbaron esta tendencia. Cabe agregar que algunos de estos nuevos actores adoptaron formas transnacionales de organización, no limitando su accionar al interior de las fronteras nacionales. Si bien la OMC intentó responder a estas transformaciones, creando espacios para la participación organizada de la sociedad civil y creando condiciones favorables para la formación de grupos de interés integrados constructivamente al régimen, estas iniciativas tuvieron, por lo general, resultados simbólicos más que sustantivos.

La sumatoria de estas transformaciones y la ausencia de resultados en la RD (con excepción del ya mencionado Acuerdo sobre Facilitación del Comercio), abrieron la puerta a un período de generalizado pesimismo sobre la eficacia y la funcionalidad del régimen multilateral de comercio como foro de negociación. Ese pesimismo se reforzó con la idea, a la que ya hicimos referencia, de que la propia agenda acordada en Doha había quedado obsoleta y

resultaba cada vez más irrelevante frente a los temas comerciales «del futuro». Dados los obstáculos para avanzar en esa agenda «del futuro» dentro del marco multilateral, algunos actores clave desplazaron progresivamente su activismo desde ese ámbito hacia el de los acuerdos preferenciales. Por su papel clave en la construcción del orden comercial de posguerra, centrado en el multilateralismo, el cambio en la estrategia de Estados Unidos fue un parteaguas.

Gruber (2000) hace referencia al concepto de *go it alone power* para caracterizar aquellas estrategias que intentan, a través de la acción unilateral, modificar el *status quo* de forma tal que las opciones existentes antes de esa intervención no se encuentren disponibles una vez que aquella se ha implementado. Se trata de una noción extremadamente fértil para caracterizar el cambio en la estrategia comercial de Estados Unidos en la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando pasó de un énfasis casi exclusivo en el multilateralismo a desarrollar una estrategia más ecléctica en la que incorporó la negociación de acuerdos preferenciales como parte de un intento por promover la propia agenda de demandas «ofensivas» y crear, por otras vías, un conjunto de reglas y disciplinas en ámbitos en los que el régimen multilateral no registraba progresos, o los registraba muy lentamente. La incor-

poración del regionalismo dentro del menú de opciones de la política comercial norteamericana no fue un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un instrumento complementario orientado a sentar precedentes y modificar el *status quo*.

En efecto, el acuerdo de libre comercio de Estados Unidos con Canadá (el primer acuerdo comercial preferencial de carácter recíproco concluido por Estados Unidos bajo esa lógica) no puede entenderse con independencia de la agenda que la política comercial norteamericana venía impulsando en el ámbito del GATT y, con bastantes resistencias, había conseguido introducir parcialmente en las negociaciones de la ronda Uruguay (la protección de la propiedad intelectual, el «comercio» de servicios y el tratamiento de la inversión). Es a este fenómeno al que hacemos referencia con el concepto de «regionalismo estratégico», cambiando el foco de atención desde la explosión en el número de acuerdos preferenciales hacia la conducta de actores estatales sistémicamente relevantes. Desde esta perspectiva, los rasgos clave del regionalismo que ocupó la escena desde mediados de la década de los ochenta fueron: a) la emergencia de una modalidad de acuerdos preferenciales con objetivos «estratégicos» (modificar el *status quo* multilateral) y b) el papel clave que jugó Estados Unidos en la

difusión de ese tipo de arreglos. En muchos casos, aunque no en todos, esos acuerdos se establecieron entre Estados Unidos y países en desarrollo con los que existía una evidente asimetría (acuerdos Norte-Sur), lo que hacía posible la difusión de un *template* consistente con la agenda de «intereses ofensivos» de la diplomacia norteamericana.

La mayor cobertura temática de estos nuevos acuerdos preferenciales no fue el simple reflejo de un «imperativo tecnoproductivo». Por una parte, la ampliación de la agenda de negociación hacia temas regulatorios fue bastante anterior a la fase más reciente de profundización del proceso de fragmentación global de la producción. Por la otra, varios de los acuerdos preferenciales negociados por Estados Unidos se firmaron con socios con los que el nuevo paradigma «tecnoproductivo» jugaba un papel relativamente marginal (como podría ser el caso, por ejemplo, de los acuerdos de libre comercio con Chile o Jordania). Estos acuerdos pueden entenderse más cabalmente si se ven como parte de la promoción de una agenda de intereses «ofensivos» que sientan precedentes y un *template* en áreas como el «comercio» de servicios, la protección de la propiedad intelectual, el tratamiento de la inversión, la política de competencia, las compras de gobierno, el medio ambiente y los estándares laborales, etc.

La dificultad para incorporar esta agenda dentro de las negociaciones multilaterales (de denominación de temas OMC+ u OMCx) tampoco fue casual: fue un reflejo de las resistencias existentes en ese ámbito, debido a la heterogeneidad de intereses y a la recortada capacidad para seguir utilizando con eficacia la particular combinación de reglas y poder que caracterizó la historia del GATT en las cuatro décadas siguientes a la Segunda Guerra. El vínculo entre los obstáculos enfrentados por la agenda «ofensiva» de Estados Unidos en el plano multilateral y el activismo negociador de acuerdos preferenciales de la diplomacia comercial norteamericana no debe verse como una conjetura. Ese diagnóstico fue expresamente hecho público por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos en un documento oficial, sosteniendo que «al perseguir iniciativas comerciales múltiples, Estados Unidos ha creado una «competencia por la liberalización», lanzando nuevas negociaciones comerciales globales, apalancándose para promover nuevas negociaciones y resolver problemas, y estableciendo modelos de éxito en áreas como la propiedad intelectual, el comercio electrónico, el medio ambiente, el trabajo y la corrupción» (USTR, 2005). Es este uso «estratégico» del regionalismo, como instrumento para diseñar reglas que puedan eventualmente

convertirse en patrones globales, lo que a nuestro entender constituye el rasgo cualitativamente más relevante del auge contemporáneo del regionalismo.

AMÉRICA LATINA Y LAS PROMESAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Los países de América Latina y el Caribe han sido un campo fértil para la firma de acuerdos preferenciales de comercio desde la década de los cincuenta. Sin embargo, después de más de medio siglo de intentos por avanzar en el camino de la integración regional, los resultados no pueden sino calificarse como modestos (Bouzas y Knaack, 2009). El «gran diseño» que impulsó las iniciativas integracionistas en la década del sesenta (el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Área de Libre Comercio del Caribe) sucumbió bajo el peso de la baja interdependencia, las diferencias de intereses, las asimetrías estructurales y de política y las dificultades para arbitrarlas. Después de un período de transición, dominado por las crisis externas y las limitaciones domésticas durante la década del ochenta, las promesas del «regionalismo abierto» se cumplieron solo parcialmente: si bien varios países de la región firmaron acuerdos de

libre comercio con Estados Unidos y otros países desarrollados, el objetivo de alcanzar un área de libre comercio en toda la región (el objetivo original de la Alalac) nunca fue alcanzado. Iniciativas más ambiciosas de unión aduanera como Mercosur, la Comunidad Andina, el MCCA o el Caricom también quedaron a mitad de camino o directamente se desintegraron, haciendo a un lado sus compromisos sustantivos. Iniciativas más recientes como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) o la Alianza del Pacífico, por su parte, adoptaron un perfil político-diplomático más que económico-comercial y, al menos en el caso de esta última, encontró un estímulo y un precedente importante en los acuerdos Norte-Sur previamente firmados por sus miembros con Estados Unidos.

No obstante, los modestos resultados obtenidos, la retórica y la simbología integracionistas en América Latina y el Caribe no han cedido. Si bien antes del año 2000 los países de la región habían firmado un promedio de cuatro acuerdos preferenciales con socios regionales, para el año 2013 ese número se había más que duplicado. Pero ese activismo no se reflejó en una rápida expansión del comercio intraregional: en efecto, según el Banco Mundial (2017), este es apenas superior al que cabría esperar de la aplicación de un modelo gravitacional y, en el año 2014,

no superaba el 20% del comercio total (una participación ligeramente superior a la registrada por África Subsahariana)³. Hay varios motivos detrás de estos modestos resultados. Por una parte, el potencial de expansión del comercio podría estar estructuralmente limitado por el perfil de ventajas comparativas de los países o la prevalencia de altos costos logísticos y de transacción. Por la otra, la cobertura de los acuerdos podría ser incompleta o, incluso cuando no lo fuera, su implementación podría ser solo parcial o sus efectos bloqueados por la aplicación de medidas no reguladas o reguladas solo parcialmente⁴.

Cuando se examinan los acuerdos preferenciales en la región,

³ Un informe del BID (2017) es más optimista sobre el efecto de los acuerdos preferenciales en el comercio intraregional de América Latina y el Caribe. También con base en un modelo gravitacional, estima que los acuerdos preferenciales en la región aumentaron el comercio en un promedio de 41%.

⁴ Hay abundante evidencia, por ejemplo, de que en el caso del Mercosur la liberalización arancelaria casi completa que se alcanzó entre los países miembros fue, en parte, contrarrestada por la aplicación de medidas no arancelarias del más diverso tipo, incluyendo la autolimitación de exportaciones. Los ejercicios econométricos que intentan evaluar el impacto de la liberalización arancelaria sobre los flujos de comercio generalmente hacen caso omiso (por dificultades de registro) de esas otras políticas.

el «imperativo tecnoproductivo» atribuido al «regionalismo del siglo XXI» parece haber jugado un papel relativamente menor. Por una parte, los acuerdos preferenciales concluidos entre países de la región, en general, atacan de manera declarativa más que sustantiva la agenda de la integración «profunda». Por la otra, no existe en la región tal cosa como un comercio significativo de bienes intermedios, que se desarrolle en el marco de cadenas regionales de valor. Según el Banco Mundial (2017), la evidencia muestra que la participación de las importaciones de insumos provenientes de la región en las importaciones totales es muy baja y las exportaciones de ese tipo de bienes se destinan mayoritariamente a una región (América del Norte). Buena parte de ese comercio, además, está concentrado en México y América Central. Incluso, en aquellos casos en los que se ha desarrollado algo similar a una cadena de valor entre países de América del Sur (como ha ocurrido en el sector de equipo de transporte entre Argentina y Brasil), el fenómeno guarda poca relación con el proceso de integración regional, en la medida que el marco regulatorio del sector se mantuvo como una excepción a las reglas generales del Mercosur. Del mismo modo, en el caso de los acuerdos Norte-Sur (principalmente aquellos firmados con Estados Unidos) hay evidencias de comercio en el marco de cadenas

de valor en el caso de México y América Central, pero muy poca en lo que toca a otros países como Colombia, Chile o Perú.

Por estas razones, la multiplicación de acuerdos regionales en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas parece bastante más consistente con la hipótesis del «regionalismo estratégico». Ya sea en la forma de acuerdos Norte-Sur, característicos de esa modalidad de regionalismo, o de acuerdos entre países de la región (como fue el caso del Mercosur), las consideraciones «estratégicas» (y reactivas) parecen haber jugado un papel clave. Examinemos primero el caso de los acuerdos Norte-Sur que se extendieron por la región a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si bien el puntapié inicial para la firma del TLCAN provino de México, la agenda de la negociación fue básicamente un reflejo de los intereses «ofensivos» de la diplomacia comercial norteamericana que, en ese momento –como ya dijimos– promovía la inclusión de un acuerdo sobre «comercio» de servicios, tratamiento de la inversión y protección de la propiedad intelectual en la Ronda Uruguay del GATT. Estos temas eran los mismos que Estados Unidos había impulsado en la negociación del acuerdo de libre comercio con Canadá, también en un movimiento «estratégico» vinculado con la

marcha de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los acuerdos que siguieron al TLCAN, tanto con países de la región (primero con Chile y después con América Central y República Dominicana (CAFTA-RD), Perú, Colombia y Panamá), como con otros fuera de ella, fueron todas versiones «mejoradas» de este *template* original que incluía compromisos progresivamente mayores y más profundos en las áreas de interés para la diplomacia comercial norteamericana.

El carácter asimétrico de estas negociaciones puede constatarse por sus resultados. En efecto, en contraste con los compromisos progresivamente mayores que reflejaban las demandas «ofensivas» de Estados Unidos, aquellos temas de la agenda que reflejaban intereses «ofensivos» de los países en desarrollo, no solo no registraron progresos sino que, incluso, experimentaron retrocesos en relación a los precedentes sentados por el CUSFTA y el TLCAN (Bouzas, 2007). En efecto, ninguno de los acuerdos firmados con posterioridad al TLCAN registró avances significativos en materia de subsidios internos a la agricultura o movimiento de personas naturales proveedoras de servicios (el «modo 4» de provisión de servicios, según la definición del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios-AGCS), temáticas que podrían considerarse de interés clave para países en desarrollo.

Incluso en un campo en el que los negociadores canadienses habían obtenido resultados positivos (y que México había conseguido incorporar al TLCAN) hubo un retroceso, como es el mecanismo de paneles binacionales para resolver disputas sobre la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios, el que no volvió a replicarse en ningún otro acuerdo preferencial firmado por Estados Unidos⁵.

Los acuerdos concluidos entre países de la región también tuvieron incentivos consistentes con la hipótesis del «regionalismo estratégico». Tal fue el caso, por ejemplo, de la creación del Mercosur, cuya materialización no puede separarse del anuncio hecho a fines de la década de los ochenta de que Estados Unidos y México se encontraban negociando un acuerdo de libre comercio, o de la iniciativa de la administración Bush de establecer un área de libre comercio hemisférica lanzada junto a la Iniciativa para las Américas, en el año 1990. No hay duda que estos hechos indujeron la búsqueda de respuestas por parte de algunos países de la región, especialmente Brasil, con el objetivo de contrarrestar lo que era percibido como una modificación

⁵ Uno de los temas propuestos para su revisión en la renegociación del TLCAN que ha dejado trascender la administración Trump es, precisamente, el relativo a la eliminación de los paneles binacionales.

potencialmente sensible del *status quo*. Otros acuerdos preferenciales concluidos en la región en los últimos años, también pueden concebirse como desdoblamientos de los acuerdos Norte-Sur previamente firmados con Estados Unidos, como es el caso de la Alianza del Pacífico, un acuerdo preferencial firmado en 2012 por cuatro países latinoamericanos que ya habían suscrito tratados de libre comercio con Estados Unidos (y la Unión Europea). Otros acuerdos, como el del Mercado Común Centroamericano (MCCA), también recibieron un inesperado impulso de la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En todos estos casos, los precedentes negociados con Estados Unidos proveyeron un *template* de compromisos de armonización de disciplinas en torno a las cuales las negociaciones intraregionales no había registrado previamente casi ningún progreso sustantivo.

EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL Y EL OCASO DE LOS «MEGARREGIONALES»

La evolución de la literatura reciente sobre los acuerdos «megarregionales» es un buen ejemplo de la ciclotimia que caracteriza a buena parte de los análisis sobre las tendencias y perspectivas del sistema de comercio internacional. Hasta

hace poco tiempo, los acuerdos «megarregionales» eran presentados como una tendencia irresistible frente a la cual los países de la región debían diseñar sus estrategias de inserción en la economía global. Un trabajo señalaba, por ejemplo, que «el fenómeno del megarregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial. En dicho proceso, la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur resulta ineludible» (Cepal, 2014). En efecto, para muchos analistas, los acuerdos «megarregionales» eran la expresión más avanzada del «imperativo tecnoproductivo» característico del «regionalismo del siglo XXI». En la medida que esos acuerdos iban más allá de los aspectos arancelarios y la regulación de vínculos bilaterales, y reunían bajo un mismo marco regulatorio a varios países, constituían un *template* para la gobernanza de cadenas de valor geográficamente extendidas. En la medida que esos acuerdos involucraban a países sistémicamente relevantes (Estados Unidos era un caso obvio), el *template* emergente sentaría un patrón para el futuro.

En Bouzas y Zelicovich (2014), publicado en plena euforia con el auge de los «megarregionales», empleábamos el concepto de «regionalismo estratégico» (o «uso estratégico» del regionalismo) para

distinguir entre las perspectivas de materialización de los dos acuerdos «megarregionales» que en ese momento concentraban la atención: el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, también por sus siglas en inglés). En ese artículo vinculábamos la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales (incluyendo los «megarregionales») con las crecientes dificultades que experimentaba el régimen multilateral de comercio para cumplir con eficacia su función como foro de negociación. Pero no lo hacíamos en el sentido trivial de constatar el aumento en el número de acuerdos preferenciales, sino buscando identificar la lógica «estratégica» de acuerdos preferenciales seleccionados, en particular de aquellos que tenían relevancia sistémica.

Este enfoque nos permitía postular una diferencia crucial entre las perspectivas de conclusión exitosa de una y otra negociación. Mientras que éramos pesimistas sobre las perspectivas del TTIP, veíamos mayores perspectivas de éxito para el TPP. Nuestro diagnóstico pesimista sobre el TTIP se apoyaba en la constatación de que, aun cuando la agenda de negociación recogía muchos de los temas del llamado «regionalismo del siglo XXI» y, en ese sentido, era consistente con el «imperativo tecnoproductivo» al que apuntaba Baldwin, las di-

ferencias regulatorias remanentes entre Estados Unidos y la Unión Europea reflejaban intereses organizados supervivientes de varias décadas de liberalización multilateral y diferentes patrones de intervención pública asentados en preferencias sociales divergentes. En este sentido, y tomando nota que dichas diferencias difícilmente se resolverían sobre la base de soluciones asimétricas características de los acuerdos Norte-Sur, nuestras expectativas sobre el éxito de la negociación transatlántica eran muy bajas, por no decir inexistentes. Esto no obstante el hecho de que un eventual acuerdo «megarregional» entre Estados Unidos y la Unión Europea constituiría una referencia obligada para el resto de la comunidad internacional y propondría un *template* difícil de ser ignorado por el resto del mundo. Pero la inviabilidad práctica de utilizar «estratégicamente» el regionalismo por alguna de las partes, planteaba el principal obstáculo para alcanzar un acuerdo.

El TPP era un caso diferente. Al igual que el TTIP, el TPP incorporaba disciplinas típicas del «regionalismo del siglo XXI». Sin embargo, la integración de sus miembros reproducía las asimetrías características de los acuerdos Norte-Sur o de otros acuerdos en los que Estados Unidos había empleado el regionalismo con fines «estratégicos». En efecto, con

la excepción de Japón, el resto de los miembros del TPP eran o bien países desarrollados, que ya tenían acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (como Australia, Canadá, Singapur y Nueva Zelanda), o países en desarrollo (algunos de los cuales también tenían acuerdos firmados con Estados Unidos, como era el caso de Chile, México y Perú). En cualquier caso, más de la mitad de los países miembros ya estaba vinculado con Estados Unidos a través de tratados negociados previamente. En este sentido, desde una perspectiva «estratégica», el TPP servía al doble propósito de establecer un acuerdo plurilateral que sentaba un nuevo precedente de relevancia sistémica y, a la vez, actualizaba acuerdos bilaterales que, en algunos casos, habían quedado relativamente obsoletos debido al paso del tiempo (como es el caso del TLCAN).

Nuestro pronóstico se cumplió solo parcialmente. Si bien el TPP fue firmado por el Presidente Barak Obama en febrero de 2016, la nueva administración norteamericana que asumió en noviembre del mismo año anunció, entre sus primeras medidas, que Estados Unidos se retiraría del tratado, lo que hizo efectivo en enero de 2017. ¿Por qué Estados Unidos se retiraba de un acuerdo que simbolizaba tanto el «imperativo tecnoproductivo» del «regionalismo del siglo XXI», como la lógica de poder del regionalismo

«estratégico»? ¿Cuál era la razón de esta decisión, si la diplomacia comercial norteamericana había conseguido prácticamente todas las demandas formuladas a lo largo del proceso de negociación?

La respuesta se encuentra en la dinámica doméstica de Estados Unidos. El concepto de «regionalismo del siglo XXI» adolece de un determinismo tecnoproductivo que deja de lado el proceso político, por el que se construyen nuevas reglas y disciplinas en el sistema internacional. Si bien los incentivos y las demandas planteados por el progreso técnico y su impacto sobre la organización de la producción son condiciones necesarias para el establecimiento de nuevos marcos regulatorios, no son condiciones suficientes. En efecto, el desarrollo e implantación de nuevos marcos regulatorios, a través de acuerdos internacionales, es el resultado de la acción política. El concepto de regionalismo «estratégico» apuntaba justamente a ese nexo ausente entre las «demandas» de la infraestructura tecnoproductiva (y los actores sociales vinculados a ella) y la «oferta» de marcos regulatorios materializada a través de la acción política y la negociación internacional. La agenda de intereses «ofensivos» que había impulsado la diplomacia comercial norteamericana desde mediados de la década de los ochenta, era convergente (como lo había sido durante la ma-

yor parte del período de posguerra) con las preferencias de actores que promovían activamente la profundización del proceso de integración global. La novedad de la agenda doméstica de Estados Unidos ha sido, justamente, el desplazamiento de esos actores por una coalición de intereses «defensivos» mucho más representativa de las visiones de los «perdedores de la globalización».

De este modo, el ocaso de los acuerdos «megarregionales» no es sino otra manifestación de los obstáculos que enfrenta el proceso de creciente integración global, como consecuencias de las tensiones que crea al interior de las sociedades. Las dificultades del TTIP eran previas al cambio de administración en Estados Unidos y reflejaban los conflictos derivados de la existencia de distintos patrones y preferencias regulatorias, en el contexto de actores relativamente simétricos. El retiro de Estados Unidos del TPP, en cambio, es parte de un rechazo más general al modo en que la diplomacia comercial norteamericana se condujo en las últimas décadas, en relación al proceso de integración global. A pesar de la lógica asimétrica del acuerdo y de que prácticamente todas las demandas de los negociadores norteamericanos habían sido incorporadas al mismo, el balance resultante entraba en conflicto con los intereses «defensivos» que caracterizaban la

nueva coalición que había llegado al gobierno.

Rodrik (2000) ya había hecho referencia a estas tensiones cuando describió la existencia de un «trilema político», derivado de la creciente integración de la economía mundial. El «trilema» de Rodrik estaba inspirado en la «maldita trinidad» propuesta por Cohen (1993) e inspirada en el modelo clásico de Mundell–Fleming, a saber: la imposibilidad práctica de sostener simultáneamente una política monetaria autónoma, la libre movilidad de capitales y un tipo de cambio fijo. A diferencia de la «maldita trinidad» de Cohen, los tres vértices del «trilema político» de Rodrik eran la creciente integración económica global, la supervivencia del Estado–nación como jurisdicción regulatoria independiente y la representación política de los ciudadanos. Siguiendo el mismo razonamiento que en el caso de la «maldita trinidad», Rodrik sostenía que de esos tres objetivos solo era posible alcanzar simultáneamente dos.

En un primer vértice, la profundización de la integración económica global solo sería posible si se resignaba la soberanía regulatoria del Estado nacional o la modalidad de representación de intereses basada en la política de masas. En un segundo vértice, si se deseaba conservar la soberanía regulatoria del Estado nacional, sería necesario

resignar la profundización de la integración económica global o la política de masas. En el tercer vértice, si el objetivo era sostener un sistema de representación de masas, ello sería posible solo si se renunciaba a una creciente integración económica global o a la soberanía regulatoria del Estado nacional. Los tres pares de combinaciones posibles fueron bautizados con los nombres de «federalismo global» (integración económica global y política de masas), «compromiso de Bretton Woods» (supervivencia del Estado-nación y política de masas) y «chaleco de fuerza dorado» (integración económica global y supervivencia del Estado-nación). Si bien Rodrik sostenía que en el largo plazo el escenario de «federalismo global» sería el más probable (en realidad, dada la ironía con la que cierra su artículo, cabría decir: el más deseable), en el corto y mediano plazo otros escenarios eran posibles o incluso más probables. Los acontecimientos a los que hemos asistido en el período más reciente, especialmente en algunos países desarrollados, parecen consistentes con un escenario de parcial sacrificio del proceso de creciente integración económica global.

En efecto, el impacto sobre los mercados de trabajo de la irrupción de China en la economía global, las consecuencias de la crisis financiera de 2008 y la presión migratoria provocada por la expulsión de

población como consecuencia de distintas crisis en África y Oriente Medio, entre otros factores, han agudizado tensiones que alimentaron un sentimiento de «incomodidad» con el proceso de creciente integración económica global y con el funcionamiento de los sistemas políticos y de representación de base estatal. Esta «incomodidad» se ha incrementado *pari passu* con una decreciente efectividad de los mecanismos de cooperación internacional, en un contexto de integración más profunda. El resultado ha sido un aumento en la influencia de sectores con visiones más aislacionistas y parroquiales, normalmente portadores de una agenda de intereses predominantemente «defensivos» (los «perdedores de la globalización»). En este contexto, el «regionalismo del siglo XXI» ha perdido parte de su potencial transformador. El «regionalismo estratégico», a su vez, ha sido reemplazado por una agenda de «intereses defensivos» que ve a la integración global como una amenaza más que como una oportunidad.

CONCLUSIONES: LAS PERSPECTIVAS DEL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este contexto, ¿cuáles son las perspectivas del regionalismo

en América Latina y el Caribe? Como un ave Fénix, la integración regional renace periódicamente como un proyecto de importancia vital para la región. Pero ello ocurre, curiosamente, en el marco de los contextos internacionales más diversos. En efecto, como un traje apto para todas las medidas, la integración regional se presenta como una respuesta adecuada tanto frente a ambientes internacionales adversos como favorables. Si este es el caso ¿por qué la realidad ha estado tan acá de lo que dictaría la razón? Típicamente, la respuesta ha sido una frase de circunstancia: la «falta de voluntad política». ¿Es esta explicación suficiente? ¿Ha cambiado algo que permita proyectar un futuro distinto para la integración regional en América Latina y el Caribe?

Se han esgrimido varias razones para augurar o sugerir una revitalización de la agenda de la integración en la región. Un primer argumento, seguramente influido por el (hasta hace poco) auge de los «megarregionales», es el entorno comercial global. Según el BID (2017), este «promete ser implacable con los tratados más pequeños. O estos adquieren una masa económica crítica o corren el riesgo de volverse irrelevantes». ¿Pero puede sostenerse este argumento en un nuevo contexto en el que los acuerdos «megarregionales» han entrado en un ocaso y

la Unión Europea, atravesada por una crisis de identidad, acaba de dar el puntapié inicial para una negociación que concluirá con la primera baja de un Estado miembro? ¿Es acaso el tamaño del acuerdo una consideración relevante para aquellos países de América Latina y el Caribe que ya han firmado acuerdos Norte-Sur? Si el tamaño del acuerdo es una consideración ¿cuál es el incentivo de las economías mayores para asociarse con las más pequeñas, especialmente las de la región de América Central y el Caribe como lo sugiere otro estudio (Banco Mundial, 2017)? ¿Se trata de consideraciones «estratégicas» o de «eficiencia»? Estas preguntas demandan respuestas que trasciendan las invocaciones normativas.

Un segundo argumento es que la región se encuentra mucho más cerca del «libre comercio» que lo que comúnmente se cree. Según este diagnóstico, la red de tratados preferenciales construida a lo largo de las últimas décadas provee una muy buena plataforma de partida. Pero esta constatación tampoco parece ser un indicador adecuado de la tarea que queda por delante. Según el BID (2017), las exclusiones que incorporan los acuerdos que vinculan a los países de la región representan una pequeña fracción del comercio total, pero incluyen algunas de las principales exportaciones de los países miembros. Por consiguiente, si bien el porcentaje

del comercio que no se encuentra liberalizado es relativamente menor, su importancia está reprimida justamente por el hecho de que la protección de esos sectores es alta. Por otro lado, la relativamente baja proporción del comercio regional que sigue excluida de las preferencias, incluye relaciones bilaterales o subregionales muy importantes, como las que existen entre Brasil y México. Al igual que en el caso del TTIP, cuando se trata de remover los obstáculos que sobreviven después de décadas de negociación, se está enfrentando el hueso más duro de roer de la liberalización, típicamente integrado por aquellos sectores más sensibles y resistentes. Equiparar esta situación con un residuo relativamente simple de atacar implica desconocer su propia génesis. Por último, reproduciendo el sesgo de la mayoría de los estudios cuantitativos, estas afirmaciones se basan en evidencia sobre aquello que pueden medir (las preferencias arancelarias y los flujos de comercio), pero dejan de lado otras condiciones de acceso a los mercados (o regulaciones internas), que se vuelven más relevantes precisamente cuando las restricciones arancelarias pierden importancia. Asimismo, parecen no tomar nota de que el progreso en materia de armonización regulatoria ha sido más que modesto en la mayoría de los tratados comerciales existentes en la región.

Finalmente, un tercer argumento es que los países de América Latina y el Caribe están en condiciones de extraer lecciones de la experiencia recogida durante el período del «nuevo regionalismo», especialmente en lo relativo a la construcción de instituciones que promuevan la integración regional. En esta línea, el aprendizaje consistiría en adoptar arreglos institucionales más ligeros y basados en mecanismos intergubernamentales. Sin embargo, los fundamentos detrás de esta recomendación no están claros. Si bien es cierto que las experiencias intensivas en institucionalización han tenido poco éxito en América Latina y el Caribe, no puede afirmarse que lo contrario sea verdadero. Los acuerdos con formatos predominantes intergubernamentales y ligeros en institucionalidad tampoco han tenido un buen desempeño, especialmente en materia de «integración profunda». Una excepción podrían ser, no casualmente, los acuerdos Norte-Sur, en los que el mejor *record* de *compliance* y efectividad parece explicarse más por la naturaleza asimétrica del vínculo que une a los miembros del acuerdo, que por las características de las instituciones que lo gestionan. Dada la limitada experiencia con acuerdos más recientes como la Alianza del Pacífico, no parece haber evidencia suficiente que permita afirmar que instituciones más ligeras e

intergubernamentales serían más efectivas. Si bien es posible apelar a las modalidades de integración que han tenido más éxito en otras regiones del mundo (como en el este y el sudeste de Asia), ello implicaría tratar como similares procesos de integración con incentivos y lógicas radicalmente diferentes. En efecto, como regla general en esa región del mundo, la integración *de facto* precedió a la integración o armonización *de jure*.

Estos comentarios sugieren que cuando se analizan los obstáculos para una profundización de la integración regional en América Latina y el Caribe, lo que explica el resultado son restricciones relativamente permanentes, que no parecen haberse modificado sensiblemente en el último tiempo. Tres de estos obstáculos son particularmente evidentes, a saber: a) la intensidad y el carácter de la interdependencia, b) la heterogeneidad de los incentivos nacionales, y c) los problemas que se han evidenciado para el ejercicio de liderazgo o hegemonía en la región.

En efecto, en América Latina y el Caribe prevalecen relaciones de interdependencia económica que son, como regla general, bajas y asimétricas. Si la integración regional tiene, entre otros propósitos, resolver demandas funcionales derivadas de la interacción, cuanto menor sea el nivel de interdependencia, menor será el incentivo para cooperar,

coordinar o resignar autonomía y flexibilidad. Si a ello se suman vínculos fuertemente asimétricos, los incentivos para hacerlo estarán muy desigualmente distribuidos entre los distintos participantes. Estos rasgos de las relaciones de interdependencia en la región tienen un carácter estructural y se relacionan con las diferencias de tamaño entre las economías, sus perfiles de especialización y la estructura de ventajas comparativas (Banco Mundial, 2017).

Un segundo obstáculo, en parte vinculado al anterior, es la heterogeneidad de los incentivos nacionales para profundizar la integración regional. Si bien la heterogeneidad de incentivos no constituye un obstáculo en sí mismo insuperable para la integración regional (la acción política puede construir *trade-offs* dinámicos aceptables que permitan superarlo), ello requiere identificar esos intercambios y materializarlos en acuerdos sustentables. Todo proceso de integración o armonización requiere hacer concesiones o incurrir en «costos» que solo se tornan aceptables en la medida que tienen como contrapartida beneficios que los compensan, ya sea desde un punto de vista económico o político. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, la forma clásica en que se ha resuelto este conflicto fue a través de la no materialización o postergación *sine die* de los compromisos asumidos.

Paradójicamente, en la mayoría de los casos, la condición necesaria para que el proyecto sobreviviera (aunque más no fuera en la retórica o el imaginario) fue su no materialización. Esto fue más evidente en el caso de los proyectos de unión aduanera (Bouzas, 2011), pero no ha sido un rasgo exclusivo de estos. Si hay un ámbito particular en el que la «falta de voluntad política» se ha manifestado, es precisamente, en este campo.

Finalmente, la construcción de procesos de integración requiere del ejercicio de liderazgo o hegemonía por parte de alguno de los participantes. Son estas las condiciones que permiten que se provean los «bienes públicos regionales» necesarios para que un proceso de integración avance, resolviendo las inconsistencias intertemporales que normalmente los acompañan. Nuevamente, la región ha mostrado un severo déficit de liderazgo-hegemonía, también anclado en razones estructurales. En efecto, su provisión normalmente requiere del cumplimiento de dos condiciones: por un lado, la decisión de ejercer ese liderazgo o hegemonía; por el otro, la capacidad de hacerlo. Mientras que la primera condición es un resultado político interno, la segunda es una cuestión de recursos. Ninguna de las dos parece haber tenido una oferta suficiente en la región.

En resumen, cuando se analiza el panorama de la integración en América Latina y el Caribe en el período más reciente, ninguno de los obstáculos que la han bloqueado en el pasado parece haberse relajado. Adicionalmente, este escenario ha sido complementado con un hecho nuevo, a saber: la difusión de acuerdos Norte-Sur que incorporaron un *template* esencialmente desbalanceado y reflejan la materialización del «regionalismo estratégico» en la región. ¿Podrían convertirse estos acuerdos asimétricos en el patrón que organice una nueva «ola» de integración en la región? ¿Es deseable que así ocurra en un contexto en el que esos mismos acuerdos parecen estar siendo cuestionados por sus principales impulsores? ¿Existen alternativas viables? Por cierto, es difícil, si no imposible, encontrar respuestas definitivas para estas preguntas. Pero formularse preguntas correctas puede ser un camino más efectivo para hacer una evaluación realista de las perspectivas de integración en la región, evitando las recomendaciones que reiteran el pasado o que construyen fórmulas «políticamente correctas», más aptas para los salones de la diplomacia que para una comprensión cabal de lo que ocurre.

BIBLIOGRAFÍA

Dorn, D. & Hanson, G. (2016). «The China Shock: Learning from Labor

- Market Adjustment to Large Change in Trade». *NBER Working Paper Series*, Working Paper 21906, <http://www.nber.org/papers/w21906>
- Baldwin, R. (2011). «21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules», *CEPR Policy Insight* núm. 56
- Barton, J. et al (2006). *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton: Princeton University Press
- BID (2017). «Informe Macroeconómico de América Latina: caminos para crecer en un nuevo orden comercial mundial», Washington DC.
- Bouzas, R. y Ros, J. (2004). «The North-South variety of economic integration. Issues and prospects for Latin America», en R. Bouzas y J. Ros (ed), *Economic Integration in the Western Hemisphere*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Bouzas, R. (2011). «Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina», en G. Caetano (coord), *Mercosur 20 Años*, Montevideo: CEFIR/Friedrich Ebert Stiftung.
- Bouzas, R. y Zelicovich, J. (2014). «La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos megaregionales y los usos estratégicos de regionalismo». *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32-3.
- CEPAL (2014), «La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad», Santiago de Chile.
- Cohen, B. (1993). «The Triad and the Unholy Trinity: Lessons for the Pacific Region», en R. Higgot, R. Leaver and J. Ravenhill (1996), *Pacific Economic Relations in the 1990s: Cooperation or Conflict?*, Boulder, Co: Lynne Rienner.
- Gruber, L. (2000). *Ruling the World*. Princeton: Princeton University Press.
- Lawrence, R. (1996). *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Rodrik, D. (2000). «How far will international economic integration go?». *Journal of Economic Perspectives*, vol 14, núm. 1, winter 2000.
- USTR (2005). *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report* (versión electrónica). Disponible en: http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2005/2005_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html.