



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe

*XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
19 al 21 de Octubre de 2011
SP/CL/XXXVII.O/Di No. 7-11*

Copyright © SELA, octubre 2011. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe

Copyright © SELA, junio de 2011. Todos los derechos reservados.

Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCION	7
II. EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO (TED) EN EL ÁMBITO MULTILATERAL	9
1. Evolución del TED desde el GATT hasta la OMC	10
2. La tipología de la OMC	11
3. El cambio en la OMC y los acuerdos de nuevo tipo Norte-Sur	11
4. Un balance preliminar del tratamiento de las asimetrías	12
III. TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	13
1. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	13
2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	14
3. Comunidad Andina (CAN)	15
4. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	15
5. Comunidad del Caribe (CARICOM)	16
6. Alianza para los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP)	17
7. Tendencias recientes en las negociaciones entre países y subregiones	18
IV. TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA	18
1. Los Fondos Estructurales y la participación de los países en el desarrollo	20
2. La política macroeconómica y el euro	21
3. Las ayudas del Estado y la política de competencia	23
V. LAS ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y POLÍTICAS APLICADAS	24
1. La clasificación de las asimetrías	24
2. Asimetrías estructurales	25
3. Comerciales: análisis cuantitativo	29
4. Comerciales: análisis cualitativo	35
5. De políticas públicas en MERCOSUR	41
6. De políticas públicas en la CAN	50
7. De políticas públicas en el MCCA	56
8. De políticas públicas en la CARICOM	60
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
1. Conclusiones	63
2. Recomendaciones	67
3. Papel del SELA	70

ANEXO I

Cláusulas, Disposiciones e Instituciones más frecuentes, en la OMC
y en los Acuerdos Comerciales, referidos al Trato Especial y Diferenciado (TED) 71

ANEXO II

Balanza Comercial intrarregional MERCOSUR 2009, en millones de dólares 75

ANEXO III

La dependencia bilateral 76

BIBLIOGRAFÍA

77

P R E S E N T A C I Ó N

El presente estudio ha sido elaborado en cumplimiento del Proyecto "Seguimiento y análisis del proceso de integración regional" del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA para el año 2011. Tiene como propósito presentar a los Estados Miembros una evaluación analítica y propositiva de la problemática de las asimetrías y su gravitación en la integración de América Latina y el Caribe.

Se compone de seis capítulos destinados al examen de la evolución del Trato Especial y Diferenciado en el ámbito internacional desde el antiguo GATT hasta la actual OMC; el tratamiento otorgado a las asimetrías en los acuerdos de integración latinoamericanos y caribeños y las tendencias recientes en las negociaciones entre países y subregiones; las políticas aplicadas en la integración europea y las experiencias que pudieran ser aprovechadas en ALC; la naturaleza de las asimetrías y las políticas públicas aplicadas en la integración de ALC para mitigar o eliminar asimetrías; y, finalmente, un conjunto de conclusiones y recomendaciones de líneas de acción - incluyendo la continuación de las actividades del SELA en este campo - para seguir enfrentando esta problemática que tanto afecta a los procesos regionales y subregionales de integración en ALC.

La Secretaría Permanente del SELA expresa su agradecimiento y reconocimiento al Dr. José Manuel Quijano, consultor internacional, por su dedicación en la confección de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio se ocupa de las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe, desde la óptica y vocación regional del SELA. Si bien hay grandes diferencias entre las subregiones, y las asimetrías son más profundas y gravitantes en unas que en otras, en todas hay países de menor tamaño o de menor desarrollo relativos, lo que conduce, en los cuatro casos analizados, a que se hayan adoptado medidas para mitigarlas o superarlas.

Las asimetrías son percibidas en este trabajo como una traba para el desarrollo dinámico y sustentable de los países de menor desarrollo o de menor tamaño, los cuales se ven afectados por problemas de acceso a los mercados de los socios más grandes, por la ausencia o la debilidad de la política de competencia, por una suerte de guerra de incentivos entre los miembros, y por las carencias institucionales de las respectivas subregiones.

Las asimetrías entre los países (y también entre las subregiones) son estructurales; comerciales, tanto cuantitativas como cualitativas; de políticas públicas, principalmente en acceso y en incentivos; e institucionales. La intensidad de estas asimetrías difiere según las subregiones. Aunque con distinto énfasis, los acuerdos subregionales prestaron atención al problema de las asimetrías, incorporando el Trato Especial y Diferenciado (TED) en algunos casos e, incluso, avanzado más allá en otros. No obstante, existe insatisfacción entre algunos actores de la integración regional (desde gobiernos hasta empresarios, organismos regionales e instituciones académicas), respecto de como se ha abordado el tema de las asimetrías y los resultados que se han obtenido.

Gana terreno la idea de que se requiere un nuevo enfoque sobre el tema de las asimetrías para abordarlo desde una visión más integral. Algo se está avanzando en la región en este sentido. En el MERCOSUR se observan, en los últimos años, avances en esa dirección. El MCCA emplea distintas velocidades. La CARICOM, con instituciones regionales con decisiones vinculantes, está dando muestras de creatividad y flexibilidad que resultan particularmente interesantes. El ALBA-TCP es también un intento de nuevo enfoque.

En el transcurso del estudio, se describen y se caracterizan las principales asimetrías que gravitan sobre cada proceso de integración subregional y se pasa revista a las políticas aplicadas a lo largo de los años para su progresiva mitigación o superación; destacando, en cada caso, su basamento jurídico y los parámetros utilizados.

El MERCOSUR, por ejemplo, es un acuerdo subregional con fuertes asimetrías estructurales, comerciales y de políticas públicas y no fue sino a partir de la década del 2000 cuando el tema de las asimetrías ha comenzado a tratarse con mayor profundidad. Las asimetrías empezaron a ser reconocidas explícitamente y han surgido nuevas instituciones, programas de integración productiva conjuntos, intentos de reducir las barreras de acceso al mercado ampliado y apoyo financiero para la convergencia estructural que han dado inicio a una nueva etapa en el MERCOSUR.

Por su parte, el Acuerdo de Cartagena se sustenta, entre otros, en el principio de solidaridad; y tiene entre sus objetivos, promover el desarrollo equilibrado y armónico de los miembros en condiciones de equidad, así como fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países; es decir, las asimetrías. Desde su génesis se han previsto tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y

4

Ecuador. Los andinos no se limitaron a privilegiar el enfoque del TED, sino que desarrollaron también un programa industrial conjunto muy ambicioso. Pero este empuje inicial, sin embargo, fue perdiendo fuerza con el paso del tiempo. Es de hacer notar, sin embargo, que en las distintas etapas que ha conocido la Comunidad Andina, Bolivia y Ecuador fueron considerados los dos países con menor grado de desarrollo relativo, y se siguen beneficiando de preferencias y proyectos que han apuntado a reducir las asimetrías entre ellos y los restantes socios calificados como de mediano nivel de desarrollo.

En cuanto a la integración centroamericana, inicialmente no se reconoció explícitamente, en los tratados constitutivos, la existencia de asimetrías ni se propuso tratamientos especiales y diferenciados. Tal vez eso haya sido así porque las dimensiones económicas de los Estados miembros del mercado común es relativamente similar. No obstante, se considera que Honduras y Nicaragua, países de menor desarrollo relativo, han logrado un menor aprovechamiento del proceso de integración regional. A su vez, se ha considerado que la situación de estos dos países resta dinamismo al proceso de integración y esto ha llevado a que se fomentara el desarrollo de estos dos países, los cuales reciben un trato de más favor, por ejemplo, en el financiamiento que otorga el Banco Centroamericano de Integración (BCIE).

Por lo que se refiere a la Comunidad del Caribe, se trata del esquema de integración subregional que más atención ha prestado al trato especial y diferenciado y, además, que ha procurado corregir las asimetrías con medidas profundas que van más allá de los aspectos comerciales. Especial atención ha prestado a las economías denominadas "en desventaja" y a las medidas correctivas para cerrar la brecha entre estas y las más desarrolladas. Entre estas medidas cabe mencionar diversas modalidades de *joint venture* para fomentar la inversión en los Estados miembros de menor desarrollo.

Por su parte, el novedoso esquema de cooperación e integración que conforma el ALBA-TCP ha trabajado sobre varias iniciativas que están en proceso tanto en materia comercial, financiera y de compensación comercial - se ha suscripto el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) - así como en el desarrollo de las empresas denominadas Gran Nacionales. Para el combate de las asimetrías se ha *propuesto "...la creación de los Fondos Compensatorios o de Convergencia Estructural con el objetivo de reducir de manera significativa las asimetrías en los niveles de desarrollo entre las naciones y entre sectores productivos, asignándole a dicho mecanismo metas sociales y económicas precisas, plazos bien establecidos y mecanismos de seguimiento"*.

En consecuencia, en todos los acuerdos subregionales hay países pequeños o de menor desarrollo que están recibiendo atención especial. Paraguay y Uruguay en MERCOSUR; Bolivia y Ecuador en la CAN; Honduras y Nicaragua en el MCCA; y los países en desventaja en CARICOM. Esa atención especial reviste diversas formas, según los casos, de reducir las asimetrías, la cual se valora como una necesidad para el buen funcionamiento del acuerdo de integración.

Comienza a ganar adhesión la idea de que se deben destinar recursos relevantes para nivelar las condiciones entre los Estados miembros de los acuerdos de integración, de forma que todos logren impulsar actividades con valor agregado y contenido tecnológico medio y alto, aumenten su participación en las exportaciones de calidad hacia la subregión y el mundo, eleven el coeficiente de inversión, y mejoren el empleo y el ingreso de sus habitantes.

Debe partirse del reconocimiento de que los países con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración son las economías pequeñas y, en particular, las de menor desarrollo relativo. Como las han definido con propiedad en la CARICOM, son países en desventaja. A las primeras, les resulta difícil explotar las economías de escala, las ventajas de la aglomeración y las externalidades derivadas de la integración, principalmente porque son menos atractivas para la inversión de origen nacional o extranjera. Si, a su vez, tienen menor desarrollo económico enfrentan un problema más integral que abarca toda su estructura productiva y sus niveles de competitividad, limitando sus potencialidades de aprovechar el proceso.

Por lo que respecta al papel del SELA, se parte de la base de que puede y debe contribuir a que se acentúen las políticas y las acciones para reducir asimetrías y, por tal razón, el estudio concluye con recomendaciones que están destinadas a que se elaboren nuevos aportes analíticos, con indagación en profundidad de ciertos aspectos que son clave para reducir las asimetrías, y se promuevan ámbitos de debate de esa documentación promovida y aportada por el SELA para la concertación regional en campos fundamentales tales como, por ejemplo, el de las políticas públicas que puedan convertirse en *bienes públicos regionales* de importancia capital para el tratamiento de las asimetrías.

El SELA está participando en el debate sobre tratamiento de las asimetrías a escala regional, haciendo uso de los mandatos que le ha otorgado el Consejo Latinoamericano y de sus funciones de organismo de alcance y vocación regional, y con una vasta experiencia en crear mecanismos de cooperación y de consulta y coordinación. En ese sentido, el SELA se propone profundizar, en trabajos focalizados, aprovechando los estudios ya elaborados por otros organismos de la región y las experiencias exitosas en cada subregión, en varios aspectos que resulten de interés para tener una aproximación más detallada al tema de las asimetrías y contribuir a la definición y sustentación de políticas públicas para atenuar o reducir las asimetrías que afectan los procesos de integración en la región.

I. INTRODUCCION

1. Los efectos esperados de un proceso de integración

a) La teoría tradicional

La teoría tradicional del comercio internacional evalúa los resultados de un acuerdo de integración que apunta a una Unión Aduanera según la distribución de ganancias y pérdidas netas¹ entre los socios y el resultado final del acuerdo sobre el bienestar agregado. Las ganancias provienen de la creación de comercio en tanto el aumento del comercio entre los miembros del acuerdo puede derivar en la sustitución de la producción local, menos eficiente, por la de un socio más eficiente. A su vez las pérdidas pueden provenir de la sustitución de importaciones desde el resto del mundo por las importaciones regionales, cuando estas resultan menos eficientes pero amparadas en la preferencia arancelaria.

La preocupación por las pérdidas que podría provenir del “desvío de comercio” esta vinculada, principalmente, con las economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo, cuya integración industrial y de servicios suele ser inferior a la de las economías más grandes o de mayor desarrollo relativo. La producción de bienes de capital, paradigmáticamente, suele estar concentrada en las economías de mercado interno más grandes y de mayor desarrollo relativo.

A priori, podría sugerirse que los miembros más desarrollados o de mayor tamaño en un acuerdo de integración estarían menos expuestos a las pérdidas de comercio que los miembros de menor tamaño o menos desarrollado. Se trata, sin duda, de una de las aproximaciones posibles a las asimetrías en una Unión Aduanera.

De aquí pueden desprenderse, además, algunas consecuencias no deseadas. Las economías pequeñas o de menor desarrollo reclaman aranceles inferiores al AEC para ciertos bienes (bienes de capital, telecomunicaciones, etc.) para no quedar atrapados en el abastecimiento predominante desde los otros miembros del acuerdo de integración, con lo cual se mantienen controles que no son compatibles con una Unión Aduanera, y se afecta la libre circulación de bienes en el espacio regional común. En general, otras excepciones al AEC tienen idénticos efectos.

Ciertos regimenes especiales de importación, que se mantiene o se implantan en parte para evitar los desvíos de comercio y que perforan el AEC, impactan negativamente sobre la libre circulación. Algunas Zonas Francas (ZF) autorizadas, por razones de promoción a regiones atrasadas, a exportar hacia el territorio del país sede, significan sin duda una trasgresión a los principios de una UA; pero aun las ZF o los regimenes de admisión temporaria que exportan extrazona o abonan el AEC para vender en el espacio de integración, obligan a mantener controles (normas de origen, aduanas) que entorpecen la libre circulación y, en ocasiones, suelen usarse de justificación para el mantenimiento de barreras no arancelarias permanentes o transitorias.

¹ Bela Balassa procuró medir el efecto neto de una Unión Aduanera (UA) considerando el total de comercio creado y el total del comercio desviado. Balassa consideraba que varias condiciones aumentaban la probabilidad de que una UA creara comercio y generara ganancias: el nivel previo de las tarifas aduaneras (cuanto mayor haya sido más impacto tendrá su reducción); el nivel previo de comercio recíproco (si este es un porcentaje significativo del total quiere decir que el comercio previo ya es intrazona y eso reduce la probabilidad de que se desvíe comercio); el tamaño de la UA (cuantos más países están involucrados es mayor la probabilidad de que se cree comercio); el carácter complementario de las economías que se asocian (pues contribuye a la división internacional del trabajo); el nivel del Arancel Externo Común (acordado entre los socios (cuanto más bajo, el riesgo de desvío de comercio se reduce)

8

Puede sugerirse, entonces, que las asimetrías de tamaño o de grado de desarrollo, que se identifican como asimetrías estructurales, pueden conducir (o generar el temor de que conduzca) a un intercambio comercial también asimétrico que derive hacia pérdidas de comercio para los socios más pequeños o de menor desarrollo. Asimismo, las políticas orientadas a promover a las regiones más atrasadas de algunos de los socios, pueden significar pérdidas de comercio para los demás asociados. En todos estos casos, si el remedio consiste en admitir excepciones al AEC el resultado será, inevitablemente, lo que se ha dado en llamar Unión Aduanera Imperfecta (UAI) con claros efectos perjudiciales para la libre circulación en el espacio de integración.

b) La nueva teoría del comercio internacional (NTCI).

La NTCI parte de varias comprobaciones empíricas.

Primero, el intercambio comercial más intenso en el comercio internacional no se realiza entre países complementarios sino entre economías semejantes y de similar desarrollo (comercio norte- norte).

Segundo, la evidencia sugiere que los flujos de comercio más intensos son de carácter intraindustrial, o comercio de "dos vías", es decir entre bienes semejantes pero diferenciados (automóviles por automóviles, por ejemplo) y, en menor medida, de carácter interindustrial (textiles por material de transporte, por ejemplo) o intersectorial (bienes primarios por equipos electrónicos, por ejemplo).

Tercero, las economías de escala, las economías de aglomeración y las formaciones de cadenas de valor con encadenamientos hacia delante y hacia atrás son características determinantes del comercio internacional en la actualidad e inciden en la competitividad de los actores.

Cuarto, la dotación de factores es, sin duda, un elemento de significación en la competitividad; pero la competitividad no sólo debe abordarse desde una perspectiva estática porque la perspectiva dinámica (condiciones de competitividad que se crean o se destruyen) es la única que puede explicar que países con una dotación muy escasa de factores (sobre todo, con escasos recursos naturales) se hayan incorporado - "construyendo su competitividad" - al selecto grupo de los altamente competitivos.

Es sabido que a nivel nacional las empresas tienden a concentrar sus plantas de producción industrial en una o pocas localidades. Normalmente se instalan en la proximidad de grandes mercados urbanos. Hasta cierto punto el tamaño de las plantas generará rendimientos crecientes a escala; la proximidad a los centros de venta reducirá los costos de transporte; y otro tanto ocurrirá con la proximidad de los proveedores; además, aquellas empresas localizadas en varios puntos de la cadena de producción obtendrán economías de aglomeración ubicando de manera próxima sus diversas actividades en la cadena. Ahora bien, ¿cual será el efecto esperado de localización si varias economías acuerdan involucrarse en un proceso de integración? ¿Puede ese proceso tener efectos adversos o beneficiosos, desde el punto de vista de la localización, para una economía pequeña?

En principio puede sugerirse que si dos economías de similar tamaño, productividad de los factores semejante y mismo nivel de desarrollo reducen paulatinamente sus aranceles hasta cero los efectos de localización podrían no ser muy significativos si los costos de transporte se mantienen relativamente elevados. No obstante, cuando se

trata de dos economías de distintos tamaño – una grande y otra pequeña - cabe esperar una concentración de las plantas en la economía más grande porque es ahí donde se encuentra el mercado interno más extendido y es posible alcanzar rendimientos crecientes a escala, economías de aglomeración y menores costos de transporte.

Sin embargo, esta situación desventajosa para la economía pequeña podría cambiar y tornarse favorable si los aranceles y todas las barreras intrarregionales desaparecen y los costos de transporte no son muy significativos. En ese caso puede decirse que las condiciones podrían ser idénticas para cualquier punto del espacio integrado y la localización podría estar determinada por otras razones (seguridad, marco jurídico, calificación de la mano de obra para la tarea específica, calidad de los servicios, etc.), las cuales podrían ser fortalezas de la economía pequeña y contribuirían a convertirla en un atractivo punto de localización.

Tres condiciones son, entonces, necesarias para que la tendencia a la localización preferente en la economía más grande pueda atenuarse y la localización se distribuya con beneficio para todos los miembros: que los costos de transporte no sean significativos o puedan ser contrarrestados (por ejemplo, por medio de una muy eficiente infraestructura de transporte en la economía pequeña); que la economía pequeña desarrolle fortalezas adicionales; y que los aranceles y toda forma de barreras a la libre circulación desaparezcan efectivamente para los socios y no rebroten, en la economía grande, unilateralmente, ante coyunturas adversas

Las condiciones a) y b) dependen, hasta cierto punto, de la economía pequeña. Pero la condición c) depende exclusivamente de la economía más grande y el incumplimiento o la mera amenaza de incumplimiento elimina a la economía pequeña como una opción de localización de plantas que producen para la zona en proceso de integración. ¿Qué plantas se instalaran, entonces, en la economía pequeña? Predominantemente las que producen para el mercado interno (reducido) o las que venden extrazona amparadas en ciertos beneficios (recursos naturales próximos, exoneraciones impositivas). La ausencia de la condición c) es, por lo tanto, la mayor fuerza centrífuga en un proceso de integración.

Cabe preguntar, entonces, cuales son las razones que podrían conducir a una economía grande a incumplir la condición c). Sin duda, la rivalidad entre las naciones o el bajo apego al cumplimiento de los compromisos asumidos puede jugar un papel. También puede ocurrir que situaciones apremiantes en el mercado interno de la economía grande (aumento del desempleo, pérdida de participación vertiginosa de la producción local de ciertos bienes, etc.) conduzcan a la aplicación de barreras transitoria, incumpliendo los compromisos. Pero también vale señalar – como se ha visto anteriormente – que cuando el remedio consiste en admitir excepciones al AEC el resultado será, inevitablemente, lo que se ha dado en llamar Unión Aduanera Imperfecta (UAI) con claros efectos perjudiciales para la libre circulación en el espacio de integración y con efectos no menos perjudiciales para la localización de inversiones en la economía pequeña

II. EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO (TED) EN LA NEGOCIACIÓN Y LA NORMATIVA MULTILATERAL

Antes de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el TED se focalizaba en el acceso preferencial de los países en desarrollo a los

10

mercados de los países desarrollados, la flexibilización de las disciplinas y las relaciones comerciales no recíprocas.² El TED se concebía como un instrumento de desarrollo que permitía flexibilizar aranceles y cuotas ante dificultades de balanza de pagos o de efectos perjudiciales para la industria nacional. El TED se percibía como un instrumento que apoyaba a las políticas nacionales de desarrollo.

Después de la Ronda Uruguay, con el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en un marco de fuertes presiones para que se aplicaran políticas de liberalización y de apertura, "el tema de las asimetrías y el TED pasó a concebirse como un medio para que los países subdesarrollados estuvieran en condiciones de cumplir con las obligaciones multilaterales"³ La nueva agenda incluye medidas que sobrepasan el comercio internacional y se inmiscuyen en las políticas nacionales (en materia de servicios, de compras gubernamentales, de propiedad intelectual, de inversiones) y el objetivo básico consiste en crear un "campo de juego nivelado" para el eficiente y libre funcionamiento de las fuerzas del mercado que operan a escala global⁴.

1. Evolución del TED del GATT a la OMC

1955. Art XVIII del GATT: autoriza controles cuantitativos para fomentar industrias nacientes y evitar desequilibrios de balanza de pagos.

1964. Parte IV del GATT: se admite el principio de no reciprocidad en las obligaciones y se exhorta a considerar las demandas de los países en desarrollo por parte de los desarrollados. No es vinculante.

1971. Sistema unilateral de preferencias no recíprocas (SGP). Es administrado unilateralmente por el país desarrollado que elabora la lista de beneficiarios que está dispuesto a conceder. Es un beneficio a término, que debe renovarse periódicamente, y el país desarrollado puede excluir a aquellos países que, a su juicio, alcanzan niveles de desarrollo que ya no justifican el SGP.

1979. Cláusula de habilitación. Esta cláusula denominada oficialmente "Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo" permite a los países desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. La Cláusula de Habilitación es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y es también el fundamento jurídico de los acuerdos bilaterales o regionales entre los países en desarrollo y del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), en cuyo marco una serie de países en desarrollo intercambian entre sí concesiones comerciales. Esta cláusula significó un refuerzo del TED como aspiración de la comunidad internacional, pero no fue vinculante y, por lo tanto, dependió de la discrecionalidad de los países desarrollados 1994.-OMC. En términos

² I. Bustillo y J. Ocampo: "Asimetrías y cooperación en el ALCA" CEPAL, 2003

³ G. Papa y J.M. Quijano: "El tratamiento de las asimetrías a nivel bilateral, regional y multilateral", Oficina de Planeamiento y Presupuesto, COMISEC, Uruguay, 2006

⁴ Antes de la Ronda Uruguay se llegó a excluir a los países en desarrollo de muchas de las disciplinas y obligaciones. "Si el zapato aprieta, quítelo" fue la filosofía que imperó en ese período. Pero como resultado de la Ronda Uruguay y de la adopción del principio de "compromiso único", se redujo considerablemente la flexibilidad para excepciones en la OMC. La nueva filosofía que surgió de la Ronda Uruguay fue que los países en desarrollo deberían eventualmente converger con los mismos estándares y compromisos que los desarrollados, excepto que se les dio períodos más largos para esto y algunas diferencias permanentes en cuanto a umbrales. JM. Salazar-Xirinachs "Las Asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)", OEA, 2004

generales, el TED se otorga por dos senderos: las acciones positivas y las obligaciones diferenciadas.

En cuanto a las acciones positivas cabe mencionar un criterio de aplicación favorable de las reglas de la OMC para los países en desarrollo (no vinculante); la asistencia técnica para superar debilidades institucionales (en valoración aduanera, propiedad intelectual, barreras técnicas, etc.); y el acceso preferencial y no recíproco al mercado desarrollado.

Respecto de las obligaciones diferenciadas estas comprenden básicamente tres flexibilidades: a) la referida a ciertas obligaciones en el periodo de transición hacia la multilateralidad; b) la referida al acceso a mercado en el marco de la no reciprocidad; c) y la flexibilidad en la aplicación de disciplinas multilaterales para proteger industrias nacientes, brindar ayuda a la agricultura, constituir ZLC o UA con otros países en desarrollo (dentro de la tradición y paraguas del Art 24 de GATT)

2. La tipología OMC

La tipología de la OMC incluye 155 cláusulas sobre el TED e identifica seis categorías de TED, cada una con aplicaciones específicas ⁵

Primera categoría: Disposiciones destinadas a incrementar las oportunidades de comercio de los países en desarrollo.

Segunda: Disposiciones que permiten a los miembros de la OMC salvaguardar los intereses de los países en desarrollo.

Tercera: Flexibilidad de los compromisos, en las acciones y en el uso de instrumentos de política (se trata de establecer derechos de los países en desarrollo pero que no son vinculantes para los desarrollados).

Cuarta: Periodos de transición (por ejemplo, cinco años previstos en ADPIC para los países en desarrollo; no está prevista una evaluación al final del periodo para determinar si el país en cuestión puede cumplir con la norma o requiere una ampliación).

Quinta: Asistencia técnica. Este es uno de los instrumentos para aproximarse al "campo nivelado" pero deben concebirse como "cláusulas de buena voluntad" que dependen sustancialmente de los recursos donados por los países desarrollados.

Sexta: Disposiciones específicas para los países menos desarrollados.

Pero una de las características destacables de la Ronda de Doha de la OMC es su prolongada duración y la gran dificultad para llegar a acuerdos en productos sensibles (sobre todo agrícolas) y en temas sensibles (los llamados "temas nuevos"). Y el bloqueo en Doha ha tenido también sus consecuencias.

3. El cambio en la OMC y los acuerdos de nuevo tipo Norte-Sur

La OMC introdujo un cambio significativo de criterios en el TED y desde entonces, el mismo se ha ido desdibujando en los acuerdos subregionales. Este hecho, sumado a las dificultades en la Ronda de Doha para alcanzar acuerdos sustanciales, sobre todo en

⁵ Misma fuente de nota 5 y M. Tortora: "Tratamiento especial y diferenciado en las negociaciones multilaterales. El esqueleto en el closet" UNCTAD, 2003

12

los temas agrícolas y en los “temas nuevos”, comenzaron a modificar las relaciones entre el Norte y el Sur: comenzaron a proliferar nuevos acuerdos Norte-Sur, del tipo Tratados de Libre Comercio (TLC), donde no hay referencia a las diferencias de tamaño o grado de desarrollo entre las partes. Tampoco se menciona el TED y se rigen por el principio de la reciprocidad. No obstante, pueden contemplar periodos de transición especiales, normas de origen diferenciales, umbrales distintos (como los que lograron, por ejemplo, los mexicanos en las mesas de negociaciones del Tratado del Libre Comercio de América del Norte -TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés- aunque ninguna de las cláusulas que alcanzaron a incorporar al tratado está justificada explícitamente por las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo).

Los países del Norte – EEUU y la UE - han planteado, en el marco de posiciones negociadoras bilaterales ofensivas, que una serie de temas para ellos sensibles que son, a su vez, de especial interés para los países del Sur – vg. la comercialización de productos agrícolas - deben ser negociados en la OMC, un ámbito donde, como es sabido, esos temas se encuentran bloqueados. Pero es de notar que en estos acuerdos Norte - Sur los países del Norte plantean y concretan avances en los temas que también están bloqueados en la OMC y que son de especial interés para ellos: servicios (donde imponen cláusula negativa), propiedad intelectual, compras gubernamentales, inversiones. Se trata, en todos los casos, de acuerdos OMC Plus.

Los acuerdos Norte-Sur de este tipo se relacionan al menos de dos maneras con las asimetrías. Por una parte, la aceptación de los temas nuevos (y muy especialmente los servicios con cláusula negativa, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales) introduce nuevas asimetrías que se tonifican a sí mismas y gravitarán cada vez más en el largo plazo. Por la otra, los países del sur que ya firmaron un TLC con los Estados Unidos (EEUU) han logrado condiciones de acceso a ese mercado de que carecen los que “todavía no han firmado”. Surgen así los “costos de quedar afuera”, sobre todo para los países con una parte sustancial de sus exportaciones orientadas hacia EEUU y la UE.

4. Un balance preliminar del tratamiento de las asimetrías

Varios documentos elaborados conjuntamente por las secretarías de los procesos de integración, por CEPAL y por el SELA, así como por oficinas nacionales y académicos de la región, han llegado a las siguientes conclusiones:

- El TED se ha ido desdibujando en los acuerdos de integración suscritos en las últimas dos décadas. Por lo demás, el TED es una herramienta necesaria pero no suficiente para que los países de menor desarrollo relativo participen de los beneficios de los procesos de integración⁶

⁶ Ver por ejemplo CAF, OTCA, MERCOSUR y SELA “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana” Foro de la Paz, 2005 “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración de la región, privilegió el enfoque del Trato Especial y Diferenciado (TED), basado en el uso de los instrumentos vinculados a las materias arancelarias y a las normas comerciales. A los países de menor desarrollo relativo (PMDER) se les otorgó mayores plazos en las desgravaciones, la posibilidad de proteger mayor cantidad de productos sensibles, se les aplicó requisitos de origen más laxos, entre otros. Sin embargo, luego de una década y media de fuerte expansión del comercio intrarregional las asimetrías entre los países sudamericanos no solamente siguen presentes, sino que se han agudizado. Esto permite concluir que los instrumentos escogidos no fueron suficientes”

- Existe insatisfacción entre los principales actores de la integración latinoamericana respecto de como se ha abordado el tema de las asimetrías⁷ y en algunos casos se han comenzado a tomar medidas de corrección.
- Es necesario emprender acciones para acelerar el proceso de convergencia tanto a nivel nacional como subnacional.

- Un énfasis excesivo se ha puesto en los aspectos comerciales de la integración que si bien son muy relevantes abarcan tan sólo una parte y dejan de lado otros componentes económicos y sociales de los procesos de integración.

- Para que los beneficios se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes se deben destinar recursos relevantes para nivelar las condiciones entre los miembros de forma que logren aumentar su participación en las exportaciones intrarregionales, elevar el coeficiente de inversión, y mejorar el empleo y el ingreso de sus habitantes.

- Se requiere un nuevo enfoque sobre el tema de las asimetrías para abordarlo desde una visión más integral. Algo se está avanzando en la región en este sentido. En el MERCOSUR se observan, en los últimos años, avances en esa dirección. El MCCA emplea distintas velocidades. La CARICOM, con instituciones regionales con decisiones vinculantes, está dando muestras de creatividad y flexibilidad que resultan particularmente interesantes. El ALBA-TCP debe ser percibido como un intento de nuevo enfoque.

- El menor desarrollo relativo de la economía o la pequeñez de la misma, deben ser considerados explícitamente al abordar las asimetrías. Debe partirse del reconocimiento de que los países con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración son las economías pequeñas y, en particular, las de menor desarrollo económico relativo. A las primeras, les resulta difícil explotar las economías de escala, las ventajas de la aglomeración y las externalidades derivadas de la integración, principalmente porque son menos atractivas para la inversión de origen nacional o extranjera. Si a su vez tienen menor desarrollo económico, enfrentan un problema más integral que abarca toda su estructura productiva y sus niveles de competitividad, limitando sus potencialidades de aprovechar el proceso.

III. TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1. ALADI

En la ALALC, el antecedente de ALADI, se preveían acciones y mecanismos de apoyo al desarrollo del comercio en los países más atrasados. Los resultados fueron escasos. ALADI es un acuerdo firmado en condiciones muy distintas a las que predominaron en las décadas siguientes. El sistema de apoyo a los “países de menor desarrollo relativo” (PMDR) ha procurado fomentar las condiciones favorables para que esos países participen y obtengan beneficios de la integración. Para ello reconoció el principio de la no reciprocidad y favoreció la cooperación comunitaria.

⁷ “ El saldo en materia de asimetrías dista mucho de mostrar los resultados deseados y, más bien, llama a la reflexión sobre la necesidad de implementar mecanismos idóneos que compensen las externalidades no deseadas” CEPAL “Diagnostico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”, Santiago....

14

Como corresponde a su época, la ALADI impulsó negociaciones que hoy se denominan por "listas positivas". Es decir, cada país pone encima de la mesa los productos que está dispuesto a negociar. Todos los demás productos "no ofrecidos" quedaban fuera de la ronda de negociación. La región estaba lejos, por entonces, de las desgravaciones arancelarias universales, automáticas y lineales que harían irrupción a fines de los ochenta y en la década de los noventa. La negociación producto a producto fue lenta, y de limitados resultados inmediatos, pero es un hecho que en la actualidad la casi totalidad del universo arancelario "intraaladino" se ubica en cero o prácticamente en cero.

No obstante, mientras los aranceles se reducían a cero las barreras no arancelarias y los impuestos internos cobraban vida como instrumentos de regulación del acceso al mercado. Por otra parte, la emergencia de la CAN y del MERCOSUR, acuerdos subregionales que, en verdad, surgieron en parte como respuesta a la crítica por la lentitud de ALADI, quitaron buena parte del protagonismo a esta institución que continúa "en uso" ante la OMC, como "el paraguas" bajo el cual se cobijan los acuerdos de complementación económica (ACE) de la región.

2. EI MERCOSUR

El MERCOSUR es un acuerdo subregional con fuertes asimetrías estructurales, comerciales y de políticas públicas. La presencia de Brasil con su tamaño geográfico y poblacional, su mercado interno, su desarrollo industrial tanto en industria ligera como pesada, así como la escala creciente de sus empresas y el incipiente crecimiento de su sistema nacional de ciencia y tecnología contribuyen a las relaciones asimétricas con los otros tres socios, aunque por razones y en momentos distintos

Sin embargo, el Tratado de Asunción (1991), establece que "El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes". Y el mismo texto del tratado prevé cuales son las únicas diferencias entre las partes que serán admitidas "Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial". De manera que este esquema, en su tratado fundacional, no incorpora el TED y sólo admite excepciones de menor significación en el área comercial.

El Protocolo de Ouro Preto (1995) admitió varias flexibilidades, si bien todas transitorias, que con el paso del tiempo resultaron insuficientes (tanto los instrumentos de flexibilización como los tiempos fijados). Se determinó en ese momento que en dos sectores claves se fijaría el AEC en una fecha más lejana: bienes de capital, con convergencia hacia 2001, e informática, hacia 2006. Se admitieron listas de excepción más amplias para Paraguay y Uruguay cuya convergencia hacia el AEC se extendió hasta 2001. Se negociaron regímenes de adecuación con listas de productos que, por cuatro años, quedaban sometidos a los aranceles nominales previos, con pauta de desgravación (Uruguay incluyó casi 1000 productos, Paraguay casi 500, Argentina 200 y Brasil 36). En el caso de Uruguay, además, se acordó que los acuerdos bilaterales con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC) se mantendrían vigentes por seis años y que el régimen de admisión temporaria subsistiría, por el mismo lapso, con 50% de origen.

Desde mediados de la década del 2000 el tema de las asimetrías ha comenzado a tratarse con mayor profundidad en el MERCOSUR. Las asimetrías empezaron a ser reconocidas explícitamente y nuevas instituciones, programas de integración productiva conjuntos, intentos (sobre todo de Brasil) de reducir las barreras de acceso parecen

iniciar una nueva etapa. Sin embargo, otras tendencias se encuentran, simultáneamente, alimentando viejas y nuevas asimetrías

3. La CAN

El Acuerdo de Cartagena se sustenta, entre otros, en el principio de solidaridad; y tiene entre sus objetivos, promover el desarrollo equilibrado y armónico de los miembros en condiciones de equidad así como fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países (Art. 1). Se han previsto tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y Ecuador y procurado soluciones para los problemas derivados del enclaustramiento geográfico de Bolivia. (Arts. 3 y 4 y Régimen especial - Cap. XV).⁸

Con respecto al tratamiento orientado especialmente hacia Bolivia y Ecuador, las normas y las políticas persiguieron dos objetivos claros: aminorar el impacto de la liberalización comercial sobre los socios más débiles y alentar su desarrollo – para cerrar la brecha entre ellos y los otros miembros – con instrumentos de industrialización preferentes.

Las políticas y los instrumentos que se han utilizado, desde los comienzos del Acuerdo de Cartagena, para que Bolivia y Ecuador redujeran la brecha, han sido múltiples y persistentes.

Se concedieron plazos y tiempos más largos para Bolivia y Ecuador

- en el programa de liberalización y en la adopción del Arancel Externo Mínimo Común;
- se aplicó una norma de origen más favorable para Bolivia y Ecuador (40%) que para los otros socios (60%); y
- en cuanto a la liberalización del comercio de servicios, se contemplaron plazos diferenciados y excepciones temporales

Los andinos no se limitaron a privilegiar el enfoque del TED, basado en el uso de los instrumentos vinculados a las preferencias arancelarias y a las normas comerciales.

Pero este empuje inicial, sin embargo, fue perdiendo fuerza con el paso del tiempo.

Desde mediados de la primera década del milenio, la CAN ha estado sometida a turbulencias y desacuerdos. Distintas apuestas entre los Estados Parte respecto de la inserción internacional y los convenios futuros provocaron desacuerdos profundos y rupturas. No obstante, la CAN ha procurado redefinir su proyecto de integración en las nuevas circunstancias, redefinición que está en proceso.

En de notar, sin embargo, que en las distintas etapas que ha conocido la CAN, Bolivia y Ecuador fueron considerados los dos países con menor grado de desarrollo relativo, y se beneficiaron de preferencias y proyectos que han apuntado a reducir las asimetrías

4. El MCCA

En 1991, los cinco países de Centroamérica y Panamá suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa, que estableció el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) consolidado como el marco institucional del proceso, cuyo objetivo fundamental era

⁸A. M. Tenenbaum de Reátegui: " Comunidad Andina: Tratamiento de las Asimetrías" Secretaria General de la CAN, presentación en power point

16

llevar a cabo la integración centroamericana, no sólo comercial, sino también la social y política al abarcar temas de salud, erradicación de la pobreza y consolidación de la democracia, entre otros

El MCCA no reconoció explícitamente, al constituirse, la existencia de asimetrías ni propuso tratamientos especiales y diferenciados. El tamaño económico de los miembros del MCCA es relativamente similar. No obstante, se considera que Honduras y Nicaragua han logrado un menor desarrollo relativo y un menor aprovechamiento del proceso de integración regional. A su vez, se ha considerado que la situación de estos dos países resta dinamismo al MCCA y esto ha llevado a que se fomentara el desarrollo de los mismos.

El proceso de integración económico-comercial en Centroamérica muestra importante dinamismo en tiempos recientes. En diciembre de 2007 los países miembros del MCCA firmaron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. La Declaración Conjunta y el Plan de Acción suscriptos por Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA reunidos en la Cumbre Extraordinaria de San Salvador, en julio de 2010, prevé varias acciones en el ámbito de la integración económica :

(a) se definieron cuatro “pilares”: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; y el fortalecimiento de la institucionalidad regional;

(b) se acordó desarrollar un trabajo conjunto sobre un plan de acción “medible” en el tiempo, lo que implica que las partes sean más exhaustivas en la definición de los acuerdos, que verifiquen con mayor rigor el cumplimiento de los compromisos y apliquen los medios necesarios para hacer más viable y expedita la concreción de éstos; y (c) se aprobó de un Plan de Acción con el objeto de facilitar las orientaciones técnicas y políticas encaminadas a dar viabilidad a esta iniciativa de relanzar el proceso.

5. CARICOM

La primera preocupación de los países que integran la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) – todos muy pequeños y con un mercado interno de reducidas dimensiones – consistió en aprovechar la ampliación del mercado que el acuerdo suponía. El desarrollo industrial apostando al mercado de CARICOM ha sido, sin embargo, limitado. Las experiencias socialistas o socializantes de Jamaica, Guyana y Granada no lograron resolver o encaminar una solución para los problemas del desarrollo.

A partir de 1990, CARICOM, en sintonía con la tendencia general a la cual se fueron alineando los acuerdos de integración de la región, redefinió el acuerdo para facilitar la inserción de la subregión caribeña en las nuevas condiciones del proceso de globalización. En esta nueva fase, CARICOM decidió crear la denominada Economía y Mercado Únicos del CARICOM (CSME, por sus siglas en inglés) cuya filosofía básica, es “crear las condiciones internas del acuerdo para competir en un mundo crecientemente interdependiente”.

Un hecho digno de destacar es el gran avance de CARICOM en la libre circulación de bienes intrasubregionales, debido a un conjunto de elementos, tales como:

- los aranceles internos se eliminaron en 1990;
- se suprimidas casi en su totalidad las barreras no arancelarias;
- fueron eliminados los impuestos no autorizados a las importaciones y los impuestos discriminatorios; y se aplicó un arancel externo común respecto de terceros países.

6. EL ALBA - TCP

Este es el más novedoso de los esfuerzos de integración y cooperación entre países de AL y C. Está conformado por países que, geográficamente, pertenecen a América del Sur, a América Central y al Caribe. A su vez, alguno de sus miembros ya pertenecen acuerdos subregionales (como Nicaragua, por ejemplo, que forma parte del MCCA) o están en trámite para ingresar a otro acuerdo subregional (como Venezuela, por ejemplo, que está tramitando su incorporación al MERCOSUR).

El ALBA - TCP se define a si misma como “una propuesta enfocada a construir consensos que conlleven a repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos”.

El TED esta concebido aquí como un trato a economías desiguales para que se les abran oportunidades al comercio y “este trato debe empezar por la condonación de la deuda externa y la implantación del impuesto Tobin”, una propuesta para gravar las transferencias financieras internacionales.

Con respecto al comercio internacional el ALBA postula mantener los aranceles, las cuotas, las licencias y otras medidas no arancelarias como instrumentos de política para la promoción y protección de la agricultura y la industria. No es posible eliminar el arancel mientras las grandes potencias mantienen los subsidios y ayudas internas.

Los signatarios del ALBA -TFCP consideran sumamente inconveniente la firma de los TLC con EEUU y Europa. En el aspecto comercial señalan que los TLC plantean exigencias de reciprocidad a economías notablemente desiguales. Pero, además, evalúan de manera muy inconveniente el tratamiento de los “temas nuevos” en los TLC donde se apunta, claramente, a acuerdos OMC Plus.

En materia de propiedad intelectual – y en una línea muy diferente a los TLC, la Alianza propone difundir el progreso científico y tecnológico, que los gobiernos preservan el derecho de otorgar licencias obligatorias y que las empresas nacionales fabriquen genéricos.

En cuanto a las compras gubernamentales, se considera que los Estados deben realizar compras a empresas nacionales y mantener una política que reactive el aparato productivo y el empleo a través de los proveedores de los entes públicos. La preservación de los sectores productivos nacionales es sumamente importante por su impacto multiplicador sobre otros sectores.

La Alianza ha trabajado sobre varias iniciativas que están en proceso. En materia comercial, se apunta al Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y la construcción de un modelo alternativo de soberanía económica, expresado a través de una nueva arquitectura financiera con mecanismos como el Banco y el Fondo del ALBA

Para el financiamiento del comercio se ha suscripto el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) como instrumento para lograr la

18

soberanía monetaria y financiera, la eliminación de la dependencia del dólar estadounidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido.

Además de la aplicación del SUCRE, la Alianza apunta a ampliar el desarrollo de las empresas "Gran Nacionales". Para el combate de las asimetrías se ha propuesto "la creación de los Fondos Compensatorios o de Convergencia Estructural con el objetivo de reducir de manera significativa las asimetrías en los niveles de desarrollo entre las naciones y entre sectores productivos, asignándole a dicho mecanismo metas sociales y económicas precisas, plazos bien establecidos y mecanismos de seguimiento".

7. Las tendencias recientes en las negociaciones entre países y subregiones

En los últimos años se perciben al menos seis tendencias a nivel regional en cuanto a los acuerdos de integración.

Primero, se comprueba el desarrollo de vínculos preferenciales entre Centroamérica (incluido Panamá) México, Colombia, el Perú y Chile que apuntan a una gradual convergencia comercial entre los diez miembros del Arco del Pacífico Latinoamericano.

Otra tendencia que ha comenzado a perfilarse con claridad es la aproximación entre Brasil y México, las dos economías más grandes de AL y C, que desde agosto de 2009 vienen sosteniendo conversaciones con vistas a un acuerdo estratégico de aproximación que, de prosperar, y según las características del eventual acuerdo, podría tener efectos de arrastre sobre la integración regional.

En tercer lugar, el proceso de incorporación de Venezuela a MERCOSUR ha seguido su curso y sólo resta que el parlamento de Paraguay ratifique lo acordado en el Consejo Mercado Común. Si en el correr de 2011 se formalizara la incorporación, se iniciarían las etapas para hacer compatibles las normas de Venezuela con la normativa MERCOSUR

En cuarto lugar, varios países de América del Sur, América Central y el Caribe están impulsando al ALBA - TCP, un proyecto de integración con principios y criterios distintos a los de los otros acuerdos subregionales vigentes.

En quinto lugar, se registra un dinamismo en las negociaciones y en la aproximación en Mesoamérica que debe ser seguido de cerca.

En sexto lugar, varios países de la región han concluido o han seguido negociando activamente acuerdos comerciales con socios extrarregionales, particularmente EEUU y la Unión Europea. Una aproximación similar aunque más incipiente se percibe, también, con los países asiáticos. Un aspecto para tener en cuenta es que las negociaciones extrarregionales pueden generar tensiones en los esquemas subregionales de integración, como ha ocurrido en los países de la CAN.

IV. EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA.

La UE ha sido un largo y fructífero proceso de referencia para la integración latinoamericana. De su experiencia es posible extraer varias enseñanzas:

- Ante todo, la UE ha mostrado con claridad que a medida que se avanza en la integración el problema de las asimetrías se hace más complejo y, al mismo tiempo, un problema más necesario de solucionar.
- También es evidente que en los procesos de integración entre varios países las políticas comerciales pronto agotan su eficacia para combatir las asimetrías y deben ser complementadas con políticas de cohesión y convergencia.
- En las primeras etapas de la UE parece evidente que el abatimiento de los aranceles entre los miembros – que al comienzo eran relativamente homogéneos - fue extremadamente importante para acentuar la aproximación entre las partes, para incrementar el comercio intracomunitario, para acelerar la tasa de crecimiento económico e, incluso, para fomentar la convergencia.
- La Unión Aduanera ya se había logrado en el año 1968. Sin embargo, la eliminación de los aranceles no era suficiente para lograr un mercado único en el que circularan libremente bienes y servicios, pues subsistieron barreras no arancelarias (administrativas, regulatorias y técnicas) En este contexto, la Comisión Europea presentó en el año 1985 el Libro Blanco sobre el Mercado Interior en el Consejo Europeo de Milán, que concretaba una serie de medidas para eliminar las barreras no arancelarias al comercio y lograr la consecución del Mercado Único hacia 1993. Las metas fijadas por la Comisión se alcanzaron.
- La UE se orientó hacia la definición de una política comercial común respecto al resto del mundo y el AEC fue un paso de gran trascendencia hacia la Unión Aduanera (complementado con la adopción de normas aduaneras comunes y con un criterio centralizado de distribución de la renta aduanera) pero de consecuencias no idénticas para cada uno de sus miembros. Los aranceles externos comunes expresan una combinación tanto de liberalización como de protección transitoria (en ciertas industrias) o permanente (en la agricultura). Este combinación no tiene efectos idénticos para cada socio en la partida y puede conducir a plazos diferentes para adoptar el AEC y procesos convergentes hacia él desde arriba (para quien necesita aún más protección) o desde abajo (para quien requiere menos)
- La complejidad del proceso de integración europeo se incrementó considerablemente cuando los países miembros adoptaron decisiones que apuntaban a coordinar la política macroeconómica y a elevar la cohesión entre los miembros. Con respecto a este último aspecto, cabe decir que la crisis de 1973 puso de relieve la capacidad de respuesta diferencial entre los miembros de la UE. Después, la incorporación de Gran Bretaña e Irlanda y de España, Grecia y Portugal, condujo inevitablemente a profundizar una política dirigida a reducir las diferencias entre los miembros.
- La Europa de “los seis” contaba con un Fondo Social previsto en el Tratado de Roma. EL 64% del FSE lo aportaban a partes iguales Francia y Alemania; el 20% Italia; el 8.8% Bélgica, el 7% Holanda y el 0.2% Luxemburgo. Pero el gran salto consistió en la creación de los Fondos Estructurales, primero, y en el Fondo de Cohesión, después. Estos fueron herramientas de vital importancia en la UE.

20

1. Los Fondos Estructurales y la participación en el desarrollo

Los Fondos Estructurales europeos han estado especialmente orientados a reducir las asimetrías entre las regiones de la UE. Canalizan recursos a regiones menos desarrolladas (definidas como aquellas donde el PIB por habitante se encuentra 75% por debajo del PIB por habitante medio de la UE); a regiones con dificultades estructurales con el propósito de que se reconviertan (se trata, principalmente, de regiones cuyas industrias son afectadas por la competencia de otros productores europeo y que debe elevar la competitividad u orientarse hacia la producción de otros bienes); y para la formación de recursos humanos.

Es importante señalar que el proceso experimentado en la UE no responde meramente a la evolución natural del mercado ante la liberalización comercial intra-europea, sino que se ha visto influenciada por el efecto compensatorio de la política regional europea. La política regional o de cohesión europea, y los fondos que a través de ella se han redistribuido a las regiones más retrasadas de la UE, han impulsado un desarrollo económico territorialmente más equilibrado dentro de la Unión.⁹

La producción industrial europea en su conjunto, durante el periodo 1970-2007, y a la par que se desarrollaba el mercado interior europeo, ha cambiado parcialmente de localización: ha disminuido la participación relativa de los países más desarrollados al tiempo que aumentaba la de los países de menor desarrollo. En 1970-73 Alemania, Francia y Reino Unido significaban 63.2% de la producción industrial de la Europa de los 15 y en 2007 el porcentaje había disminuido a 55.9%. En el mismo periodo la producción industrial de España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal pasó de 20.3% a 32.2%¹⁰. En este último conjunto es muy relevante el incremento de la participación de España (de 5.8% a 10.0%), de Italia (de 12.5% a 18.7%) de Irlanda (0.4% a 1.6%) y de Portugal (0.9% a 1.3%). Con la única excepción de Grecia, cuya participación (en torno a 0.6%) no se modifica en el periodo, los demás – grandes y pequeños – toman participación en el proceso industrial europeo.

Los Fondos Estructurales han sido de vital importancia para la aproximación hacia la media europea de Irlanda, España, Grecia y Portugal. En 1986 se firmó el Acta Única Europea y en 1992 el Tratado de la Unión. Al año siguiente se crea el Fondo de Cohesión, cuyos recursos están destinados a países miembros con un PIB por habitante inferior al 90% del PIB por habitante de la UE. Este Fondo se complementa con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que proporciona financiamiento de largo plazo que cubre como máximo hasta un tercio del proyecto total de inversión.

Los fondos europeos han tenido cambios y reasignaciones parciales o totales como consecuencia de las nuevas ampliaciones de la UE y, más recientemente, de la crisis iniciada en 2007-08 y en la cual buena parte de Europa continúa sumergida. Pero, a los efectos de este documento resulta útil rescatar lo siguiente:

- los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han contribuido, de manera muy significativa, a reducir las desigualdades entre los miembros (Europa de los 15) y han colaborado para que los beneficios de la integración se distribuyan de manera más igualitaria;

⁹ J. del Castillo, R. Sauto "La integración de los procesos productivos e la UE: El caso de España, CEPAL, IPEA, ABDI, 2009

¹⁰ ibid

- los fondos no reembolsables han significado un aporte de gran significación a los países beneficiados pero han contribuido, así mismo, a apalancar recursos nacionales exigidos como contraparte y, no menos importante, han introducido disciplina y rigor profesional para evaluar proyectos y asignar recursos; y
- entre los criterios para garantizar la calidad de los proyectos cabe mencionar la exigencia de que generen ventajas económicas y sociales, a mediano plazo, que justifiquen la asignación; que los proyectos se alineen con las prioridades de los Estados miembros; y que cumplan con las pautas de la UE en materia de medio ambiente; etc.

Un caso interesante de observar – sin perjuicio de los graves acontecimientos ocurridos en ese país desde el inicio de la crisis en 2007 – es el de Irlanda, donde los fondos no sólo mejoraron la infraestructura física, el sistema educativo y la capacitación ¹¹ sino que constituyeron “un estímulo para la innovación y la experimentación”, y a mejorar los servicios públicos “creando una cultura de monitoreo y evaluación” ¹². Kirby estima que si se toman en cuenta tanto las transferencias derivadas de la Política Agrícola Común como los recursos aportados por los fondos de la UE, Irlanda recibió, durante varios años, transferencias netas de entre 4% y 7% del PIB nacional¹³. No obstante, el modelo irlandés mostró también varias debilidades. Entre ellas, la debilidad del sistema nacional de innovación, la fuerte dependencia de inversores extranjeros (atraídos por tasas impositivas muy inferiores a las de la UE y fuertes exoneraciones¹⁴) y escasa participación, en sectores dinámicos, de empresas de capital irlandés, así como de la competencia de Europa del este en la atracción de inversiones de origen europeo.

La experiencia de Irlanda sugiere que el crecimiento a partir de la IED, con débil participación de empresas de capital nacional (públicas y privadas) y débil desarrollo innovador nacional, resulta sumamente vulnerable.

2. La política macroeconómica y el euro

El otro aspecto, tiene que ver con la coordinación de las políticas macroeconómicas. Se trata de un largo camino que, como es sabido, estuvo plagado de dificultades. No es este el lugar para hacer la historia completa de esta “larga marcha” hacia una política económica común. Pero vale detenerse en dos momentos que han sido claves en este proceso: la reunión de Maastrich y la adopción del euro como moneda común.¹⁵

En etapas previas la Comunidad había dictado orientaciones generales a los estados miembros. Las orientaciones no eran obligatorias y se referían principalmente a crecimiento y empleo, inflación, políticas monetaria y cambiaria y finanzas públicas. Pero

¹¹ P Kirby : “Development theory and the Celtic Tigre” The European Journal of Development Research, 2004

¹² R. O'Donnell: “The New Ireland and the New Europe” en Europe: The Irish Experience, Dublin 2000

¹³ Según Bouzas y da Motta Veiga entre 1989 y 2006 Grecia recibió, solo de los fondos, un promedio anual de 3.1% de su PIB, Portugal 2.5%, Irlanda 1.6% y España 1.1% de sus respectivos PIB. “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR”, CONICET- FUNCEX, 2007

¹⁴ Durante el auge del modelo irlandés el impuesto a las utilidades empresariales (IUE) en la UE se ubicaba, en promedio, en 32.4%. Irlanda, receptora de trasferencias europeas cuantiosas para el tamaño de su economía, había logrado, además, autorización de los otros miembros de la UE para gravar las utilidades empresariales apenas en 12.5%.

¹⁵ En el año 1993 se dio un nuevo impulso al proceso de integración económica europea, con el acuerdo de Unión Monetaria establecido en el Tratado de Maastricht (1993), que entró en vigor en 11 países de la UE-15 en el año 1999, en Grecia en el 2001, y más tarde en Eslovenia (2007), Malta y Chipre (2008). La Unión Monetaria supone la introducción de una moneda única, el euro, y el desarrollo de una política monetaria común en aquellos Estados que han adoptado la moneda común. J. del Castillo, R Souto: “La integración...op.cit

22

en Maastrich, a comienzos de los noventa, se adoptaron criterios específicos de convergencia.

- con respecto a la banda cambiaria, se acordó que un país miembro cumplía con la UE si en los últimos dos años no había devaluado su moneda y no había sufrido "tensiones graves" ;
- en cuanto a la inflación, se consideró que un país miembro cumplía con las exigencia de estabilidad si en los últimos doce meses su tasa de inflación no superaba 1.5% de la tasa promedio de los tres miembros con menor inflación; y
- en materia de tasa de interés nominal de largo plazo un país miembro cumplía con las expectativas si en los últimos doce meses su tasa no era superior en dos puntos porcentuales a la tasa nominal promedio de los tres miembros con menor tasa

Los tres criterios anteriores estaban destinados a aproximar a los países con mayores desequilibrios (cambiaros, de precios) a los parámetros de los miembros con menores desequilibrios (Alemania, Holanda). A esos criterios se agregaron dos prohibiciones explícitas: a partir del año 2000 el déficit presupuestal de ninguno de los miembros podía superar el 3% del PIB respectivo; y la deuda pública de ninguno de los miembros podía exceder el 60% del PIB respectivo.

El acuerdo de Maastrich fue, puede decirse, más una aspiración que un efectivo ejercicio de convergencia macroeconómica. De hecho, las metas de Maastrich se han incumplido en reiteradas ocasiones y, en distintos momentos, por todos los países miembros. Pero Maastrich introdujo un principio de disciplina – acordado entre los socios – que fue de alta exigencia para algunos de ellos. Por otra parte, el acuerdo fue un antecedente fundamental para el segundo gran salto: la adopción del euro como moneda única de la UE.

La decisión se adoptó en mayo de 1998 en Bruselas, con un costo de adaptación estimado entonces entre 150 y 400 mil millones de la nueva moneda. Entre 1999 y 2002 Europa toleraría simultáneamente las dos monedas (el euro y la nacional). A partir de 2002, se implantó como moneda de curso legal en los miembros de la UE de entonces. Se creó también el Banco Central Europeo (BCE). Es de notar que no todos los países europeos se incorporaron al euro. Algunos, como Dinamarca y Gran Bretaña, a pesar de que cumplían con los criterios de incorporación, optaron por quedar fuera y conservar sus monedas nacionales. Otros, como Grecia, no cumplían los criterios y debieron, en el primer momento, quedar al margen. Se acordó que a partir de 1999 se evaluaría, cada dos años, si los miembros mantenían los criterios de estabilidad y si algún nuevo aspirante a ingresar al euro los había comenzado a cumplir.

Desde el surgimiento del euro se ha debatido acerca de su viabilidad. Los primeros años del euro fueron, sin duda, exitosos. Inició su vida algo por debajo de la paridad con el dólar pero pronto se revalorizó más que la moneda norteamericana, signo, en parte, de confianza en el desempeño europeo de largo plazo. No obstante, como se pudo apreciar a partir de 2008, el euro se convirtió en un "corset" para los países europeos de menor desarrollo relativo, impedidos de devaluar su moneda, en un momento de dificultad y obligados a intentar "devaluaciones internas" extremadamente difíciles de aplicar. Una de las grandes interrogantes que quedan planteadas con la experiencia reciente del euro es si países con diverso grado de desarrollo pueden aspirar a contar con una moneda común sin complementar esa decisión con otra, posiblemente muy costosa para la economía de mayor desarrollo relativo, que consista en respaldar con las instituciones comunitarias las caídas de recaudación y los problemas fiscales

asociados así como las inestabilidades de los sistemas bancarios (retiros de depósitos, moratoria de créditos) en las economías más débiles.¹⁶

Se ha dicho con propiedad que “Argentina o la propia Irlanda en estos días son buenos ejemplos de lo difícil que es regresar al equilibrio presupuestario en un contexto de recesión y sin la posibilidad de devaluar la moneda para espolear las exportaciones (...) Porque una cosa es convivir con el euro y otra muy distinta es vivir a la altura del euro. Convivir con el euro quiere decir que se puede comprar una casa o un auto en euros, se puede pedir préstamos en euros o tener depósitos en euros. Y vivir a la altura del euro significa tener la productividad del euro, que el valor de equilibrio de esa divisa sea compatible con los parámetros de la economía sin generar desequilibrios permanentes de balanza de pagos, dado que no es posible devaluar la moneda para corregirlos”¹⁷

La experiencia del euro sugiere que crear una unidad de cuenta común no es extremadamente complejo. Pero crear una moneda con todas las atribuciones monetarias (unidad de cuenta, medio de cambio, medio de pago y reserva de valor) exige un grado de integración institucional, productiva y gubernamental que Europa aparentemente, podría no haber alcanzado todavía.

3. Las ayudas del Estado y la política de competencia

Un tema de especial importancia refiere a las ayudas estatales. Si en el área agrícola se definió una (Política Agrícola Común) PAC, mucho más complejo fue el tema de las ayudas en el área industrial que quedaron en la órbita de las autoridades nacionales. El Tratado de Roma no hizo referencia a la política industrial. No obstante, en los primeros lustros de la Comunidad se hizo evidente una tensión entre las políticas industriales nacionales y la política comunitaria de promoción de la competencia. Hasta los años ochenta las políticas nacionales promovieron los subsidios para fomentar industrias intensivas en tecnología (aeronáutica, computación) y promovieron “campeones nacionales”. La Comisión no logró durante esos años disciplinar las ayudas estatales¹⁸

En 1992 el Tratado de Maastrich incorporó el concepto de política industrial con el objetivo de crear las condiciones de la industria de la comunidad sin distorsionar la competencia. Este difícil equilibrio entre las políticas para fomentar la producción industrial y la política de competencia se ha traducido en la clasificación de las medidas de ayuda en tres grandes agregados:

- a) medidas compatibles sujetas a ciertas condiciones de transparencia y monitoreo:
- apoyo a PYMES;
 - protección de medio ambiente;
 - fomento a la I&D;
 - creación de empleo y capacitación; y
 - ayudas regionales

Hasta ciertos niveles de ayuda, estas medidas horizontales no necesitan ser notificadas con anticipación a la Comisión.

¹⁶ En una de sus recientes columnas en el New York Times, P. Krugman sostenía que la situación de Grecia, en Europa, no debería ser distinta a la de algunos de los Estados pequeños de Estados Unidos. A nadie se le ocurre que si uno de esos Estados está sujeto a dificultades, la institucionalidad estadounidense no se hace cargo de los costos. Una sana supervivencia del euro debería llevar implícito o explícito el principio del respaldo de la nueva unidad nacional, la UE. El planteo es interesante, pero aparentemente los alemanes no están dispuestos a pagar ese costo

¹⁷ “¿El Fin del euro?”, nota periodística El País de Madrid, 2010

¹⁸ R. Bouzas y P da Motta Veiga: “La experiencia europea en el tratamiento Op.cit.

24

b) medidas incompatibles:

- ayudas a grandes empresas (localizadas fuera de zonas con menor desarrollo) y
- ayudas a la exportación

c) medidas que podrían ser compatibles pero sujetas a evaluación constante por la Comisión:

- ayudas para reestructuración o "salvataje" empresarial y
- ayudas a empresas con capacidad excedente

En la Agenda de Lisboa, adoptada por la UE en el año 2000, se incluyó una revisión profunda de las ayudas estatales con doble objetivo: reducirlas en montos y focalizarlas mejor. En 2005, el total de ayudas concedidas por los estados miembros de la UE fue de 64 billones de euros y el 56.3% correspondió a tres países: 20 billones a Alemania, 9.7 a Francia y 6.4 a Italia, lo que sugiere que los montos de las ayudas parecerían ser proporcionales al tamaño de las respectivas economías. Un alto porcentaje de las ayudas estatales (84%) ha sido horizontal.

V. LAS ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y POLÍTICAS APLICADAS

1. La clasificación de las asimetrías

En este trabajo, las asimetrías se clasifican en estructurales, comerciales, de políticas públicas e institucionales.

Asimetrías estructurales:

Son las más perdurables en el tiempo y las de remoción muy difícil o imposible. Refieren al tamaño del mercado interno, a los recursos naturales disponibles, a los acervos de inversión acumulados durante décadas, al desarrollo de los sistemas implantados (en industria de transformación, en finanzas, en ciencia y tecnología, etc.), a la existencia y funcionamiento de clusters y de cadenas de valor, etc. Varias de estas asimetrías pueden ser atenuadas por políticas y acciones regionales y nacionales

Asimetrías comerciales que se subdividen en:

- *de calidad de comercio:* Se miden a través de la participación de las manufacturas y de bienes de alto y medio contenido tecnológico en las exportaciones totales y
- *de dependencia comercial:* Se expresan como el porcentaje de dependencia de cada socio respecto del mercado regional y los porcentajes de dependencias bilaterales. Las economías pequeñas dependen de las grandes pero no ocurre lo contrario. Por tal razón, las asimetrías de dependencia son extremadamente graves para una economía pequeña o de menor desarrollo relativo cuando se combinan con las asimetrías de acceso.

Asimetrías de políticas públicas que se subdividen en:

- *de acceso al mercado:* Se trata de las limitaciones permanentes o transitorias, previsibles o imprevisibles, que alguno (s) de los miembros aplica (n), por su sola voluntad, en perjuicio de los otros socios, alegando razones de fuerza mayor. Generalmente se

recurre a licencias para importación, retenciones de mercaderías en frontera sin causa justificable, barreras no arancelarias, modificaciones en los impuestos indirectos, etc.

- *de incentivos*: Proviene de las distorsiones que genera la ausencia de incentivos comunes o regionales en los procesos de integración, así como de la dificultad que enfrentan los países pequeños o de menor desarrollo para aplicar políticas de incentivos a las inversiones y exportaciones similares a las aplicadas por los países más desarrollados.

Asimetrías institucionales que se subdividen en:

- *de orden interno*; hay diferencias importantes en la calidad de las instituciones relacionadas con el comercio y la administración del acuerdo: desde aduanas, regulaciones e instituciones en materia de barreras técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios, y mecanismos y procedimientos de compras gubernamentales, hasta los mecanismos de supervisión de los mercados financieros así como las instituciones en materia de políticas ambientales y laborales.

- *de orden regional*; el desarrollo de las instituciones comunitarias reviste especial importancia, especialmente para las economías pequeñas o de menor desarrollo. Históricamente, las economías más grandes resisten la institucionalización (temores de supranacionalidad) y las pequeñas o de menor desarrollo procuran avanzar en la institucionalización. A la larga, las instituciones bien manejadas contribuyen a un mejor cumplimiento de las normas acordadas entre los estados miembros. Un acuerdo de integración con instituciones débiles podría tender, puede decirse, a hacer más perdurables las otras asimetrías.

2. Asimetrías estructurales

En este trabajo se prestará atención a las asimetrías estructurales aunque, a grandes rasgos, son conocidas. Se tomarán en cuenta cuatro indicadores: los cambios en la participación de los países miembros en los PIB de sus respectivas subregiones; el PIB de cada país en 2009; el PIB per cápita en el mismo año; y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) correspondiente a 2010. Se trabajó con la información proporcionada por CEPAL, a precios constantes, (dólares de 2000), incluida en el Anuario Estadístico 2010 y con el Informe del PNUD sobre el IDH correspondiente a 2010.

a) Cambios en la participación de los países miembros en los PIB subregionales

Durante los veinte años transcurridos entre 1990 y 2009 la participación de los PIB nacionales en el PIB de cada subregión ha sido cambiante. Algunos países han ganado sostenidamente participación y otros la han perdido en su respectivos PIB subregional. De aquí no se desprende, obviamente, que la ganancia o la pérdida de participación pueda atribuirse al acuerdo subregional, aunque podría sugerirse que los ganadores lograron cierta contribución del acuerdo subregional o, al menos, este no entorpeció un desempeño del PIB con un crecimiento superior al de otros miembros. Y similar razonamiento, aunque de signo inverso, corresponde para los que pierden.

El cuadro siguiente muestra a algunos ganadores de participación a lo largo de las dos décadas. En el MERCOSUR destaca la situación de Argentina, cuyo PIB representaba, en el año previo a la firma del Tratado de Asunción (1991), 23.3% del PIB subregional y veinte años después, en 2009, ese porcentaje se había elevado a 30.8%. En el caso de Uruguay, luego de un prolongado periodo de estabilidad (en torno al 1.9%) se percibe un

26

incremento de la participación entre 2002 y 2009. Un desempeño semejante al de Argentina, de participación creciente y sostenida, se observa también en el MCCA en los casos de Costa Rica y Honduras y, en CARICOM, en Guyana y Trinidad Tobago.

En el otro extremo se encuentran algunos perdedores a los largo de los veinte años. Brasil y Paraguay en el MERCOSUR; Ecuador en la CAN; Guatemala y Nicaragua en el MCCA; y Barbados y Haití en CARICOM pierden sostenidamente participación en el PIB de sus respectivas subregiones. Es de notar que ni las ganancias ni las pérdidas de participación permiten sugerir que el tamaño resulte explicación suficiente del desempeño. La más grande economía del MERCOSUR pierde sostenidamente participación; otro tanto ocurre con Guatemala, la más grande del MCCA; y Colombia, la de mayor tamaño de la CAN, mantiene relativamente estable la participación en los veinte años.

Quizá el grado de desarrollo relativo en el punto de partida y su evolución posterior, en las dos décadas analizadas, pueda aportar pistas de interés. En el caso de las economías pequeñas el incremento de la participación de Uruguay en MERCOSUR y de Costa Rica en el MCCA, por una parte; y la caída en la participación de Paraguay en MERCOSUR y de Haití en el MCCA, por la otra; podría sugerir que el grado de desarrollo se vincula con la capacidad para aprovechar las oportunidades regionales o extra regionales. Pero, por otra parte, Honduras en el MCCA y Guyana en CARICOM, muestran aumento de participación de cierta relevancia

De aquí no se desprende – como se ha dicho - que los incrementos o los decrementos estén necesariamente asociados al acuerdo subregional. Aunque si es posible sugerir que el tamaño de la economía no determina el crecimiento relativo del PIB y que el nivel de desarrollo previo parecería que contribuye a aprovechar relativamente mejor las oportunidades de crecimiento, aun cuando la evidencia muestra excepciones (es decir, países de menor desarrollo relativo que han logrado un crecimiento relativo superior de su PIB)

A nivel de hipótesis podría sugerirse que los aumentos en la participación en el PIB subregional podrían explicarse por cuatro causas no excluyentes:

- Un adecuado aprovechamiento del mercado ampliado subregional y de los estímulos para reducir asimetrías. Tal podría ser, por ejemplo, el caso de aquellos países que destinan un porcentaje relativamente elevado de sus exportaciones al mercado subregional.
- Un dinámico aprovechamiento del mercado subregional como “área de aprendizaje” que habría permitido, posteriormente, avanzar hacia otros mercados extra subregionales (sea hacia otras subregiones o hacia el resto del mundo).
- Un recurso natural abundante, demandado en el resto del mundo, que habría permitido al país aprovechar los altos precios internacionales de la primera década del milenio y estimular inversiones de capital público, de capital privado nacional o de origen extranjero.
- Un conjunto de preferencias comerciales, sin exigencia de reciprocidad, otorgado por una potencia extrarregional, a uno de los miembros de menor desarrollo relativo o a la subregión en su conjunto pero cuyos partícipes logran sacar partido de manera diferenciada. Tal podría ser el caso de aquellos países o subregiones que destinan un porcentaje elevado de sus exportaciones a una potencia extrarregional y se han beneficiado de programas preferentes

CUADRO 1

Participación en el PIB Regional a precios constantes

EN %

	1990	1995	2002	2009
MERCOSUR				
Argentina	23.3	25.5	25.8	30.8
Brasil	74.1	71.7	71.5	66.3
Paraguay	0.9	0.8	0.7	0.7
Uruguay	1.9	1.9	1.9	2.1
CAN				
Bolivia	4.1	3.9	4.7	4.5
Colombia	54.1	53.5	55.8	53.8
Ecuador	12.7	12.1	9.7	9.4
Perú	30.1	31.1	30.1	32.5
MCCA				
C Rica	26.6	27.2	27.5	29.9
El Salvador	21.5	22.7	23.1	20.7
Guatemala	35.1	34.7	30.7	29.9
Honduras	10.7	10.1	13.2	13.7
Nicaragua	8.8	7.7	7.1	6.6
CARICOM				
Barbados	11.5	9.5	9.1	8.1
Belice	3.8	3.7	3.5	3.6
Granada	1.2	1.5	1.5	1.2
Guyana	1.9	3.1	4.3	4.1
Haití	26.1	19.1	12.7	11.1
Jamaica	31.5	33.1	32.7	27.8
T y Tobago	30.2	34.5	32.7	41.4
S.Kitts,S.V,S.L	4.5	4.6	5.1	4.8

Fuente: elaborado con información de CEPAL. En 1990 y 1995 a precios de 1995; en 2002 y 2009 a precios de 2000

b) El PIB y el PIB per cápita en 2009; el IDH en 2010

Los otros tres indicadores se evaluarán conjuntamente. El cuadro siguiente presenta a las cuatro subregiones, ordenadas de mayor a menor asimetría, según cada indicador. Considerando los tres indicadores, CARICOM emerge como la subregión más asimétrica y la CAN como la menos asimétrica.

CUADRO 2
Indicadores de Asimetrías Estructurales

	PIB	PIB p/c	IDH
1	MERCOSUR	CARICOM	CARICOM
2	CARICOM	MERCOSUR	MCCA
3	CAN	MCCA	MERCOSUR
4	MCCA	CAN	CAN

Tomando como indicador el PIB, resulta que el MERCOSUR presenta las asimetrías estructurales más grandes. El PIB de Brasil es 94 veces el de Paraguay, 31 el de Uruguay y 2.2 veces el de Argentina. En segundo lugar su ubica CARICOM donde el PIB e Trinidad y Tobago es 36 veces el de Saint Kitts, 13 veces el de Surinam y casi 10 veces el de Guyana. La CAN ocupa el tercer lugar pues el PIB de Colombia es 12 veces el de Bolivia, 5.8 veces el de Ecuador y 1.7 veces el de Perú. La subregión con menor asimetría de PIB es el MCCA. El PIB de Costa Rica y el de Guatemala, muy similares, representan 4.6 veces el de Nicaragua, 2.2 veces el de Honduras y 1.5 veces el de El Salvador.

A partir de estos resultados parece comprensible que CARICOM, la subregión de economías muy pequeñas pero de tamaños y PIB muy diversos, haya puesto tanto énfasis en la reducción de las asimetrías. Por otra parte, no debe sorprender que Centroamérica, la subregión con menos asimetrías de PIB, haya concentrado menos energías en este punto.

Resulta más difícil de explicar, sin embargo, que el MERCOSUR, la subregión con más asimetrías de PIB, haya transitado sus primeros tres lustros de existencia con escasísima atención a las asimetrías y sólo desde mediados de la primera década del milenio haya comenzado a atacar el problema.

Si se compara, a continuación, el PIB per cápita los resultados se modifican, hasta cierto punto, de manera importante. La CAN resulta aquí la subregión menos asimétrica. El per cápita de Colombia es 2.6 veces el de Bolivia, 1.7 veces el de Ecuador y 1.1 veces el de Perú. Le sigue el MCCA pues el per cápita de Costa Rica es 5.8 veces el de Nicaragua, 3.6 veces el de Honduras, 3 veces el de Guatemala y 2 veces el de El Salvador. En un rango bastante similar se encuentra MERCOSUR pues el PIB per cápita de Argentina es 6.9 veces el de Paraguay, 2.2 veces el de Brasil y 1.2 veces el de Uruguay.

La mayor asimetría se encuentra en CARICOM donde un país (Bahamas) tiene un per capita 44 veces superior al de Haití y 10 veces superior al de Guyana. Es interesante comprobar que CARICOM presenta los per cápita más altos de AL y C. El per cápita de Bahama es 1.8 veces el de Argentina; los de Barbados y Trinidad y Tobago son 1.1 veces de ese país sudamericano. También es posible comprobar que doce de los quince miembros de CARICOM (excluidos Haití, Guyana y Surinam) tiene un PIB per cápita superior al de todos los integrantes de la CAN, Colombia incluida.

Los resultados que arroja la comparación de los PIB per capita permiten complementar los que se han expuesto en párrafos anteriores, referidos al PIB. Con ambos indicadores CARICOM resulta una región de grandes asimetrías tanto con referencia al PIB (segundo lugar regional) como con respecto al per cápita (primer lugar regional). Esto vuelve aún más comprensible la preocupación, reflejada desde el acuerdo constitutivo y perfeccionada posteriormente, por la reducción de las asimetrías.

El caso más atípico es, quizá, el de MERCOSUR. Muy asimétrico en cuanto al PIB pero menos asimétrico en cuanto al per capita, con la particularidad de que el país más grande, Brasil, y con mayor PIB es, también, el que tiene un per capita que es aproximadamente la mitad del de Argentina (0.44) y de Uruguay (0.53). Esto quizá permita comprender, en parte, las demoras del MERCOSUR en comenzar a abordar, son cierta profundidad, el tema de las asimetrías

Ahora bien, tomando al IDH como un indicador de asimetría la distancia más grande, entre el primero y el último, se registra en CARICOM donde el IDH de Barbados es casi dos veces el de Haití, seguido del MCCA pues el índice de Costa Rica es 1.3 veces el de Guatemala, y de MERCOSUR porque el índice de Argentina es 1.2 veces el de Paraguay.

Pero también es de notar que tres de los cuatro miembros del MERCOSUR y de la CAN se ubican en el rango de IDH alto al tiempo que en el MCCA sólo uno de sus integrantes se encuentra en ese nivel y los otros cuatro miembros muestran un IDH medio. En el caso de CARICOM, si bien el índice sólo se calcula para seis de sus quince miembros, es posible sugerir que muestra la mayor dispersión entre los de IDH muy alto, tres entre los de IDH alto, uno en IDH medio, y uno en IDH bajo.

Pero también aparecen, con este indicador, asimetrías de cierta significación en el MCCA, donde la distancia entre Costa Rica y los otros cuatro miembros resulta superior a las que se registran en CAN y MERCOSUR

3. Asimetrías comerciales. Análisis cuantitativo

a) Los acuerdos de integración de AL y C en comparación con otros bloques regionales:

Una pregunta relevante es si los acuerdos de integración han contribuido a una mejor inserción internacional. Por cierto, la inserción internacional puede mejorar por la calidad de comercio (exportaciones con más valor agregado, con mayor contenido tecnológico) o por la cantidad de comercio (aumento en la participación del bloque en el comercio mundial de bienes total) y es óptimo que ambos factores estén presentes.

El Cuadro que se expone a continuación explora en la cantidad de comercio y presenta información para cuatro acuerdos subregionales (CAN, MERCOSUR, MCCA, CARICOM), el TLCAN, la UE y dos acuerdos asiáticos (APTA y ASEAN).

La información se ha obtenido de UNCTAD (Wits, COMTRADE) y para un periodo largo (1970-2009) que toma en cuenta datos de años puntuales que permiten observar el dinamismo (toma de participación), el estancamiento (estabilidad de participación) o el retroceso (pérdida de participación).

CUADRO 3

Participación en el Comercio Mundial de Bienes (exportaciones mas importaciones)
de los Acuerdos de Integración. en %

	1970	1990	2000	2004	2009
CAN	0.7	0.4	0.4	0.4	0.6
CARICOM	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1
MCCA	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2
MERCOSUR	1.5	1.3	1.3	1.5	1.7
NAFTA	19.4	16.1	19.0	14.4	12.9
UE	46.8	44.5	37.9	40.9	36.7
APTA (·)	1.9	4.3	7.4	10.2	14.1
ASEAN(··)	2.0	4.2	6.7	6.2	6.5

(·) Tratado comercial de Asia/Pacífico. Firmado en 1975, consiste en un régimen arancelario preferencial para fomentar el comercio entre los miembros. Lo integran países de muy distinto tamaño: Bangladesh, China (2001), India, Lao, Sri Lanka y Corea del Sur

(··) Asociación de naciones del Sudeste de Asia. Creada en 1967. Lo integran Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya

Elaborado con información de UNCTAD, informe 2009

Una primera observación que se desprende del cuadro adjunto es que tanto NAFTA como UE pierden participación en el comercio mundial de bienes, fenómeno que parece haberse acentuado, para el primero, durante toda la primera década del actual milenio, y, para la UE, durante el segundo lustro de esa década. En parte, el fenómeno puede atribuirse al traslado de empresas de ambos bloques hacia países en desarrollo para producir bienes intensivos en mano de obra. Pero en parte, y de manera creciente, al empuje de las empresas asiáticas, públicas y privadas.

Los acuerdos asiáticos APTA y ASEAN son muestra evidente de dinamismo y de empuje comercial. En 2009, APTA tenía una participación en el comercio mundial de bienes superior a la del TLCAN. Es de notar que, en 1990, es decir veinte años atrás, la participación de APTA era apenas un cuarto de la del TLCAN. Esto no prueba que los acuerdos de integración asiáticos han sido determinantes en el formidable desempeño de la región en el comercio internacional. Pero permite levantar la hipótesis de que los acuerdos de integración asiáticos contribuyeron a fomentar esta dinámica.

Es interesante comprobar, además, que los cuatro acuerdos subregionales de integración latinoamericanos y caribeños, contemplados en el cuadro, a diferencia de los ejemplos asiáticos, muestran un evidente estancamiento de la participación en el comercio mundial. Esta conclusión, respecto del estancamiento es independiente del tamaño de los países que componen el acuerdo y de los valores de comercio de cada caso, pues vale por igual para el MERCOSUR como para los pequeños mercados del MCCA y de la CARICOM.

Ahora bien, la conclusión para el acuerdo regional no es necesariamente válida para cada uno de los integrantes del mismo y puede ocurrir que en un bloque que mantiene estable su participación en el comercio global, durante cuarenta años, alguno(s) de sus miembros obtengan avances cuantitativos mientras otros retrocedan. A priori, sin embargo, es posible conjeturar que en un bloque dinámico (es decir, con participación creciente) es más factible que todos los miembros obtengan buen partido de la situación y, por el contrario, en una zona con participación estable el dinamismo de uno(s) inevitablemente debe traducirse en retroceso de otro(s)

b) Las asimetrías entre los acuerdos de integración de la región

La observación del destino y origen del comercio intrarregional es reveladora de las diferencias de desarrollo – y, por tanto, de la oferta exportable - de las distintas subregiones. Para el análisis de este punto se ha ampliado el universo en observación y a los cuatro acuerdos de integración se han agregado Chile y México.

El cuadro que se expone a continuación, con datos para el año 2008, no es una fotografía cambiante en el tiempo sino que refleja los flujos comerciales de carácter estructural. Como se dijo, el universo general es el intercambio entre subregiones y algunos países de AL y C. Estos indican que:

- El MERCOSUR – y de manera muy marcada, Brasil y hasta cierto punto Argentina - exportan considerablemente más de lo que importan de la región. La relación exp/imp es 1.4. Lo mismo se observa en el caso de México cuya relación es 1.8.
- A su vez, las otras subregiones o países (CAN, MCCA, CARICOM y Chile) compran más de lo que venden en AL y C. La relación exp/imp es 0.8 para la CAN; 0.77 para Chile; 0.63 para MCCA; y 0.6 para CARICOM.
- MERCOSUR es el acuerdo regional con mayor comercio recíproco y el que muestra una exportación relativamente diversificada hacia las distintas subregiones y países contemplados. Algo similar, pero de menor intensidad se percibe en la CAN.
- Este déficit comercial de carácter crónico – que registran tres de las cuatro subregiones estudiadas y Chile - debe ser incorporado al análisis de las asimetrías entre las subregiones. En este contexto parecen atinadas las iniciativas impulsadas por Brasil destinadas a fomentar la adquisición de productos de origen andino a los efectos de reducir su superávit comercial con esa subregión¹⁹

CUADRO 4

Asimetrías entre Subregiones. 2008

Destino	CAN	MERCOSUR	MCCA	CARICOM	Chile	México	Resto	Total
Origen								
CAN	10.4	4.5	1.0	0.8	3.3	0.8	1.6	22.4
MERCOSUR	10.0	24.1	0.9	2.8	5.8	3.4	1.1	48.0
MCCA	0.2	0.1	3.7	0.2	0.1	0.6	0.7	5.5
CARICOM	0.2	0.1	0.2	2.1		0.4	0.9	3.8
Chile	2.6	3.2	0.4			1.3	0.3	7.8
México	4.2	2.9	2.3	0.2	0.9		1.2	11.7
Resto	0.3		0.1	0.2			0.1	0.8
Total	27.8	34.9	8.6	6.3	10.1	6.4	5.9	100.0

Fuente: CEPAL: Panorama de la inserción internacional de ALyC

¹⁹ S.Rios y F.Ribeiro: "Elementos para um programa de promocoao das importacoes brasileiras oriundas dos países andinos" R B de Comércio Exterior N° 88, pag 45 a 62

32

c) Asimetrías dentro de los acuerdos de integración: resultado comercial.

Dentro de los bloques regionales se observan superávit y déficit crónicos que al menos en tres casos están relacionados con el nivel de desarrollo y el tamaño de las economías. En el MERCOSUR ampliado (los cuatro socios plenos más dos asociados: Bolivia y Chile) Argentina y Brasil son superavitarios permanentes, a los cuales se ha sumado Bolivia, exportador de energía a los vecinos. Por su parte Chile, Paraguay y Uruguay son los deficitarios en el MERCOSUR, en buena medida porque adquieren manufacturas en los vecinos (Ver Cuadro del Anexo). El MERCOSUR arroja las mayores asimetrías de resultado comercial, al punto que en el caso de Uruguay el déficit comercial con MERCOSUR es superior al déficit comercial global de la economía.

En la CAN, Colombia, el país de mayor desarrollo del grupo, es el superavitario, acompañado por Bolivia. Perú y Ecuador son deficitarios. En el MCCA, Costa Rica y Guatemala venden más de lo que compran en la región al tiempo que Honduras y Nicaragua, los dos de menor desarrollo relativo, compran más de lo que venden. Así mismo, en la CARICOM, Trinidad y Tobago y Barbados muestran superávit intrarregional mientras que Jamaica y los demás (pequeñas islas en su mayoría) déficit. (Ver Cuadros del Anexo)

CUADRO 5

Asimetrías de Comercio en Países seleccionados

País	Déficit con bloque/ Déficit comercial total en 2009	Déficit con bloque/ Importaciones total en 2009
Uruguay	105.6	23.3
Jamaica (2008)	46.0	27.9
Paraguay	37.3	14.5
Ecuador	29.6	4.1
Guyana(2008)	28.8	11.1
Honduras	26.2	14.6
Nicaragua	17.3	10.4

Fuente: Elaborado con información de ALADI, SIECA y CARICOM

d) Asimetría de dependencia comercial

La asimetría de dependencia comercial se expresa como el porcentaje de dependencia de cada socio respecto del mercado regional y como los porcentajes de dependencias bilaterales (esto es: cuanto de las exportaciones totales del país A se destinan al país B, y cuanto de las exportaciones de B al país A). Las economías pequeñas dependen de las grandes, pero no ocurre lo mismo a la inversa. Por tal razón, las asimetrías de dependencia son extremadamente graves para una economía pequeña o de menor desarrollo relativo, cuando se combinan con las asimetrías de acceso.

i. La dependencia del comercio regional

El cuadro que sigue muestra el porcentaje de las exportaciones de cada país con respecto a su propio bloque y a las otras subregiones. En tanto indicador de

exportaciones intrarregionales, debe percibirse, en primera instancia, como un hecho positivo que pone en evidencia el avance del proceso de integración en el aspecto comercial. Ahora bien, el porcentaje indica también, en segunda instancia, cuanto depende cuantitativamente cada país del mercado regional e indirectamente, podría sugerirse que es indicativo de los impactos que sobre la economía nacional tendrán los efectos positivos o adversos que transmita la región.

CUADRO 6
Exportaciones a la Región de cada País

País	MERCOSUR	CAN y Chile	MCCA y Panamá	TOTAL
Argentina	23.2	13.7	0.8	37.7
Brasil	10.7	8.4	0.8	19.9
Paraguay(·)	47.3 (33.9)	19.0	n/s	66.3 (52.9)
Uruguay	27.2	7.2	0.4	34.8
Bolivia	46.2	14.7	n/s	60.9
Colombia	2.0	23.5	2.7	28.2
Ecuador	0.8	24.2	11.3	33.3
Perú	3.3	13.0	1.5	17.8
Venezuela	1.8	17.8	3.0	22.6
Chile	7.4	5.8	1.2	14.4
			MCCA	
C Rica	0.4	1.1	14.2	15.7
El Salvador	0.2	0.3	54.4	54.9
Guatemala	0.3	0.8	39.4	40.5
Honduras	0.1	0.2	23.8	24.1
Nicaragua	n/s	0.5	32.6	33.1

(·) El porcentaje al MERCOSUR está sobrevalorado, pues se incluyen como exportaciones al Uruguay los granos que se dirigen al puerto de Nueva Palmira, en tránsito hacia destinos extrazona. Entre paréntesis se incluye la estimación sin los granos exportados por Paraguay al Uruguay para extrazona.

Fuente: con datos de ALADI, se promediaron los datos de 2007, 2008 y 2009 y de MCCA, Sistema de estadísticas SIECA, promedio 2008 y 2009

El cuadro anterior muestra varias cosas interesantes.

Con respecto al mercado regional:

- América del Sur y Centroamérica (AS y C) constituyen mercados relevantes (20% o más de las exportaciones totales) para doce de los quince países considerados

34

(excluidos los de CARICOM). Las excepciones son Chile, Costa Rica y Perú aun cuando, en estos casos, las exportaciones de esos países a los mercados de la región significan entre el 14% y el 17% de las totales.

- AS y C significan mercados de relevancia alta (30% o más de las exportaciones totales) para ocho países y de relevancia muy alta (40% o más de las exportaciones totales) para cuatro países.
- Este es el resultado de varias décadas de construcción de entramados regionales y subregionales de integración y, al cabo de este largo proceso, puede decirse que el mercado regional es de suma importancia cuantitativa para la mayoría de los países de la región.
- También es de notar que algunos países pequeños (vg Paraguay, Bolivia, Guatemala y El Salvador, Uruguay, Nicaragua y Ecuador) destinan más de 30% de sus exportaciones totales a la región. Esto significa una oportunidad comercial pero, al mismo tiempo, expresa también vulnerabilidad. Por consiguiente, dependen relativamente más del mercado regional y están más expuestos a las caídas en el nivel de actividad y a las medidas de políticas públicas adoptados en los países más grandes

Con respecto al mercado subregional:

- Con la única excepción de Bolivia, que pertenece a la CAN pero exporta predominantemente al MERCOSUR, todos los países que integran una subregión tienen como principal mercado regional a su subregión;
- el mercado subregional es relevante para once países de la muestra de quince (con excepción de Argentina y Colombia todos los demás son pequeños); de relevancia alta para cinco economías pequeñas y de relevancia muy alta para dos economías pequeñas; y
- quiere decir, entonces, que estas dependen relativamente más del mercado subregional que los otros países miembros y están más expuestos a las caídas en el nivel de actividad y a las medidas de políticas públicas adoptados en los países más grandes de su subregión.

ii. La dependencia bilateral

Queda por observar la dependencia bilateral, la cual se mide considerando la participación del país A en las exportaciones del país B y relacionándola con la participación del país B en las exportaciones de A. Si las exportaciones de Argentina a Uruguay significan 2.5% de las totales y, a su vez, las exportaciones de Uruguay a Argentina significan 8.2% de las totales, el cociente ($8.2/2.5 = 3.28$) indica el grado de dependencia de Uruguay respecto de Argentina.

Se considera que la dependencia es extremadamente alta si es superior a 10; muy alta si la relación se ubica entre 10 y 5; alta entre 5 y 3; moderada entre 3 y 2; y baja inferior a 2. El cuadro siguiente muestra las relaciones entre los miembros de los tres acuerdos de integración MERCOSUR, CAN y MCCA.

CUADRO 7

Dependencia Bilateral

Bolivia de Brasil	67.3
Uruguay de Brasil	22.2
Paraguay de Brasil	17.9
Argentina de Brasil	2.2
Paraguay de Argentina	10.0
Bolivia de Argentina	8.0
Uruguay de Argentina	3.3
Ecuador de Perú	5.5
Nicaragua de El Salvador	1.6
El Salvador de Guatemala	1.4

Fuente: Elaborado con información de ALADI

El MERCOSUR es la región con mayor dependencia de Brasil, en términos generales, y de Brasil y Argentina, desde la perspectiva de las economías pequeñas del bloque. La relación entre Brasil y Bolivia es 67, entre Brasil y Uruguay es 22.2; entre Brasil y Paraguay es 17.9. En todos estos casos la relación de dependencia es extremadamente alta.

Algo similar, aunque atenuado, ocurre con Argentina. La relación con Bolivia es 8, con Paraguay es 10 y con Uruguay es 3.3. En estos casos la relación de dependencia es muy alta para Bolivia y Paraguay y alta para Uruguay, Esto significa que ante medidas unilaterales de Brasil o de Argentina que afecten el acceso a sus mercados, los impactos sobre las tres economías pequeñas pueden ser muy graves y sin posibilidades reales de retaliación.

La relación entre Perú y Ecuador es 5.5 es decir alta. La relación entre Brasil y Argentina es 2.2 y es, por lo tanto, moderada. Es de notar que en el MCCA, si bien la gravitación del mercado regional es muy variables entre los países miembros, no se encuentran circuitos bilaterales de dependencia significativa y en todos los casos es baja.

4. Asimetrías comerciales. Análisis cualitativo: la calidad del comercio

Las asimetrías de calidad de comercio provienen del desarrollo previo del país y, en muchos casos, del tamaño del mismo. Se miden a través de la participación de las manufacturas y la participación de bienes de alto y medio contenido tecnológico en las exportaciones totales.

36

En los párrafos que siguen se abordará la calidad de comercio desde cuatro enfoques:

Las tendencias de largo plazo en las exportaciones totales de AL y C ; las exportaciones intrarregionales en MERCOSUR, CAN y MCCA; las exportaciones entre el MERCOSUR, la CAN y el MCCA; y el comercio intraindustrial.

a) Comercio de ALC al resto del mundo

El Cuadro que se incluye a continuación pone de manifiesto la “reprimarización” de las exportaciones de ALC. Hasta 1998-99 la participación de las materias primas en el total de las exportaciones era descendente. Desde entonces y hasta 2008-09 las materias primas han recuperado más de 12 puntos porcentuales. Simultáneamente, desde 2001 las exportaciones con contenido tecnológico (bajo, medio o alto) han perdido 14 puntos porcentuales de participación en el total de las exportaciones de la región. Esta “reprimarización”, que significa fundamentalmente la pérdida de terreno de la transformación, ha tenido un impacto fuerte sobre la región a partir de una marcada prosperidad en los sectores primario-exportadores y un incremento en las tasas de crecimiento del PIB a partir de 2003. Pero la pregunta relevante es ¿cómo reposiciona a la región en el largo plazo?

CUADRO 8
ALC: Exportaciones al Mundo

	1981-82	1985-86	1991-92	1995-96	1998-99	2001-02	2005-06	2008-09
Materias Primas	51.5	48.4	39.5	32.5	26.7	27.6	35.1	38.8
Manufacturas basadas en Recursos Naturales	25.5	25.0	23.5	21.7	18.4	16.6	19.3	20.2
Manufacturas Contenido Tecnológico Bajo, Medio, y Alto	23.0	26.6	37.0	45.8	54.9	55.8	45.6	41.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado con información de UNCTAD, Wits, COMTRADE

El fenómeno ha sido particularmente intenso, por ejemplo, en los cuatro países del MERCOSUR. Esta bonanza de corto y mediano plazo, abonada en nuevos y muy atractivos precios de alimentos y minerales, debería ser observada con cierta cautela en el análisis de largo plazo, pues retrotrae a la región a la dependencia de mercancías (commodities) como la soja, el trigo, el cobre y otros productos indiferenciados, sin marca, y con precios altamente volátiles. La región ha sido tradicionalmente tomadora de precios en esos productos, tal como sigue ocurriendo ahora.

En tal sentido, el largo camino para acortar la brecha con los países desarrollados, iniciado hace muchas décadas en AL y C, ha comenzado a desandarse y, desde el punto de vista del análisis de las asimetrías, debería ser visto como un aumento a largo

lazo de la relación asimétrica entre la región y el mundo desarrollado. En esta reprimarización de las exportaciones regionales cumple un papel significativo Asia y, muy especialmente, China, que absorbe casi exclusivamente alimentos y materia primas desde AL y C

b) Características del intrarregional

Las exportaciones a la región muestran mayor participación de los bienes manufacturados, y mayor diversificación, que las destinadas a la UE, Estados Unidos y Asia. En el comercio intrarregional predominan las manufacturas basadas en recursos naturales y las de bajo y medio contenido tecnológico, que significan aproximadamente el 80% del total. En el comercio exportador de la región hacia la UE, Asia y Estados Unidos (excluido México) las materias primas significaban, en 2008-09, el 50% del total.²⁰

Es posible aproximarse al tema de las asimetrías comparando los distintos acuerdos de integración. El Cuadro que sigue a continuación - una muestra amplia del comercio comprendida por la actividad agrícola y por manufacturas seleccionadas - pone de manifiesto diferencias de cierta significación pero, en todos los casos, destacan las exportaciones manufactureras.

²⁰ CEPAL, Panorama de la inserción... 2010, pag 109 "En forma análoga a lo que surge de la comparación entre las exportaciones intra y extrarregionales, las exportaciones dentro de cada esquema de integración muestran una proporción de manufacturas mucho más elevada que las dirigidas hacia terceros mercados. Mientras que en los flujos intrasubregionales de los cuatro esquemas de integración las manufacturas constituyen el 82% del total, las exportaciones extrasubregionales tienen un mayor componente de recursos naturales. Esta situación es más acentuada en los casos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Cabe destacar que el comercio de manufacturas dentro de los distintos esquemas de integración tiene un importante componente de productos con mayor contenido tecnológico, especialmente de tecnología media y baja, así como también de manufacturas basadas en recursos naturales, especialmente importante en el caso de la CARICOM (...) Cabe señalar que las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los distintos esquemas de integración subregionales hacia el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, en el período 2000-2008, han sido en todos los casos superiores a las de las exportaciones totales de manufacturas de dichos esquemas subregionales al mundo

CUADRO 9
Comercio Interregional comparado CAN, MERCOSUR Y MCCA
Desagregación a dos dígitos. 2009 millones dólares corrientes y %

	Total	%	CAN	%	MERCOSUR	%	MCCA	%
11. Agricultura Minería	2593	6.6	271	3.4	2100	7.8	222	4.9
31. Manufacturas Alimentos, bebidas y Tabaco	6738	17.1	2354	29.4	2727	10.2	1657	36.4
32. Textiles vestimenta y manufactura de cuero	2918	7.4	1587	19.8	830	3.1	501	11.0
35. Manufacturas químicas, Petróleo, carbón Caucho y Plásticos	11475	29.2	2174	27.2	7594	28.4	1707	37.6
35.1 Manufacturas químicas	4306	10.9	738	9.2	3197	11.9	371	8.1
35.2 Manufacturas otros químicos	2850	7.2	815	10.2	1284	4.8	751	16.5
38. Manufacturas metálicas; maquinaria y equipo	15592	39.6	1612	20.2	13522	40.5	458	10.1
38.4 Equipos de transporte	9462	24.0	390	4.9	9072	33.9	No sig	
Total: 11,31,32, 35,38	39316	100	7998	100	26773	100	4545	100

(-) La información está algo sobrevalorada, porque parte de la producción primaria de Paraguay se contabiliza como exportación al Uruguay cuando, en realidad, transita hacia otros mercados extrarregionales

Fuente: elaborado con información de UNCTAD, Wits, COMTRADE

Si se considera a los tres acuerdos de integración agregados resulta que los bienes primarios, es decir sin procesar, significan apenas el 6.6%. En el MCCA y en la CAN fueron los alimentos, bebidas y tabaco el rubro de mayor significación en el comercio entre los miembros. Pero también fueron de relevancia los textiles.

Es notorio el peso que tienen en el comercio intra-MERCOSUR las manufacturas metálicas y, dentro de ellas, el material de transporte, consecuencia del acuerdo automotor entre las firmas transnacionales que operan sobre todo en Brasil y Argentina.

Un hecho por destacar es que, en los tres casos, los químicos y los plásticos son significativos, aunque más marcadamente en el MCCA que en los otros dos casos. El rubro de los químicos comprende desde mercancías de bajo contenido hasta medicamentos de alto contenido tecnológico. Si bien no es posible desentrañar con precisión, al nivel de agregación que se presentan los datos, cual es la calidad, en cada caso, del comercio intrarregional de químicos y plásticos puede sugerirse que la exportación de "manufacturas químicas" y "otras manufacturas químicas" representan 19.4% en la CAN, 24.6% en el MCCA y 16.7% en MERCOSUR

Por consiguiente, la calidad del comercio dentro de los acuerdos de integración, medida por el contenido manufacturero, es superior a la calidad en los demás mercados de destino. Puede sugerirse que el intercambio intrarregional está más orientado en el MERCOSUR a la industria pesada y en la CAN y el MCCA hacia la industria liviana. No debería sorprender que así sea.

c) El comercio entre los acuerdos de integración subregionales

La información que se presenta a continuación, a nivel muy agregado, procura indagar en las características del comercio entre tres acuerdos de integración de AL y C. Se recurrió a información de la UNCTAD para dos (2008 y 2009) o tres años (incluyendo 2007), según los casos, y se contemplaron cinco grandes categorías de productos:

Agricultura, forestación y pesca	(0)
Minería, electricidad, gas, etc.	(1)
Alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero	(2)
Otros bienes exportables	(3)
Maquinaria y equipo	(4)

MERCOSUR- CAN

En orden de importancia el MERCOSUR exportaba a la CAN, en 2008 y 2009, maquinaria y equipo (40%) y Alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero (27%), seguido de otros bienes exportables (20%).

La CAN le exportaba al MERCOSUR minerales, electricidad, gas (65%), otros bienes exportables (14%) y maquinaria y equipo (12%)

MERCOSUR- MCCA

El MERCOSUR exportaba al MCCA maquinaria y equipo (50%), otros bienes exportables (30%) y Alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero (20%).

El MCCA exportaba el MERCOSUR otros bienes exportables (55%), maquinaria y equipo (16%) y agricultura (15%).

CAN-MCCA

La CAN le exportaba al MCCA otros bienes exportables (48-50%) y de manera creciente minería (30%).

El MCCA exportó a la CAN, con cierta diversificación, alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero (30%), otros bienes exportables (29%), bienes agrícolas (20%) y maquinaria y equipo (20%)

La observación de estos datos agregados indica que el MERCOSUR exportaba a los otros acuerdos regionales predominantemente maquinaria y equipo; que la CAN tendía a exportar crecientemente minería; y que el MCCA exportaba "otros bienes exportables" (entre ellas manufacturas químicas) y alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero (sobre todo alimentos con cierto procesamiento y textiles).

d) El comercio intraindustrial

Es interesante indagar en la evolución del comercio intraindustrial de los países de ALC y de los acuerdos de integración subregionales. El comercio internacional puede clasificarse en intersectorial (bienes del sector primario por bienes del sector industrial), en interindustrial (bienes de una rama industrial por ejemplo textiles por bienes de otra rama por ejemplo material de transporte) y en intraindustrial o también llamado de "dos vías" (bienes similares, pertenecientes a la misma rama industrial: por ejemplo, automóviles por automóviles) En términos del dinamismo, la evidencia indica que el mayor crecimiento del comercio internacional corresponde al comercio intraindustrial,

40

entre los países con mayor desarrollo manufacturero. Por consiguiente, la evolución del comercio intraindustrial es relevante como indicador de desarrollo relativo y de dinamismo así como de potencialidad del comercio exportador.

La CEPAL aporta información sobre el comercio intraindustrial de la región, en la cual incluye el cálculo de los índices de Grubel y Lloyd para el comercio de todas las relaciones bilaterales de la región, tomando datos de los flujos comerciales de 2008. Hubiera sido deseable disponer de una serie larga, de varios años. Se cuenta también con un trabajo anterior de ALADI,²¹ publicado a comienzos de la primera década del milenio, pero razones metodológicas no hacen recomendable la construcción de una serie.

En términos generales, puede decirse que un índice ubicado entre 0 y 10 indica el predominio de relaciones comerciales intersectoriales; entre 10 y 30 el predominio de relaciones inter industriales aunque, a medida que se aproxima a 30 con tendencia a intraindustrial; y por encima de 30, sugiere predominio de relaciones intra industriales. El cuadro que se presenta a continuación diferencia por regiones y, por lo tanto, muestran los índices del país en cuestión con América Latina, con EEUU, con el resto del mundo, y luego se incluye el promedio ponderado.

CUADRO 10

COMERCIO INTRAINDUSTRIAL. Índice de Grubel y Lloyd

MERCOSUR (2008)			
	A. Latina	EEUU	Promedio ponderado
Argentina	041	028	027
Brasil	036	036	028
Paraguay	017	003	011
Uruguay	032	007	022
CAN (2008)			
Colombia	042	017	023
Ecuador	020	002	009
Perú	008	012	006
Venezuela	005	002	003
MCCA (2008)			
Costa Rica	032	026	025
El Salvador	028	013	018
Guatemala	027	006	010
Honduras	015	009	010
Nicaragua	004	006	004
Panamá	008	003	004
CHILE (2008)			
Chile	017	011	009

Fuente: CEPAL, 2010

El Cuadro anterior permite presentar algunas conclusiones:

²¹ ALADI: "El Comercio intraindustrial en el intercambio regional" ALADI/SEC/Estudio 130, 2000

- i. Ninguno de los catorce países considerados en los acuerdos de integración alcanza un promedio ponderado de su comercio exterior total de bienes en donde predomine el comercio intraindustrial.
- ii. Cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay) han desarrollado relaciones intraindustriales dentro de América Latina. Es interesante destacar que tres países pertenecen al MERCOSUR, uno a la CAN y uno al MCCA. Y es también de señalar que en esta lista se encuentra el país más grande de la región, dos medianos y dos pequeños, lo que sugiere que el tamaño no es determinante para el avance del comercio intraindustrial.
- iii. Sólo un país, el más grande de la región, tiene establecidas relaciones intraindustriales con EEUU. Dos países (Argentina y Costa Rica) se aproximan a dichas relaciones con EEUU. Tres países (Colombia, Perú y el Salvador) relaciones predominantemente interindustriales. Ocho países (Paraguay, Uruguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) relaciones intersectoriales.
- iv. Los catorce países de la muestra, que son miembros de algún acuerdo de integración, apenas tenían en 2008 relaciones intersectoriales con Asia y, en cuanto a la UE, sólo Brasil está en el límite de las relaciones intraindustriales (030) y Argentina y Costa Rica alcanzan relaciones interindustriales. Los once restantes se limitan a relaciones intersectoriales con la UE.
- v. El comercio intraindustrial no aparece relacionado con los TLC que se han firmado con EEUU o con Europa. Los índices más elevados de comercio intraindustrial están vinculados a la relación con otros socios de ALC. El único índice que indica desarrollo de comercio intraindustrial con EEUU corresponde a Brasil que no ha firmado un TLC con ese país y le sigue Argentina, aproximándose al comercio intraindustrial (028) con EEUU, país con el cual no ha firmado TLC alguno. Chile - que ha firmado varios TLC - muestra índices de comercio intraindustrial muy bajos con América Latina, con EEUU y con el mundo.

Es posible, además, explorar los circuitos intraindustriales dominantes en la región. En el MERCOSUR parecen instalados circuitos entre Argentina y Brasil y entre Argentina y Uruguay; en la CAN entre Colombia y Ecuador; en el MCCA entre El Salvador y Costa Rica. También merecen atención - como se indica en el estudio de CEPAL - los índices que se observan entre el Brasil y el Uruguay, Colombia y Costa Rica, y el Ecuador y Costa Rica. Todos "estos países son candidatos naturales para la gestación de cadenas regionales o subregionales de valor y las políticas públicas deberían explorar y estimular este potencial."

Así como en estos casos se encuentran las mayores potencialidades, en otros se agrupan los países que disponen quizá con menos potencialidad para superar el atraso relativo. En este conjunto se encuentran Paraguay en el MERCOSUR, Bolivia (cuyos índices no se incluyen en los cuadros) en la CAN; y Honduras y Nicaragua en el MCCA.

5. Asimetrías de políticas públicas en MERCOSUR

a) Las asimetrías de acceso en el MERCOSUR

Las de acceso al mercado son las limitaciones permanentes o transitorias, previsibles o imprevisibles, que alguno (s) de los miembros aplica (n), por su sola voluntad, en perjuicio de los otros socios, alegando razones de fuerza mayor. Generalmente se recurre a

42

licencias para importación, retenciones de mercaderías en frontera sin causa justificable, barreras no arancelarias, modificaciones en los impuestos indirectos, etc.

A lo largo de sus veinte años, el MERCOSUR vivió reiterados conflictos comerciales entre los socios. Los Estados Parte recurrieron a la aplicación (o la amenaza de aplicación) de medidas antidumping en diversas oportunidades²²; Brasil ha recurrido a la aplicación de precios mínimos para el ingreso a su mercado de los vinos procedentes de Argentina; Uruguay ha aplicado restricciones al ingreso de bienes que provienen de provincias argentinas con regímenes de promoción; Argentina ha utilizado a las licencias de importación, con plazos que en los hechos varían según las necesidades locales. Y la lista podría continuar.²³ Lo cual pone en evidencia que los problemas de acceso han sido permanentes en el MERCOSUR.

i. La opinión de los exportadores hacia Brasil

En el caso de acceso al mercado brasileño se cuenta con dos fuentes de información, oficiales, que entre otras cosas recogen las opiniones de los exportadores desde otros países de AL²⁴. La primera fuente procede de Brasil que indaga en las dificultades que enfrentan los exportadores andinos cuando se proponen exportar a Brasil. La segunda fuente procede de Uruguay, de la Comisión Sectorial del MERCOSUR dependiente de la Presidencia de la República. Es de notar que los países andinos tenían, ya entonces, el estatus de asociados del MERCOSUR mientras que Uruguay el de socio pleno.

Los exportadores andinos destacaron, en 2005, entre las principales dificultades:

- los costos de transporte;
- la falta de información sobre empresas importadoras en Brasil;
- la discrecionalidad de las políticas de importación en Brasil *“el sesgo anti importación de las prácticas comerciales brasileñas, la complejidad de los procedimientos y la falta de estabilidad en las normas de comercio exterior”*;
- las barreras sanitarias y fitosanitarias sobre todo en alimentos; se menciona especialmente *“el tiempo necesario y los costos involucrados en la obtención de los certificados y registros de importación de esos productos”*; y
- otras barreras no arancelarias, en particular: *“reglamentos técnicos, exigencias de rotulación, tiempo para otorgamiento de licencias de importación, horario de funcionamiento de los puertos y aduanas”*.

Los exportadores uruguayos indicaron, en 2006, dificultades similares a las señaladas por los andinos. El funcionamiento de las aduanas en los puntos fronterizos entre Uruguay y Brasil fue señalado reiteradamente, como una traba, en particular, *ausencias no justificadas de funcionarios aduaneros, horarios cambiantes, cambios en las guías solicitadas*, etc. Situaciones que detenían por muchas horas o días a los transportes en la frontera, con alto costo para el exportador. Uno de los empresarios, del rubro farmacéutico, cuya empresa se fijó el objetivo de abrir una sucursal en el sur de Brasil,

²² Brasil a la importación de resinas desde Argentina; Uruguay a los aceites comestibles argentinos; Argentina a las bandejas de poliestireno procedentes de Uruguay. En noviembre de 2010 el secretario Moreno del gobierno argentino expresó la preocupación de su gobierno por la práctica de dumping por parte de empresas brasileñas que venderían, en el mercado argentino, productos a precios más bajos que los registrados en su propio país. Se refirió, al parecer, a productos siderúrgicos

²³ Un detalle de las medidas de restricción al comercio aplicadas por Argentina y Brasil, entre julio de 2009 y junio de 2010, periodo que puede denominarse inmediato a la crisis de 2008, se encuentra en CEPAL: Panorama de la Inserción ...2010, Pág. 92

²⁴ S.Ríos y F.Ribeiro: “Elementos para un programa.... Op cit, y J. M. Quijano: “Las dificultades de acceso al mercado brasileño”, OPP, COMISEC, Uruguay, 2006

mencionó que luego de una década de intentos aún no había podido superar los sucesivos requisitos exigidos.

Desde entonces, las relaciones comerciales entre Uruguay y Brasil han ganado en fluidez, en buena medida por la disposición del gobierno de Brasil para corregir prácticas burocráticas y minimizar las trabas de acceso. Tanto el estudio sobre las condiciones de acceso de los bienes de origen andino en el mercado brasileño como la respuesta en el caso uruguayo indican una preocupación del gobierno de Brasil por levantar las trabas o, al menos, algunas de las principales trabas, al acceso.

ii. Los impuestos indirectos y las Restricciones no Arancelarias (RNA)

Estos han sido temas reiterados en el MERCOSUR, que han merecido reiteradas propuestas. En 2007, por ejemplo, Uruguay presentó una propuesta que los contemplaba a ambos y que vale recoger brevemente en este texto

La armonización de impuestos indirectos.

Se considera que la armonización de los impuestos indirectos es una de las condiciones necesarias para la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios en el mercado ampliado. La propuesta de Uruguay sugiere oficializar la disposición de avanzar de las cuatro partes y definir el programa de actividades.²⁵

Es evidente, por otra parte, que la armonización de impuestos indirectos, planteada en su globalidad, es una meta sumamente ambiciosa, que afecta el marco tributario de los países miembros, y que obligaría a definir, en cada uno de ellos, el conjunto o buena parte de la política en ese aspecto. Debe interpretarse, entonces, en un sentido más limitado, tal como se propone en el Programa de Trabajo de Brasil 2004-2006: armonizar aquellos impuestos indirectos "que incidan en los flujos de comercio intrazona"

La eliminación de las RNA.

Estas son una clara expresión de las asimetrías de tamaño (estructurales). En notorio que las dificultades de acceso a los mercados regionales son mucho más significativas para los miembros de menor tamaño económico que para los grandes. También sucede que los costos de protección asociados a la aplicación de esas barreras son más grandes cuanto más pequeño es el país que las aplica. Las RNA generan incertidumbre de acceso al mercado ampliado y, por lo tanto, significan una barrera también para las inversiones que podrían radicarse en los mercados internos más pequeños con el propósito de vender en el mercado regional.

En reiteradas ocasiones anteriores, el MERCOSUR se había propuesto reducir hasta su eliminación las RNA, pero los programas se habían incumplido. Se propuso en esa ocasión una nueva metodología para intentar una vez más eliminar a las RNA, a saber:

A muy corto plazo (mediados 2007), elaboración de los cuestionarios para que cada Estado Parte presente la lista de las RNA y presentación de las listas de las RNA relevantes. A corto plazo (mediados 2008), presentación de los cronogramas de

²⁵ Esta medida está incorporada en el Programa de Trabajo de Brasil para MERCOSUR 2004-2006 "Armonización Tributaria: Promover durante el primer semestre de 2004 reuniones de expertos tributaristas para tratar los tributos indirectos vigentes en los Estados Partes, que incidan en los flujos comerciales intrazona"

44

eliminación de las RNA y consultas entre los Estados Parte. A mediano plazo (mediados 2009), aplicación de los cronogramas acordados.

En la propuesta se indica que la eliminación de las RNA sólo podrá considerarse consolidada cuando se hayan eliminado los incentivos a la protección por la vía de mecanismos para arancelarios (RPA). Esto requiere del tratamiento de las asimetrías de política, en particular las que tiene efectos de distorsión en las condiciones de competencia dentro del bloque, de ahí el énfasis en tratar estas en primer lugar.

b) Las asimetrías de incentivos en el MERCOSUR

Las asimetrías de incentivos provienen de las distorsiones que genera una inadecuada o insuficiente política de defensa de la competencia en los procesos de integración, así como de la dificultad que enfrentan los países de menor desarrollo o de menor tamaño para aplicar incentivos a las inversiones y exportaciones similares a los aplicados en los demás Estados miembros.

Como consecuencia de la Agenda de Las Leñas (1992) se adoptó la Decisión 10/94 referida a los incentivos a la exportación intrazona. El criterio general era que no debían utilizarse en el comercio intrarregional, con excepción del financiamiento de largo plazo en las exportaciones de bienes de capital. Pero, la Decisión fue lo suficientemente vaga para permitir la continuidad de varias prácticas²⁶

También se adoptó la Decisión 20/94 referida a los estímulos a la producción y a las inversiones que creó un Comité Técnico encargado de estudiar las políticas públicas que afectaban la competitividad. El Comité estuvo inactivo durante dos años (1995 y 1996) y creó por fin un *grupo ad hoc*. El grupo hizo un inventario de políticas e instrumentos. Pero su informe se mantuvo en reserva y no fue objeto de negociación alguna.

En 1996 se probó el Protocolo de Defensa de la Competencia (Dec CMC 18/96) con el propósito de "elaborar normas y mecanismos comunes para disciplinar las ayudas estatales que puedan limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia y que sean susceptibles de afectar el comercio entre los Estados Partes". Pero no se logró avanzar en ese terreno.

La historia de estos incentivos es larga y compleja pues se han incorporado en distintos momentos y subsisten diversas "generaciones de instrumentos". Es de notar que estos instrumentos no son, con frecuencia, el resultado de una estrategia nacional y menos aun regional. Son el resultado de "lobbies" sectoriales. Si bien predominan los incentivos horizontales (desgravaciones impositivas o créditos a tasas subsidiadas) han estado en aplicación también instrumentos verticales, sobre todo en Brasil, en Argentina y en Uruguay.

En Brasil, y también en Argentina, han estado en aplicación instrumentos de los gobiernos centrales con frecuencia superpuestos con los de los gobiernos locales. Muchos de esos instrumentos pueden considerarse neutrales desde el punto de vista del proceso de integración. Pero otros, como por ejemplo los regímenes de promoción de inversiones, han tenido efectos perjudiciales para el proyecto regional²⁷

²⁶ R Bouzas y P da Motta: "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR, CONICET. FUNCEX, 2007

²⁷ . Dos de los momentos culminantes en esta "guerra" ocurrieron cuando Argentina y Brasil desplegaron una batería de incentivos en la segunda mitad de los años noventa, para competir por la inversión transnacional automotriz y cuando varias transnacionales anunciaron, después de la devaluación del real en enero de 1999, que se trasladaban desde Argentina a Brasil R. Bouzas y P. da Motta Veiga: "La experiencia europea...." Op cit

i. Efectos de los incentivos

Al comercio

En los cuatro países existen incentivos a las exportaciones que se pueden agrupar en varios conjuntos. En primer lugar, se encuentran los incentivos impositivos que, en tanto devolución de impuestos indirectos, no significan una distorsión relevante del comercio. Pero, en los países del MERCOSUR se han empleado los "reintegros" a las exportaciones, medida de fomento que está en retirada entre otras razones porque no es compatible con la OMC. No obstante, subsisten en algunos casos especiales. En Argentina se aplica un "reintegro" (o "reembolso") del 3% al 8%, según los casos, para las exportaciones que se originan en los puertos de la Patagonia y que está previsto que desaparezca en 2012.

En cuanto a los regímenes aduaneros especiales, como admisión temporaria y "draw-back", están admitidos por las legislaciones nacionales de los cuatro países, con el propósito de que se importen materia prima e insumo sin impuestos para elaborar bienes que luego deben ser exportados extrazona. También están admitidas las zonas francas como Manaos en Brasil, Tierra del Fuego en Argentina y las de Montevideo y Colonia en Uruguay.

En estos casos, al menos en teoría, los productos exportados desde zona franca deben dirigirse a mercados de extrazona o, si se exportan hacia el MERCOSUR, deben pagar el Arancel Externo Común. La particularidad de la ZF de Manaos y la ZF de Tierra del Fuego es que los bienes producidos en ZF pueden exportarse al MERCOSUR, sin pagar el AEC, lo cual significa una clarísima perforación del AEC y una competencia desleal para los demás productores de esos bienes en el MECOSUR, que no están exentos de impuestos. Se ha previsto que los bienes que provienen de Manaos y Tierra del Fuego y se dirijan al MERCOSUR comiencen a pagar AEC en 2013.

A la inversión

Una pregunta relevante es si la "guerra de incentivos" ha tenido alguna incidencia en los flujos de inversión extranjera directa (IED) que, desde la formación del MERCOSUR, se ha dirigido a cada uno de los Estados Parte. El cuadro que sigue, que adiciona los flujos anuales entre 1990 y 2009, pone en evidencia algunos hechos relevantes.

CUADRO 11

MERCOSUR IED y PIB

Flujos de IED acumulados en millones de dólares y % en 1990-2009. PIB de 2009

Argentina	130 955 (-)	27.2%	30.8%
Brasil	336 800	70.0%	66.3%
Paraguay	2 242	0.5%	0.7%
Uruguay	11 564	2.4%	2.1%
Total	481 561	100.0	100.0

(-) Incluye privatizaciones de los años noventa

Fuente: elaborado con información de UNCTAD y CEPAL

Ante todo, es útil señalar que la mera agregación de flujos anuales, sin calificar, puede inducir a ciertas distorsiones. En algunos años, por ejemplo, los flujos hacia Argentina crecen muy significativamente como consecuencia puntual de las privatizaciones de los años noventa. Además, tanto el PIB como los flujos de IED se expresan en dólares

46

corrientes, lo que también puede sesgar los resultados por razones cambiarias. Hechas esas salvedades, el Cuadro sugiere que cada uno de los socios recibió IED en un porcentaje relativamente similar a su participación en el PIB del bloque, lo que podría sugerir que el MERCOSUR habría tenido un efecto relativamente neutro.

Tal conclusión pondría en evidencia que, en el caso del MERCOSUR, la IED no fue absorbida más que proporcionalmente por la economía más grande (o por las dos más grandes) sino que se distribuyó equitativamente. Los números así parecen indicarlo.²⁸

Pero la pregunta siguiente es: ¿contribuyó el MERCOSUR a que la IED, en las economías más pequeñas, fuera proporcional al respectivo PIB? La respuesta merece abordarse con detenimiento. En el caso de Uruguay, por ejemplo, la recepción de la IED, ha tenido estas características:

- Parte importante de esa inversión se ha dirigido a la instalación de una planta de celulosa (tema de alta conflictividad con Argentina) y los inicios recientes de las obras para la instalación de una segunda. La inversión provino de extrazona – como resultados de los incentivos nacionales uruguayos para que se instalaran las plantas, en buena medida – y para vender extrazona.²⁹
- Otra parte importante de la IED se ha dirigido a la industria frigorífica. Esto ha sido resultado de los precios internacionales de la carne pero también, en buena medida, de la política de combate a la fiebre aftosa, iniciada por Uruguay en la primera mitad de los años noventa, lo que le ha permitido un acceso a mercados específicos muy exigentes, que otros vecinos aun no han logrado. Desde entonces, cuatro de los frigoríficos uruguayos habilitados para la exportación han sido adquiridos por cadenas frigoríficas brasileñas.
- Otra parte significativa de la IED se ha orientado a la adquisición de tierras, sobre todo en el fértil litoral uruguayo, para plantar granos o aplicar modelos productivos agrícola-ganaderos. Los principales inversores han sido empresarios argentinos. Las razones de estas inversiones se encuentran en el precio internacional de los alimentos, en el precio de la hectárea relativamente inferior en Uruguay que en los vecinos pero también, de manera muy significativa, en los incentivos tributarios uruguayos (ausencia de detracciones y extensión de las exoneraciones)³⁰, que vuelven a las explotaciones en Uruguay muy competitivas respecto a las argentinas.
- También es de señalar que Uruguay ha recibido inversiones en el rubro automotriz y de autopartes que apuntan al mercado subregional, al amparo del acuerdo automotor del MERCOSUR.

Salvo en el último caso, en los demás ejemplos, que explican una parte muy significativa de la IED total en Uruguay, la inversión no se originó por incentivos del MERCOSUR o al menos para aprovechar el gran mercado del bloque. Se originan, en buena medida, por los incentivos nacionales de la economía pequeña, y para exportar fuera del

²⁸ Analizando el periodo 1992-2002, se ha dicho que la evidencia "sugiere que el proceso de liberalización regional no implicó necesariamente un perjuicio para las economías pequeñas del MERCOSUR en términos de Inversión Extranjera Directa en el sector manufactureroP. Sanguinetti: "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿son compatibles con el proceso de integración?"Secretaría del MERCOSUR. Estudio N°005/06

²⁹ Las plantas de celulosa se instalaron en territorio uruguayo bajo el régimen de "zonas francas" que las exonera de tributos.

MERCOSUR. No parece, por lo tanto, que el gran mercado de la subregión haya sido muy significativo para dinamizar el coeficiente de inversión de Uruguay y este resultado puede ser atribuido en parte a las trabas al acceso y a “la guerra de incentivos” del MERCOSUR.

La experiencia relatada demostró, una vez más, que las políticas nacionales de incentivos no son un buen sustituto de las políticas regionales de incentivos, en parte porque “las políticas nacionales están más sujetas a la captura de los grupos de interés”. Como señala P. Sanguinetti “sólo así se puede entender que la mayoría de los esquemas de promoción aplicados a nivel nacional y sub-nacional en los países del MERCOSUR (...) no procuren potenciar el impacto de los procesos de integración a través de inversión en infraestructura o de facilitar la reducción del costo social de la reestructuración productiva”³¹

Un tema específico, que merece consideración dentro de los incentivos a la inversión, es la adquisición de empresas en Argentina y Uruguay por parte de empresarios de Brasil. Este hecho no está desligado de la política de crédito del BNDS brasileño para adquisición de empresas en el extranjero y en especial hacia las inversiones brasileñas en la región. Según cierta fuente el BNDS destinó, en el primer mandato del Presidente Lula Da Silva, 352 millones de dólares anuales a inversiones directas en América del Sur (26% más que en la presidencia de F. H. Cardoso), y en el segundo mandato, un promedio anual de 622 millones de dólares anuales, con un record en 2009 cuando trepó a 726 millones de dólares.³²

Los incentivos comunes³³

En 2008, se propuso acordar incentivos comunes para atraer inversiones al bloque, pero evitando la competencia entre los miembros, que sólo beneficia a los inversores externos. La propuesta incluye una definición amplia de incentivos; y no se limita a la adopción de medidas compensatorias que se consideran insuficientes para las economías de menor tamaño.

Se distinguen tres tipos de incentivos, en línea con la experiencia europea en la materia: los que son compatibles con el mercado ampliado (los proyectos de FOCEM o ciertos programas regionales); los que, bajo ciertas condiciones, podrían ser compatibles con el mercado ampliado (los orientados a regiones muy desfavorecidas, o en los casos de crisis económicas profundas); y los que son incompatibles con el mercado ampliado. Se propone que los miembros notifiquen sus proyectos de nuevos incentivos o modificación de los existentes a los otros socios, con la antelación suficiente para que se puedan realizar consultas y presentar observaciones.

Dos preocupaciones emergen en la propuesta: el programa de régimen común para el otorgamiento de incentivos debe ser realista y no repetir experiencias anteriores con compromisos muy ambiciosos, irreales, que concluyen en un fracaso. La segunda

³¹ P. Sanguinetti: “Asimetrías en el MERCOSUR op.cit.

³² I.Fuser: “De la diplomacia compañera al mercado”.Le Monde Diplomatique, setiembre 2010. Ver J.M. Quijano: “El MERCOSUR 20 años...” op cit

³³ La propuesta fue presentada por Uruguay tomando también como referencia una propuesta anterior de Brasil. La disciplina sobre incentivos está incorporada al Programa de Trabajo de Brasil para el MERCOSUR 2004-2006 “Definir disciplinas adicionales sobre los incentivos a la producción, a la inversión y a las exportaciones, aplicables a todos los niveles de gobierno, que limiten de forma gradual, el uso de incentivos que distorsionan la asignación de los recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado del MERCOSUR o permitan la adopción de medidas para eliminar o compensar sus efectos distorsionantes a partir de 2006” (dec CMC 26/03)

48

preocupación es de carácter institucional: el acuerdo regional debe contar con instituciones capaces de identificar los incentivos, evaluar sus efectos, y llamar la atención a las partes acerca de la distorsión de un nuevo incentivo o de la modificación de uno preexistente.

c) La integración productiva

El tema de los incentivos está relacionado, obviamente, con la "integración productiva". Mientras los incentivos nacionales generan una competencia desleal y asimétrica, la integración productiva debería ser percibida como el camino a los proyectos conjuntos y la cooperación entre las partes. Los magros resultados en materia de integración productiva en los noventa, la crisis y la intensa conflictividad intra MERCOSUR entre 1999 (devaluación brasileña) y 2001-2002 (derrumbe de Argentina y Uruguay), y el malestar de las economías de menor tamaño relativo, pusieron en evidencia la necesidad de introducir cambios.³⁴

En julio de 2006, los presidentes de los países miembros del MERCOSUR expresaron, en un comunicado conjunto, que una de las prioridades era "avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social y con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente para PYMES y cooperativas". Los obstáculos que enfrenta la IP refieren a asimetrías de tamaño y de niveles de desarrollo; diferentes economías de escala; normas y reglamentos no armonizados; dificultades de acceso al crédito en algunos mercados, especialmente para las PYMES, y costos elevados; fallas de mercado, etc.

Poco después, se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR para fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, con énfasis en la MIPYMES de los países de menor tamaño económico relativo. Brasil ha propuesto, incluso desde antes que se aprobara el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el Programa de Desarrollo de Proveedores del sector petróleo y gas que apunta a que las empresas de los socios del MERCOSUR se acrediten como proveedoras de Petrobras, tanto en bienes como en servicios; a que las PYMES regionales innoven, mejoren la calidad y el precio para acceder a la condición de proveedoras de Petrobras; y a que se logren ganancias sistémicas de competitividad en la cadena de proveedores de la petrolera. Brasil propuso, también, el Programa de Complementación de la Cadena Productiva Automotriz con un propósito muy similar: estrechar los vínculos entre las terminales y PYMES proveedoras del MERCOSUR. También se propone que se emprendan acciones para que las PYMES regionales alcancen los estándares de calidad de las terminales extranjeras radicadas en Brasil.

Las iniciativas en materia de integración productiva están, sin duda, conectadas con el tratamiento de las asimetrías³⁵ y con el más notorio de los instrumentos creados por el MERCOSUR para superarlas: el FOCEM.³⁶ Sin duda, el FOCEM ha contribuido a distender, hasta cierto punto, la "tensión por las asimetrías" aun cuando estas han subsistido en sus

³⁴ J.M. Quijano: "El MERCOSUR 20 años después"... op cit.

³⁵ En la reunión del GMC de junio de 2007, la delegación argentina presentó un documento titulado "Integración Productiva como herramienta necesaria para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR"

³⁶ El Fondo para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR (FOCEM) se creó en 2005 y entró en vigencia en agosto de 2007. El Fondo dispuso inicialmente de con 75 millones de dólares para 2007 que se ampliaron a 100 millones de dólares para los años sucesivos, aportados por Brasil (70 millones), Argentina (27 millones), Uruguay (2 millones) y Paraguay (1 millón). Los principales beneficiarios del Fondo son Paraguay con una asignación de hasta 48 millones y Uruguay hasta 32 millones de dólares. El resto – 10 millones para Brasil y 10 millones para Argentina – se reparte por igual entre los dos que realizan los principales aportes.

aspectos fundamentales. El énfasis en la integración productiva ha dado nueva vitalidad a un MERCOSUR un tanto anémico y cuestionado (sobre todo por los conflictos entre las partes y por los escasos resultados para algunos de los socios) Se trata de una iniciativa que está en sus comienzos -si bien ya cuenta con objetivos, programas propuestos y fuentes de financiamiento- y que muy probablemente tendrá un empuje de significación en los próximos años. Dicho lo cual es de utilidad mencionar algunos aspectos que podrían ser de utilidad para garantizar un desempeño exitoso.

La integración productiva y las cadenas de valor

Ante todo, la integración productiva está orientada a la formación de cadenas de valor y lo que se procura es que las PYMES mejoren sus estándares y se integren a dichas cadenas. Es sin duda una iniciativa positiva y prometedora. Pero habría que partir del reconocimiento de que no todas las cadenas son virtuosas. O, lo que es lo mismo, la existencia de diferentes patrones de gobierno en las cadenas productivas no asegura que la integración a las mismas conduzca a círculos virtuosos de aprendizaje e innovación.

Las cadenas pueden seguir diferentes lógicas y modelos, donde la influencia del patrón de relación entre las empresas, las características del liderazgo y las barreras a la entrada, inciden en la captura de porciones de renta dentro de ella. Una cadena puede ser fuente de aprendizaje-innovación-rentabilidad-expansión del conjunto (núcleo y eslabones) o puede reproducir condiciones de subordinación, con el agravante, para las PYMES, de que está inserta, muy probablemente, en un régimen de monopsonio. La empresa líder tiene opción entre proveedores pero el proveedor inserto en una cadena – y especializado en lo que esa cadena demanda - no se traslada fácilmente hacia otra.³⁷Eso explica quizá la reticencia de algunas empresas pequeñas y aun medianas, expresada en encuestas empresariales en Uruguay³⁸, hacia la integración en cadenas productivas. De aquí se desprende que el tema del gobierno de las cadenas – y las garantías que deberían incorporarse para las PYMES que las integren - no debería ser obviado en un programa de integración productiva.

Además, muchas PYMES de los países del MERCOSUR hubieran sacado provecho de la integración si las condiciones de acceso hubieran estado garantizadas. El problema más grave, que ha frenado una relación más dinámica y creativa entre las empresas de los Estados Parte ha sido, precisamente, la incertidumbre de acceso. Los distintos instrumentos no arancelarios que se han empleado en el MERCOSUR para detener mercadería en la frontera han tenido varias consecuencias que terminaron desgastando al proceso de integración. Una consecuencia es que los empresarios de un país tienden a no realizar inversiones para exportar hacia un mercado vecino donde el acceso no está garantizado. Otra consecuencia es que una gran empresa, que lidera en su ramo, procurará recurrir a proveedores de su mismo mercado, que no estén sometidos al incierto paso por fronteras y aduanas. ¿Cómo impulsar la formación de cadenas productivas regionales con acceso incierto en esa región?

³⁷ El tema fue abordado en profundidad en un estudio específico del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR, Documento SAT 06/2008, inédito

³⁸ COMISEC, encuesta entre empresario industriales, 2006

50

d) Las Asimetrías institucionales en el MERCOSUR

Estas son de orden interno porque hay grande diferencias en la calidad de las instituciones relacionadas con el comercio y la administración del acuerdo: desde aduanas, regulaciones e instituciones en materia de barreras técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios, y mecanismos y procedimientos de compras gubernamentales, hasta los mecanismos de supervisión de los mercados financieros, así como las instituciones en materia de políticas ambientales y laborales. También son de orden regional.

El desarrollo de las instituciones comunitarias reviste especial importancia, especialmente para las economías pequeñas o de menor desarrollo, y este ha sido débil en el MERCOSUR. Históricamente las economías más grandes resisten la institucionalización (temores de supranacionalidad) y las pequeñas o de menor desarrollo procuran avanzar en la institucionalización. En el MERCOSUR, ninguno de los cuatro miembros ha sido muy enfático en cuanto a ampliar las atribuciones de los órganos de decisión y, menos aún, de conceder la incorporación automática de las normas.

6. Asimetrías de políticas públicas en la CAN

a) Asimetrías de acceso en la CAN

La historia de la CAN muestra que la integración andina ha transitado por diversas etapas y en cada una de ellas ha contado con políticas e instrumentos para enfrentar las asimetrías y atender especialmente el menor desarrollo relativo de Bolivia y Ecuador. No obstante, como se dice en un documento de la CEPAL³⁹ después de muchos años de integración regional en la CAN “el saldo en materia de asimetrías dista mucho de mostrar los resultados deseados y, más bien, llama a la reflexión sobre la necesidad de implementar mecanismos idóneos que compensen las externalidades no deseadas”.

La libre circulación en la CAN ha estado afectada por la persistencia de restricciones no arancelarias (RNA) que han subsistido a pesar de los reiterados intentos por eliminarlas. En la CAN, al igual que en el MERCOSUR, se ha podido comprobar que los objetivos nacionales han predominado sobre los compromisos y las necesidades de la integración. La Secretaría General de la CAN ha hecho diversas propuestas de desmontaje que en primera instancia han sido bien recibidas pero, con el paso del tiempo se han incumplido.

Desde los primeros tiempos del proceso de integración andino, se ha dicho que debe haber un compromiso de los miembros de no imponer restricciones. Pero las RNA continúan existiendo. En ciertas cadenas agroalimentarias (arroz, azúcar, oleaginosos) las barreras han sido persistentes y, ante los reclamos el Tribunal Andino de Justicia, ha dictado sentencias que penalizan al infractor. Pero, las sentencias han sido en la mayoría de los casos desatendidas por los miembros infractores. Las RNA no sólo han significado, entonces, una traba a la libre circulación sino también un cuestionamiento a la autoridad de las instituciones andinas como el Tribunal de Justicia.

El Tratado de Libre Comercio de Perú con EEUU, que ha sido firmado y ratificado por ambas partes, y el de Colombia con EEUU, que está sujeto de ratificación parlamentaria por este último, introducen disciplinas y modificaciones a la normativa andina que hacen

³⁹ P. Giordano, Mesquita y Quevedo: “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional” CEPAL, 2004

más compleja la situación de las RNA en el ámbito andino y para los dos miembros (precisamente los de menor desarrollo) que no han adherido a los TLC.⁴⁰

- i. Medidas para mejorar el acceso de los países de menor desarrollo

Promoción comercial

Se recurrió a medidas de promoción comercial significativas, tales como:

Se elaboró una nómina de productos exportados por Bolivia y Ecuador que quedó sometida a un régimen de liberalización por parte de Colombia, Perú y Venezuela; se dio prioridad a las adquisiciones de productos originarios de Bolivia y el Ecuador, cuando éstos tuvieran disponibilidad de oferta, en las compras gubernamentales de los tres socios más desarrollados; y se hizo una selección de bienes importados de extrazona, y no producidos en alguno de los cinco miembros, para que Bolivia y Ecuador tuvieran la oportunidad de producirlos y exportarlos al mercado andino.

Desde 1995 rigen niveles básicos de 5%, 10%, 15% y 20% de AEC para la importación de extrazona según el grado de elaboración del producto, pero Bolivia y Ecuador disponen de un trato diferenciado que les permite importar de extrazona sin aplicar los niveles básicos más altos. Una medida semejante favorece a los menos desarrollados pues son, también, los que no producen los bienes de mayor elaboración y corren el riesgo, con aranceles elevados, de quedar cautivos del abastecimiento desde los vecinos con mayor desarrollo⁴¹.

Para que Bolivia pudiera aprovechar plenamente la liberalización comercial subregional y el programa de desarrollo industrial andino, se creó un programa especial de apoyo a Bolivia con el objetivo de que desarrollara y diversificara sus exportaciones industriales a la subregión.

Promoción industrial

Los países andinos no se limitaron a privilegiar el enfoque del TED basado en el uso de los instrumentos vinculados a los aranceles y a las normas comerciales. Entre las áreas previstas en el Acuerdo de Cartagena, que dan cuenta de la magnitud del compromiso inicial entre las partes, se encuentran, entre otras:

El desarrollo agropecuario y agroindustrial (Art 89);

El desarrollo industrial -Proyectos y Programas de Integración/Desarrollo Industrial (Art.66, 69,111 y112); El impulso a la infraestructura física, transporte y comunicaciones (Art.106);

La asistencia técnica/financiera CAF y otros organismos (Art.118);

El desarrollo integral de las regiones de frontera (Art.126); y,

La cooperación conjunta para atender necesidades de áreas deprimidas, predominantemente rurales. (Art.129)

⁴⁰ A. Badillo Rojas: "Las barreras no arancelarias al comercio agropecuario intrasubregional en la comunidad andina" *AGROALIMENTARIA*. N° 26. Enero-Junio 2008

⁴¹ Hay que tomar en cuenta, por otra parte, que una política alternativa, o quizá complementaria de las excepciones al AEC, consistiría en contribuir y fomentar el desarrollo conjunto de bienes de capital entre las economías más desarrolladas y las de menor desarrollo. Esta última opción sería, quizá, la mejor garantía de que la brecha se empieza a cerrar entre los socios

52

El proyecto más ambicioso de los andinos se desarrolló en el área industrial donde se establecieron ciertas normas para regular la relación con el capital extranjero. Posteriormente, con la Decisión 220, que reemplazó a la Decisión 24, se flexibilizó el trato de los países miembros hacia el capital extranjero.

También se establecieron programas sectoriales industriales con el fin de promover el desarrollo de industrias en forma racional, pero sólo se avanzó, y en algunos casos parcialmente, en el sector de metalmecánica, petroquímico y automotriz. El análisis de los resultados del proyecto industrial andino excede las pretensiones de este trabajo. Puede decirse, no obstante, que tropezó con dificultades del propio proyecto industrial a los cuales se sumaron las limitaciones impuestas por la crisis de la deuda a partir de 1982 y por el cambio de paradigma desde comienzos de los años noventa. La estrategia común de desarrollo industrial se fue debilitando lo cual tendría importantes consecuencias con respecto a decisiones unilaterales posteriores.

Una nueva concepción sobre el desarrollo, más pro mercado y con menos ingerencia de las regulaciones, los incentivos públicos y el Estado, se fue abriendo camino. Las distintas respuestas, y los diferentes énfasis en cada país, a este empuje liberal actuaron como fuerzas centrifugas que, en esencia, introdujeron modificaciones sustanciales, a partir de los años noventa, en el Acuerdo de Cartagena original.

Los programas especiales

Entre las iniciativas impulsadas de la primera década del milenio que de alguna manera u otra manera inciden sobre la política de reducir asimetrías, cabe mencionar la integración y el desarrollo fronterizo; el programa integrado de desarrollo social (PIDS); el programa de acciones de convergencia macroeconómica (PACM); y los programas de apoyo a Bolivia y Ecuador. Entre las principales acciones cabe mencionar:

- Asistencia a los organismos nacionales en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias;
- fortalecimiento gremial de las PYMES y facilidades para el acceso a los organismos de crédito;
- creación de un sistema nacional de garantías;
- creación de un Plan Estratégico Exportador para Bolivia y el apoyo a misiones comerciales exploratorias en los países vecinos;
- apoyo a Ecuador en cuanto a normas y negociaciones en el ámbito de la OMC y en otros espacios internacionales; y
- en el plano de la infraestructura, considerando el carácter mediterráneo de Bolivia, que trae consigo serios problemas de transporte, se acordó un plan de acción conjunta que debía aplicarse, según las características de las iniciativas, en el corto, mediano y largo plazo.

b) El aporte de la CAF: capital y conocimiento acumulados

Tanto en la Corporación Andina de Fomento (CAF) como en el Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) los países de menor desarrollo están habilitados a realizar un menor aporte de capital, a operar en un régimen igualitario en las votaciones y a disponer de un porcentaje del financiamiento total superior al porcentaje del aporte.

En 2009, la cartera total de la CAF (préstamos por 11.687 millones y aportes de capital por 85 millones de dólares) alcanzaba a 11.772 millones de dólares y se distribuía de la siguiente manera:

Andinos (incluido Venezuela) 72.6% de la cartera; MERCOSUR 23.8%; Costa Rica y Panamá 1.7%. Una de las particularidades de la cartera de la CAF es que se ha distribuido en montos relativamente similares entre los países lo cual es, sin duda, beneficioso para los países pequeños o de menor desarrollo relativo. Bolivia y Ecuador tenían créditos, en 2009, que significaban el 37.6% de los recibidos por los andinos (incluida Venezuela) y Paraguay y Uruguay montos por el 21.8% de los recibidos por MERCOSUR

CUADRO 12
Distribución de la Cartera de la CAF. Millones de dólares y %. 2009

País	Monto de cartera	%
Bolivia	1166	
Colombia	1695	
Ecuador	2052	
Perú	1869	
Venezuela	1765	
Total ANDINOS	8547	72.6
Argentina	1157	
Brasil	1034	
Paraguay	28	
Uruguay	582	
Total MERCOSUR	2801	23.8

Fuente: CAF

La experiencia de la CAF en servicios financieros es amplia y eficiente. Financia infraestructura (transporte y comunicaciones); presta servicios de financiamiento directo (primer piso) y de financiamiento a través de otras instituciones financieras (segundo piso); atiende servicios básicos (electricidad, gas, agua) y servicios sociales (educación y salud); y está familiarizada con la administración de Fondos de Cooperación

CUADRO 13
Distribución de la Cartera por actividades % 2009

Transporte, almacenamiento y comunicaciones	31.1%
Electricidad, gas y agua	25.2%
Enseñanza y Salud	14.4%
Banca Comercial y de Desarrollo	14.6%
Agro, minería e industria manufacturera	3.2%

fuentes: CAF

En 2009, la CAF administraba Fondos de Cooperación por 37.1 millones de dólares. Los principales Fondos eran el de Asistencia Técnica (12.9 millones), el de Desarrollo Humano (8.2 millones), el de Infraestructura (9.5 millones), el Fondo Ecuador (2.2 millones) y el Fondo Bolivia (1.1 millón).

La CAF, su experiencia acumulada, su probada eficiencia y su contribución a la reducción de las asimetrías (financiamiento orientado preferentemente hacia economías pequeñas o de menor desarrollo relativo) es uno de los "capitales" de primera importancia para encarar el futuro de la integración regional y del avance del proceso de integración subregional andino.

54

c) Las asimetrías regionales

En los tiempos más recientes, el análisis ha ido incorporando las asimetrías regionales. Como es sabido, la Unión Europea ha centrado el enfoque sobre asimetrías en dos dimensiones: países rezagados económicamente y regiones por debajo del desarrollo promedio comunitario. En el caso de la CAN, es obvio que el problema adquiere una importante dimensión si se incluye en el análisis a las regiones andinas. Una focalización de las acciones de cooperación hacia las regiones menos favorecidas significaría un importante apoyo a los procesos nacionales de descentralización en marcha.

Si se aplicara el criterio de la Unión Europea, que define a una región deprimida cuando su PIB per cápita no alcanza al 75% del PIB promedio regional, las regiones andinas afectadas, medidas en por ciento de la población de cada país, serían el 100% de las bolivianas, 71.2% de ecuatorianas, 13% de colombianas, 58% de las peruanas y el 34% % de las venezolanas.⁴²

CUADRO 14
Provincias deprimidas en la CAN

	Nº provincias Afectadas	Habitantes Afectados (miles)	% de la población del país	% de la población de la CAN	% del PIB del país	% del PIB de la CAN
Bolivia	9	8 274	100		100	
Colombia	8	5 662	13.2		6.4	
Ecuador	15	8 654	71.2		55.5	
Perú	17	15 395	58.4		36.2	
Venezuela	13	7 931	34.4		16.9	
Total	62	45 917		40.7 %		20.8%

Fuente: tomado de Ximena Romero, 2008

Las ventajas de una política de reducción de asimetrías orientada hacia las regiones desfavorecidas son varias, al menos en teoría, porque permiten:

Mejorar la focalización y, presumiblemente, aumentar el impacto de los recursos y las acciones emprendidas; concentrar la asistencia técnica en aquellos aspectos específicos de cada región; y programar las prioridades de cada región en atención a sus urgencias: educación y salud, infraestructura, telecomunicaciones; etc. con planes de diseño y ejecución a escala regional.

Por otra parte, también tienen sus riesgos, por cuanto:

Las políticas para regiones suelen ser más difíciles de englobar dentro de políticas de desarrollo nacionales y, más aún, dentro de políticas de desarrollo de un grupo de países en proceso de integración; las políticas hacia regiones específicas pueden ser muy eficientes en la reducción de la pobreza (por cierto, un gran objetivo), pero no tiene por que marchar de la mano con la tendencia al desarrollo convergente de una zona en proceso de integración; los países de mayor desarrollo relativo, que también cuentan con regiones deprimidas, encontrarán más incentivos para resolver sus rezagos y atender, posteriormente, los de sus socios en la integración; en momentos de dificultades (de baja en el ciclo económico) esos incentivos se incrementarán; y, en suma, parece conveniente mantener el doble enfoque de combate a las asimetrías entre los países

⁴² X. Romero: "Asimetrías en la Comunidad Andina: Propuesta de un enfoque regional", SELA, 2008

(atendiendo a aquellos de menor desarrollo relativo) y entre las regiones (con programa especiales hacia las más rezagadas).

d) Asimetrías de incentivos

En la CAN se impulsaron incentivos productivos para Bolivia y Ecuador y los proyectos integrales de desarrollo contemplaban de manera especial a estos dos países, tales como.

En materia tecnológica, se diseñaron políticas destinadas a eliminar progresivamente la desigualdad existente entre los miembros; respecto de la inversión extranjera se procuró incentivar la instalación de plantas en los dos socios de menor desarrollo y se otorgaron beneficios a las EMA (Empresas multinacionales andinas) que se instalaran en Bolivia y Ecuador; además, se otorgaron plazos mayores a las empresas extranjeras instaladas en estos países para que se conviertan en mixtas; y, con respecto a la integración turística, se acordó que los proyectos en esa área que contaran con financiamiento de la CAF, veían dar prioridad a los que radicaran en Bolivia y Ecuador.

En cuanto a la IED, el Cuadro que se expone a continuación sugiere que cada uno de los socios recibió IED en un porcentaje relativamente similar a su participación en el PIB del bloque, lo que podría indicar que el proceso de integración, a lo largo de 20 años, durante los cuales los objetivos, las acciones y los instrumentos de la integración fueron cambiando, habría tenido un efecto relativamente neutro.

CUADRO 15:

CAN: IED y PIB

Flujos de IED acumulados en el periodo 1990-2009			PIB de 2009
Bolivia	7920	5.7%	4.5%
Colombia	73659	53.5%	53.8%
Ecuador	9987	7.3%	9.2%
Perú	46107	33.5%	32.5%
Total	137673	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información de UNCTAD y CEPAL

La neutralidad sugerida por el cuadro anterior podría explicarse o bien porque los incentivos no surtieron el efecto esperado o bien porque, en ausencia de esos incentivos, Bolivia y Ecuador habría recibido flujos de IED en porcentajes inferiores a su participación en el PIB subregional. Es muy posible que el resultado sea preponderantemente neutro tomando en consideración las dificultades del programa industrial andino, en la primera etapa, y las tendencias divergentes en años posteriores.

e) Aspectos institucionales

El proceso de integración andino ha avanzado en un despliegue institucional significativo que abarca un conjunto de instituciones en todos los órganos de la vida económica, social y cultural. A diferencia del MERCOSUR, la CAN dispone de una estructura institucional decisoria con poder vinculante. Además, una vez que se aprueba una norma en el ámbito comunitario esta se incorpora sin dilación al orden jurídico de cada Estado Parte y, en caso de controversia entre una norma nacional y la comunitaria, prima esta última. El procedimiento jurídico para dirimir la controversia comprende una

56

etapa previa, que corresponde a la Secretaría de la CAN, en la cual se busca la conciliación.

Sus Estados miembros han desarrollado, además, proyectos de cooperación económica y técnica en múltiples áreas. Dentro del criterio de “integración integral” en 2010, han aprobado una “agenda estratégica” con doce ejes, uno de los cuales consiste en “Avanzar en la reducción de las asimetrías en los países miembros mediante iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social”. Por consiguiente, es lógico suponer que se desarrollarán nuevos instrumentos para reducir o atenuar las asimetrías que gravitan sobre ese proceso.

7. Las asimetrías de políticas públicas en el MCCA

a) Asimetrías y la dinámica de la integración subregional

En el marco estratégico para la modernización y transformación de Centroamérica, elaborado por el SICA en 2000, está previsto el continuo apoyo a Honduras y Nicaragua para que, en su condición de países pobres altamente endeudados, logran obtener una mejoría en la deuda externa que les permitiera destinar parte del monto de su actual servicio hacia el financiamiento de proyectos de desarrollo; así como una ampliación del Fondo Especial de Transformación Social (FETS), que opera en la órbita del BCIE usando fondos regionales, para financiar diversos proyectos, en Honduras y Nicaragua. Estos proyectos se refieren al desarrollo humano; establecimiento y fortalecimiento de MIPYMES; mejoramiento de infraestructura social y productiva; y reducción de vulnerabilidades.

El análisis del PIB per cápita centroamericano muestra que Costa Rica sobresale del resto de los países, salvo de Panamá que no forma parte del MCCA, aunque integra el SICA. Un segundo grupo está compuesto por El Salvador y Guatemala, que si bien no alcanzan los niveles de Costa Rica, se ubican en una posición intermedia. Honduras y Nicaragua, por su parte, son los dos países de menor desarrollo relativo.

La aproximación de Honduras y Nicaragua a los niveles de desarrollo de sus vecinos se ha percibido como uno de los caminos para dinamizar la integración centroamericana. Ejercicios de simulación realizados a comienzos de la primera década del milenio⁴³ han demostrado que la subregión crecería a una tasa promedio de 4.4% si continuara desempeñándose a los guarismos históricos, en buena medida por el crecimiento más lento de Nicaragua y Honduras. En estas condiciones, se ampliarían sustancialmente las brechas existentes entre los países de la región, tanto en términos del PIB como del producto per cápita. Costa Rica y El Salvador aumentarían su ventaja ante los demás países, y la distancia en términos del ingreso por habitante entre el país más rico (Costa Rica) y el más pobre (Nicaragua) casi se duplicaría, al pasar de 4.7 a 8.5 veces.

Una alternativa de crecimiento, con énfasis en la reducción de asimetrías, lo cual redundaría en un fortalecimiento significativo de la integración, permitiría aumentar en un punto (hasta 5.4%) el crecimiento promedio anual para la región en su conjunto y evitaría que la brecha continuara ampliándose.⁴⁴ La apuesta a reducir las asimetrías se justificaba, por lo tanto, por razones de cohesión, pero también para el mejor

⁴³ Secretaría General. Sistema de la Integración Centroamericana. Marco estratégico para la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI., SIECA, 2000.

⁴⁴ *ibid*

desempeño de la subregión en su conjunto. No obstante, los resultados no han sido siempre los esperados.

Inevitablemente, un proceso de divergencia económica afecta el proceso de integración. Y, al mismo tiempo, puede decirse que los países de Centroamérica perciben el proceso de integración como una herramienta esencial al servicio de su desarrollo; es decir, como un complemento de los esfuerzos nacionales para asegurar el progreso social, económico y ambiental. Así, entonces, la integración regional aparece como una de seis áreas prioritarias de acción esenciales para alcanzar el objetivo central, definido como el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes de la subregión.

b) Las restricciones no arancelarias y las trabas al comercio

Los principales socios comerciales de los países del MCCA continúan siendo los Estados Unidos y el mismo MCCA, que en 2009 representaron 31,3% y 26.6% del total de sus exportaciones, respectivamente. Así mismo, destaca el crecimiento comercial de la subregión con China. Algunas de las trabas que impiden el avance del mercado común son, además del desconocimiento por parte de los países de la normativa regional y del débil control férreo en los puestos fronterizos, las disposiciones administrativas de los países centroamericanos contra el libre intercambio de productos.

Para completar el proceso de integración se requiere la eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias en la región. Sin embargo, Costa Rica, Honduras y Nicaragua todavía mantienen algunos obstáculos a la libre circulación. Todas las barreras identificadas significan, obviamente, una violación de las normas jurídicas del comercio intrarregional. Pero aún así, subsisten.

Durante el mes de julio de 2010, el Consejo de Ministros había aprobado un Plan de Trabajo que los países centroamericanos debían impulsar durante el segundo semestre del año, según lo establecido por el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, suscripto en diciembre de 2007. Considerando los temas de mayor relevancia abordados durante la reunión, se avanzó en la elaboración de distintos reglamentos técnicos. Asimismo y para facilitar la fluidez del comercio recíproco, las delegaciones analizaron la homogeneización de la clasificación arancelaria para determinados productos y los problemas generados por diversas barreras no arancelarias. En la reunión quedaron aclaradas y se llegó a cierto acuerdo respecto de cuatro de las quince barreras al comercio que habían sido objeto de denuncias. También fueron objeto de revisión algunos casos que daban lugar a obstrucciones injustificadas en las aduanas.

No hay dudas en cuanto a que en el MCCA subsisten aún barreras no arancelarias y obstrucciones aduaneras que detienen, según las necesidades coyunturales de cada país, la libre circulación de bienes. No obstante, también revela la preocupación constante por superar los obstáculos y las negociaciones en torno a los mismos. Es un hecho, por otra parte, que en el periodo inmediatamente posterior a la crisis de 2008 el MCCA fue la subregión que menos aplicó restricciones al comercio. Aunque Costa Rica inició investigaciones antidumping al atún enlatado originario del Brasil y El Salvador, y Guatemala introdujo restricciones sanitarias a las importaciones de carne y leche procedentes de Nicaragua en enero de 2010⁴⁵.

⁴⁵ CEPAL: Panorama de la Inserción...2010, Pág. 92

58

Comparado con lo sucedido en otras subregiones puede decirse que en el MCCA no han existido restricciones al comercio de cierta relevancia a consecuencia de la crisis desencadenada en 2008

c) La IED y los subsidios en el MCCA

Al igual que en otros esquemas subregionales, en Centroamérica pareciera haber una suerte de guerra de incentivos para atraer a la IED. Con el propósito de aumentar el atractivo nacional, la mayoría de los países exonera a la IED del pago de diversos impuestos (aranceles, sobre la renta, municipales, etc.) y de otros incentivos que deprimen los ingresos fiscales. El resultado es que cuanto más extranjerizado está un sector de la producción (y, posiblemente, cuanto más "moderno" es) menos carga tributaria soporta.

Esta es una seria limitación del proceso de integración centroamericano, donde no se ha podido acordar un régimen de incentivos comunes, regionales, para la IED, evitando la competencia entre los países miembros. Obviamente, la pérdida de ingresos que significan las exoneraciones a la inversión obliga a los gobiernos a recaudar sobre otros sectores de la población impuestos compensatorios. Dos temas pendientes en la integración centroamericana son el replanteo del régimen de incentivos y la definición de un conjunto de incentivos regionales, que eviten la "guerra" entre los Estados Parte para atraer IED.

CUADRO 16

MCCA: IED y PIB

Flujos de IED acumulados en 1990-2009. PIB de 2009

C.Rica	13 980	37.8%	30.0%
El Salvador	6 375	17.3%	20.3%
Guatemala	6 173	16.7%	30.0%
Honduras	6 369	17.2%	13.4%
Nicaragua	4 046	11.0%	6.4%
	36 943	100.0	100.0

Fuente: elaborado con información de UNCTAD y SIECA

A diferencia de lo observado en el MERCOSUR y en la CAN, donde la participación en los flujos de IED y en el PIB regional de cada miembro no mostraban diferencias de gran significación, en el MCCA hay claras diferencias entre los cinco cuatro miembros. De un lado, Costa Rica, el país de mayor desarrollo relativo, y Honduras y Nicaragua, los dos de menor desarrollo relativo, reciben flujos de IED marcadamente por encima de su participación en el PIB regional. Del otro, Guatemala y en menor medida El Salvador, reciben IED muy por debajo de su participación en el PIB.

Los países "exitosos" reflejan situaciones variadas: desde la implantación, a través de la IED, en informática (Costa Rica) hasta la maquila (en Honduras y Nicaragua), con tendencia esta última a detener su crecimiento como consecuencia de la "guerra de incentivos" desde otras regiones del mundo. Quizá la conclusión que pueda extraerse es que Costa Rica es el país de la subregión que atrajo relativamente más IED, pero difícilmente ello pueda atribuirse al mercado subregional o en buena medida al mercado regional (hacia donde Costa Rica destinaba el 14.4% de sus exportaciones totales en 2009), sino más bien, a su inserción internacional más amplia (con 36% de sus exportaciones hacia EEUU, 18% hacia Europa Occidental y 10% hacia China en el mismo

año 2009). Es de notar que Costa Rica es una de las dos excepciones en AL y C que exporta un porcentaje de cierta significación de bienes no primarios hacia China⁴⁶.

En Costa Rica, y en menor medida en El Salvador, se han establecido empresas en el área de servicios (*call centers* y *back office*), así como en el área de la industria electrónica y de instrumental médico, como consecuencia de los recursos humano más calificado, el mayor dominio del idioma inglés, y desarrollo institucional y de infraestructura superior.

Un punto de interés es el aprovechamiento que algunos miembros del MCCA han hecho de ciertos beneficios incluidos en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). La IED se triplicó de 2006 a 2009 en Nicaragua. Ello se explica por el bajo costo de la mano de obra y también por la firma de ese Tratado, en el que Nicaragua obtuvo un trato de arancel preferencial, en los primeros cinco años de su vigencia, para insumos provenientes de cualquier parte del mundo, hasta cierto nivel, con acceso libre al mercado de los Estados Unidos para los productos finales.

La posibilidad de acumular origen desde 2008 en el sector textil y de confección en el marco del DR-CAFTA y en el acuerdo con México es uno de los incentivos para invertir en la subregión. Algunos países como El Salvador y Honduras, han aprovechado esta ventaja en textiles y confecciones y otros, como Guatemala, han tenido dificultades para conservar empleos en esas ramas de actividad.

Como ha señalado un estudio de la CEPAL, "...la diferencia en las velocidades de integración se ha observado en la tendencia a la subagrupación dentro del MCCA. El Salvador, Guatemala y Honduras han suscrito acuerdos con el fin de acelerar la integración, y han conformado, a partir de 1992, el llamado Triángulo del Norte, al que un año después se unió Nicaragua, para formar el Grupo de los Cuatro o G-4. "Más recientemente, en enero de 2009 El Salvador y Guatemala aceleraron su proceso de integración al firmar el convenio marco de la Unión Aduanera, para así abrir sus fronteras a la circulación de personas y mercancías. Honduras se unió a esta iniciativa el 28 de mayo de 2009"⁴⁷

d) Aspectos financieros

A diferencia de otros procesos subregionales de integración, los países centroamericanos no han creado un instrumento financiero de fomento, destinado específicamente a reducir las asimetrías. El modelo europeo - con transferencias y recursos financieros aportados por los países de mayor desarrollo hacia los más atrasados - no parece atractivo (y quizá no resulte viable) en una zona donde todos son países pequeños y de escaso poder económico. Incluso, un modelo como el FOCEM, en el MERCOSUR, con aportes de Brasil y en menor medida de Argentina para canalizarlos hacia Paraguay y Uruguay, puede resultar inviable para la dimensión centroamericana. No obstante, experiencias como la CAF quizá hubieran sido más útiles. Pero el proyecto centroamericano, flexible y amoldable a las necesidades de cada uno, ha transitado varias décadas con un instrumento financiero amoldado a sus características, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El BCIE, un banco bien administrado y que se maneja con criterios comerciales, arroja utilidades anuales y

⁴⁶ J.M. Quijano: Los veinte años..... op.cit.

⁴⁷ CEPAL: "la integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional" ., CEPAL México, 2009

60

administra el Fondo de Transformación Social de Centroamérica (FTSC) que en 2005-2009 desembolsó 52 millones de dólares con destino, principalmente, a Honduras y Nicaragua.

Por otra parte, si bien se han presentado varias propuestas de fondos de desarrollo, por el momento ninguna ha prosperado. Quizá la principal preocupación de algunos países consista en definir la fuente de recursos y el carácter igualitario o no de los aportes entre los socios. En cuanto a las fuentes externas (cooperación internacional o créditos blandos) quizá no resulte evidente que lo que pueda recaudarse en conjunto, con una institución del MCCA, resulte más relevante y mejor asignado que lo que se obtenga por separado.

El BCIE ha sido, sin duda, un instrumento de utilidad para el MCCA y para la integración subregional. Nada impide, sin embargo, que se amplíe la actividad del FTSC con más fondos de desarrollo orientados fundamentalmente a reducir las asimetrías. Es evidente que la ampliación de los fondos de desarrollo, bien administrados, con respaldo en la cooperación internacional, y con recursos canalizados para el desarrollo económico y social de Centroamérica (infraestructura, salud, educación) podría ser de gran utilidad para la integración subregional y superación de asimetrías.

e) El desarrollo institucional

La estructura institucional de la integración centroamericana proviene del Protocolo de Tegucigalpa (1991). La Reunión del Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia están previstos en ese Protocolo. Dos años más tarde, en 1993, con la firma del Protocolo de Guatemala, se definieron las etapas de la integración que desde una zona de libre comercio tenderá a una unión aduanera. La originalidad del sistema, es que no obliga a ninguno de los miembros a alcanzar esas etapas porque el Protocolo carece de poder vinculante.

Esta es una de las particularidades del modelo institucional centroamericano: los Estados Parte no están obligados a integrar todas las instituciones sino que, en una modalidad flexible, participan en aquellas que las consideran más útiles para sus objetivos nacionales de desarrollo. Resulta entonces que Costa Rica, por ejemplo, no forma parte del Parlamento ni de la Corte Centroamericana de Justicia. Y Panamá, en proceso de aproximación al sistema subregional, no ha adherido a los acuerdos comerciales, aunque está en proceso de hacerlo. Cada miembro, entonces, participa en los acuerdos y en las instancias institucionales que estima convenientes para sus políticas nacionales.

Se ha creado así un proceso de integración a varias velocidades con subconjuntos dentro del MCCA que, por una parte, otorga flexibilidad y reduce las etapas y los compromisos rígidos - con lo cual se atenúan asimetrías - y, por la otra, introduce límites y acota las posibilidades del proceso de integración. La idea de las distintas velocidades se ha insinuado en más de una ocasión en el MERCOSUR como una de las opciones para hacer frente, entre otras cosas, a las grandes asimetrías entre los socios. En tal sentido, la experiencia centroamericana es rica y puede ser aprovechada por otras subregiones de AL y C

8. Las asimetrías de políticas públicas en la CARICOM

La CARICOM es una muestra de dinamismo y flexibilidad. Es una subregión de grandes asimetrías pues la integran algunos de los países de PIB per cápita más altos de ALC

(como Bahamas, Barbados y Trinidad Tobago) y también algunos de los más pobres (Haití). Compuesto por quince miembros, cerca del 15% de las exportaciones (en 2005-2009) se dirigían a la propia CARICOM. La mayoría de las exportaciones se orientaban a EEUU y una parte importante, aunque decreciente, a la UE.

De los quince miembros de CARICOM nueve (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas) han creado la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés) que ha profundizado el proceso de integración hasta niveles que no se han alcanzado en otras subregiones, con decisiones vinculantes para todos los miembros, desarrollo de instituciones comunes (banco central, bolsa de valores, compras conjuntas de productos farmacéuticos, embajadas, etc.) y una moneda común y única. La OECS ha dado pasos avanzados hacia la integración, tales como libre circulación de bienes, servicios, trabajadores, capitales; es decir, libre movilidad de factores. El tratado constitutivo de OECS se firmó en setiembre de 2010.

a) Tratamiento de las asimetrías

El acuerdo de Charaguamas, constitutivo del CARICOM, incluía referencias expresas a las asimetrías que fueron corregidas y mejoradas por el Protocolo de 1999 para países, regiones o sectores en desventaja. El Preámbulo del Protocolo⁴⁸ introduce dos conceptos básicos: en el párrafo segundo refiere a los Estados Miembros de menos desarrollo y en el párrafo sexto menciona a los países, regiones y sectores en desventaja

Es interesante notar que CARICOM, con más detalle y precisión que otros acuerdos de integración regional, ha indicado como proceder para corregir las asimetrías. Luego de definir lo que debe entenderse por país, región y sector en desventaja, el Protocolo menciona, en el Art. 4, cuales medidas se pueden tomar para lograr el efecto correctivo, tales como:

- asistencia técnica o financiera para corregir los desequilibrios económicos que provengan de la operación del CARICOM;
- medidas especiales para atraer inversiones e industrias;
- acuerdos transitorios o temporales para detener impactos económicos o sociales adversos que provengan de la operación del CARICOM;
- medidas especiales para asistir a las industrias en dificultades a los efectos de que se vuelvan eficientes y competitivas;

⁴⁸ Protocolo VII: Países, regiones y sectores en desventaja. Preámbulo
Con el propósito que la profundización del proceso de la integración regional que derive del establecimiento del CARICOM resulte en una mejora de la calidad de vida de todas las naciones de la Comunidad del Caribe Reconociendo que algunos Estados Miembros, en particular los de menor desarrollo, ingresan a CARICOM con desventaja por razones de tamaño, estructura y vulnerabilidad de sus economías. Reconociendo además que el funcionamiento del CARICOM creará dislocaciones en algunos países, regiones o sectores dentro de la Comunidad. Con la preocupación que la persistencia de desventajas, y la eventual presentación de estas, puede impactar de manera adversa sobre la cohesión económica y social de la Comunidad Teniendo en mente que con el incremento de la competencia, tanto regional como internacional, las economías y las empresas necesitarán alcanzar crecientes niveles de competitividad Determinados a establecer medidas efectivas, programas y mecanismos para asistir a los países, regiones y sectores en desventaja.
Conscientes que los países, regiones y sectores en desventaja requerirán un periodo de transición para facilitar los ajustes de competitividad en la CARICOM.

62

- asistencia para alcanzar diversificación estructural y desarrollo de infraestructura;- asistencia a las empresas en desventaja por vía de la remoción de las barreras intrarregionales;
- establecimiento de mecanismos de monitoreo, y asistencia en el desempeño, de las obligaciones asumidas por el tratado y otros acuerdos internacionales

La CARICOM prevé que los Estados Parte realicen inversiones en los países en desventaja.

En cuanto a la inversiones, el Protocolo (Art. 56) dice que se promoverán inversiones en los países en desventaja por medio de las siguientes medidas:

El establecimiento de joint ventures entre nacionales de los países en desventaja, así como entre nacionales de países en desventaja y nacionales de otros Estados miembros;

el establecimiento de joint ventures entre nacionales de los países en desventaja y nacionales de terceros países;

inversiones destinadas a la diversificación económica, incluyendo la diversificación del sector agrícola;

investigación, desarrollo y transferencia de tecnología hacia el país en desventaja; y,

flujos de capital desde otros Estados miembros, luego de firmados acuerdos para evitar la doble tributación y con apropiados instrumentos de política.

Además, la CARICOM admite el recurso a la salvaguardia ante el daño o la amenaza de daño provocado por las importaciones provenientes de otro Estado miembro. En el caso de que el afectado sea un país de menor desarrollo o en desventaja, la salvaguardia puede aplicarse por tres años y los órganos regionales están habilitados a extender el plazo cuando se justifique.

Sin duda, la CARICOM, al menos en sus propósitos constituye un acuerdo subregional que ha ido bastante más allá de los aspectos comerciales y que ha abordado el tema de las asimetrías con profundidad y audacia.

b) Aspectos financieros

Para asistir a los Estados miembros, la CARICOM ha creado el Fondo de Desarrollo del Caribe (FDC), el cual comenzó a actuar en agosto de 2009 con un capital integrado de 77 millones de dólares. De momento, se ha financiado principalmente con aportes de los Estados miembros y el uso de los recursos se ha destinado a los que están en condición desventajosa. La expansión del Fondo dependerá de la cooperación internacional y de los fondos blandos que pueda obtener de organismos internacionales.

Entre los beneficiados con financiamiento recientemente del FDC, a través del Programa de Asistencia a Países, se encuentran Belice, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. La iniciativa permitirá al Gobierno de Belice contar con 3.5 millones de dólares destinados al reequipamiento de plantas y equipos para mejorar su competitividad regional y mundial. En San Vicente y las Granadinas, 4,2 millones de dólares financiarán obras de pavimentación, iluminación de pista y generadores para el nuevo Aeropuerto

Internacional de Argyle. La administración de Santa Lucía dispondrá de 6,1 millones de dólares para destinarlos a mejorar su infraestructura.

c) Iniciativas de cooperación

CARICOM ha logrado una importante cooperación regional e internacional para impulsar proyectos prioritarios. En energía, el ambicioso Programa de Desarrollo de Energía Renovable del Caribe (CREDP) ha obtenido fondos de donantes y contribuciones en especie de la Organización de los Estados Americanos y de gobiernos regionales.

En materia social, ha logrado la cooperación de la Asociación Pancaribeña contra el VIH/SIDA (PANCAP), del Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe y del Instituto de Salud Ambiental del Caribe.

d) Inversiones

Como puede verse en el cuadro adjunto, el 72% del PIB de la CARICOM se genera en tres países. Esos mismos tres países (Bahamas, Jamaica y Trinidad Tobago) absorbieron el 66% de los flujos de IED en el periodo 2000-2009.

CUADRO 18
CARICOM: IED y PIB

Flujos de IED acumulados en el periodo 2000- 2009 y	PIB de 2009		
Bahamas	5 767	16.0%	13.7%
Barbados	1 536	4.3%	6.5%
Jamaica	7 815	21,7%	22.8%
Trinidad Tobago	10 275	28.5%	35.7%
Otros (10)	10 658	29.5%	23.3%
	36 051	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información de UNCTD y de CEPAL

No hay evidencias de lo que pudiera denominarse guerra de incentivos, al menos de cierta significación, como suele ocurrir en las otras subregiones. La distribución de la IED parece responder, principalmente, a las especializaciones (servicios financieros, turismo, hidrocarburos, etc) en cada uno de los Estados miembros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

a) Grandes Tendencias

Del enfoque que predominaba en el GATT, caracterizado por la no reciprocidad en el trato y por las exenciones, se pasó, con la OMC, a un enfoque de reciprocidad al cual se le introducen ciertas flexibilizaciones acompañadas de asistencia técnica. Desde entonces, el TED se ha ido desdibujando en los acuerdos regionales.

El TED pasó a concebirse como un medio para que los países en desarrollo estuvieran en condiciones de cumplir con las obligaciones multilaterales y la nueva agenda - que se ha plasmado en los TLC firmados entre algunos países de la región y EEUU y la UE - incluye

64

medidas que sobrepasan el comercio internacional y se inmiscuyen en las políticas nacionales (en materia de servicios, de compras gubernamentales, de propiedad intelectual, de inversiones). Se ha avanzado hacia un OMC Plus.

Luego de varias décadas de negociación en ALADI y del surgimiento de acuerdos subregionales en América del Sur, en Centro América y en el Caribe, los aranceles se han ido reduciendo hasta casi desaparecer para un altísimo porcentaje del universo arancelario. No obstante, otras limitaciones al acceso han cobrado vigor, particularmente las restricciones no arancelarias (RNA). La comprobación de esta tendencia coincide, a la vez, con la percepción extendida de que un énfasis excesivo se ha puesto en los aspectos comerciales de la integración, que si bien son muy relevantes, abarcan tan solo una parte y dejan de lado otros componentes económicos y sociales de los procesos de integración.

En las relaciones de la región con el resto del mundo, si bien coexisten distintas estrategias de aproximación y negociación, se comprueba: estancamiento de las subregiones, en un periodo largo, en la participación en el comercio global de bienes; primarización de las exportaciones de la región al mundo desde inicios del nuevo milenio; calidad de comercio vinculada al intercambio subregional y regional; y serias limitaciones para presentar un frente común, dentro de las subregiones, en temas vitales como son la IED y las condiciones de radicación.

Las visiones sobre la integración regional y la inserción internacional se han ido diversificando. El cuadro de relaciones entre países y subregiones ha sido cambiante en los últimos años con aproximaciones en el Arco del Pacífico Latinoamericano (esquema compuesto por México, Centro América, Colombia, Perú y Chile); conversaciones entre Brasil y México; salida de Venezuela de la CAN y asociación con MERCOSUR y, simultáneamente, impulso a la creación de ALBA-TCP; al mismo tiempo, varios países de América Latina y el Caribe han concluido o han seguido negociando activamente acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales, particularmente con EEUU y la Unión Europea.

Las asimetrías entre los países (y también entre las subregiones) son estructurales; comerciales, tanto cuantitativas como cualitativas; de políticas públicas, principalmente en acceso y en incentivos; e institucionales. La intensidad de estas asimetrías difiere según las subregiones. Aunque con distinto énfasis, los acuerdos subregionales prestaron atención al problema de las asimetrías, incorporando el TED en algunos casos e incluso avanzado más allá en otros. No obstante, existe insatisfacción entre algunos actores de la integración regional (desde gobiernos hasta empresarios, organismos regionales e instituciones académicas), respecto de como se ha abordado el tema de las asimetrías y los resultados que se han obtenido.

Gana terreno la idea de que se requiere un nuevo enfoque sobre el tema de las asimetrías para abordarlo desde una visión más integral. Algo se está avanzando en la región en este sentido. En el MERCOSUR se observan, en los últimos años, avances en esa dirección. El MCCA emplea distintas velocidades. La CARICOM, con instituciones regionales con decisiones vinculantes, está dando muestras de creatividad y flexibilidad que resultan particularmente interesantes. El ALBA-TCP es también un intento de nuevo enfoque.

b) Debilidades y fortalezas de ALC en materia de asimetrías

i. Las principales debilidades en materia de asimetrías, en las distintas subregiones de ALC, son las siguientes:

- Se han creado uniones aduaneras imperfectas en las cuales subsisten aduanas, normas de origen y diversos controles burocráticos fronterizos que entorpecen el libre acceso de bienes, con consecuencias de diversa gravedad según la dependencia comercial de cada país. De los acuerdos estudiados la CARICOM es la que presenta más avances en este terreno.

- Varios países de la región están sometidos a fuerte dependencia comercial: respecto del mercado regional (ALC), la relevancia es muy alta para 8 de 15 países; respecto del mercado subregional respectivo la relevancia es alta para 5 economías pequeñas; y, en cuanto a la dependencia bilateral, es muy alta para Paraguay y Bolivia y alta para Uruguay, en los tres caso respecto de Brasil.

- La dependencia comercial muy alta o alta pasa a ser un problema cuando la política de competencia está poco desarrollada o es inexistente en la región y dentro de las subregiones. En algunos casos, están en vigencia prácticas comerciales de algunos países e incentivos nacionales que son claramente incompatibles con acuerdos de integración que apuntan a una Unión Aduanera o a un Mercado Común.

- Subsisten problemas de acceso o "incertidumbre de acceso" con doble efecto: sobre el comercio, en tanto afecta la libre circulación; y sobre las inversiones, porque incide sobre la radicación, lo cual acarrea graves consecuencias para economías pequeñas o de menor desarrollo relativo.

- Es débil el comercio intraindustrial con el resto del mundo: ninguna subregión y ningún país de ALC alcanzan niveles de comercio intraindustrial con otras regiones o países en el mundo.

- En MERCOSUR, CAN y MCCA se han librado una suerte de guerras de incentivos para atraer IED, mejorando las opciones del inversor extranjero y aumentando los costos fiscales de los países anfitriones.

- En algunos casos, la IED radica en economías pequeñas o de menor desarrollo relativo cuando recibe estímulos tributarios locales y cuando su producción se destina a la exportación extrazona.

- Las políticas de integración productiva son aún débiles y no tienden a equilibrar la participación de los Estados miembros en la producción con valor agregado y contenido tecnológico.

- Los órganos de decisión no toman decisiones vinculantes en MERCOSUR y MCCA; lo hacen en la CAN, pero con creciente debilidad.

ii. Las principales fortalezas en materia de asimetrías, en las subregiones de ALC, son las siguientes:

- Hay creciente conciencia de que una unión aduanera imperfecta genera más problemas que beneficios y que afecta especialmente a las economías pequeñas o

66

de menor desarrollo. En algunos casos se han dado pasos importantes para superar esta situación: en MERCOSUR, en la Cumbre de San Juan, en 2010, el CMC aprobó el Código Aduanero, la eliminación del doble cobro y un método de distribución de la renta aduanera. Aún falta que estas normas se incorporen en las legislaciones de los Estados miembros. En la CARICOM, un grupo de los países miembros ha formado la OECS, la cual ha dado pasos más avanzados hacia la integración al admitir, sin restricciones, la libre circulación de bienes, servicios, trabajadores, capitales; es decir, la libre movilidad de factores. OECS, además, tiene un único banco central y una moneda única.

- En todos los acuerdos subregionales hay países pequeños o de menor desarrollo que están recibiendo atención especial. Paraguay y Uruguay en MERCOSUR; Bolivia y Ecuador en la CAN; Honduras y Nicaragua en el MCCA; y los países en desventaja en CARICOM. Esa atención especial reviste diversas formas, según los casos, de reducir las asimetrías, la cual se valora como una necesidad para el buen funcionamiento del acuerdo de integración

- La calidad de comercio dentro de las subregiones – tomando en consideración el valor agregado y contenido tecnológico de las exportaciones – es superior a la de las exportaciones hacia el resto del mundo, aun cuando esa calidad se distribuye de manera inequitativa entre los países miembro.

- Han comenzado a gestarse circuitos de comercio intraindustrial – que es el comercio más dinámico a nivel mundial - en MERCOSUR, CAN y MCCA. No sólo las economías grandes participan en estos circuitos, sino también las más pequeñas.

- Nuevas aproximaciones respecto de las inversiones en infraestructura y a la integración productiva han comenzado a desarrollarse en el MERCOSUR, apuntando a formar cadenas de valor subregionales. Así mismo, la promoción de inversiones subregionales en los países en desventaja, que está prevista en CARICOM, algunas iniciativas recientes en la CAN como la agenda estratégica con 12 ejes, y la construcción y mantenimiento de 13.132 km de carreteras, distribuidos en cinco corredores viales regionales, en el marco del Proyecto Mesoamérica, van en la misma dirección.

- En algunas subregiones – CAN y CARICOM – los órganos políticos toman decisiones vinculantes, lo que otorga agilidad y certidumbre al funcionamiento de la subregión. En la CAN, sin embargo, los conflictos y desavenencias internas han comenzado a restarle autoridad a los órganos de decisión.

- El avance institucional en las cuatro subregiones hacia la consolidación o la formación de parlamentos subregionales, tribunales de justicia, institutos sociales e intermediarios financieros ha continuado favorablemente.

- Comienza a ganar adhesión la idea de que se deben destinar recursos relevantes para nivelar las condiciones entre los Estados miembros de los acuerdos de integración, de forma que todos logren impulsar actividades con valor agregado y contenido tecnológico medio y alto, aumenten su participación en las exportaciones de calidad hacia la subregión y el mundo, eleven el coeficiente de inversión, y mejoren el empleo y el ingreso de sus habitantes.

- Todas las subregiones han acumulado experiencia con sus instituciones financieras. El MCCA dispone de un banco como el BCIE, que se maneja con criterio

comercial y eficiencia y que administra un fondo de desarrollo pequeño; la CAN cuenta con la CAF, muy relevante en el financiamiento de infraestructura y en la prestación de diversos servicios financieros, que se ha ido extendiendo hacia la mayoría de los países de ALC y, además, que ha distribuido su cartera de préstamos con prioridad a las economías pequeñas o de menor desarrollo; más recientemente el MERCOSUR ha creado el FOCEM y la CARICOM ha puesto en marcha un Fondo de Desarrollo con objetivos explícitos de atender a las economías pequeñas o de menor desarrollo o en desventaja.

2. Recomendaciones

a) Las economías pequeñas y las de menor desarrollo

Debe partirse del reconocimiento de que los países con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración son las economías pequeñas y, en particular, las de menor desarrollo relativo. Como las han definido con propiedad en la CARICOM, son países en desventaja. A las primeras, les resulta difícil explotar las economías de escala, las ventajas de la aglomeración y las externalidades derivadas de la integración, principalmente porque son menos atractivas para la inversión de origen nacional o extranjera. Si, a su vez, tienen menor desarrollo económico enfrentan un problema más integral que abarca toda su estructura productiva y sus niveles de competitividad, limitando sus potencialidades de aprovechar el proceso.

b) La localización de la producción industrial y los resultados comerciales

Como se ha visto en el capítulo V, en todas las subregiones analizadas se registran países con superávit y otros con déficit en el comercio de bienes. Argentina y Brasil, Colombia y Bolivia, Costa Rica y Guatemala, Barbados y Trinidad y Tobago son los superavitarios, bien por razones de mayor desarrollo y oferta exportable, bien porque son exportadores de hidrocarburos. Los demás, que con pocas excepciones son los pequeños o los de menor desarrollo, son los deficitarios.

Resulta, por lo tanto recomendable:

- Tomar en consideración el proceso experimentado en la UE cuyos resultados en materia de producción industrial y de intercambio comercial no responde meramente a la evolución natural del mercado ante la liberalización comercial intra-europea, sino que se ha visto influenciada por el efecto compensatorio de los fondos estructurales y de cohesión y por la política regional europea.
- En el mediano y largo plazo, sólo políticas regionales y subregionales de cohesión a través, entre otras medidas, de una adecuada asignación de recursos de cooperación (no reembolsables), de fomento (reembolsables a largo plazo y tasas blandas) y comerciales (en condiciones de mercado) tendrán un efecto duradero sobre la localización más equilibrada de la producción industrial y sobre la atenuación de los desequilibrios comerciales.
- En ese contexto, se deben profundizar los circuitos de comercio intraindustrial, en particular aquellos en los cuales participan, o están en los umbrales de hacerlo, las economías pequeñas o de menor desarrollo.
- En el corto plazo, se deben definir en los espacios subregionales políticas comerciales orientadas a atenuar los superávit y déficit.

c) Las condiciones de acceso

Cuando el objetivo es crear una Unión Aduanera es absolutamente imprescindible superar la etapa de la Unión Aduanera Imperfecta y avanzar hacia el espacio aduanero común. La UA imperfecta, que es resultado de una realidad que requiere sus tiempos para modificarse, tiene la grave consecuencia de que alimenta y potencia las asimetrías.

Un plan creíble y realista de desmontaje de las barreras no arancelaria (BNA) es de suma importancia para otorgar credibilidad al proceso de integración y eliminar o atenuar las asimetrías de acceso. Estos procesos no son breves en el tiempo. No debe ignorarse que si bien la UE había alcanzado la Unión Aduanera "imperfecta" en 1968 (once años después de la firma del Tratado de Roma), las barreras no arancelarias subsistieron al menos hasta 1993 (treinta y seis años después).

Los problemas de acceso con frecuencia responden a trabas burocráticas, trámites de aduana o impedimentos fronterizos que pueden superarse o mejorarse una vez debidamente detectados. En tal sentido, se recomienda indagar la realidad entre dos o más países latinoamericanos -recurriendo a estudios similares a los realizados preguntando a los exportadores andinos hacia el mercado brasileño y consultando a los exportadores uruguayos hacia Brasil - acerca de los impedimentos concretos, en frontera, que han enfrentado, cuando se exporta a otro mercado regional.

Los problemas de acceso son especialmente graves en el MERCOSUR pues es la subregión con mayor dependencia de Brasil, en términos generales, y de Brasil y Argentina, desde la perspectiva de las economías pequeñas del bloque.

d) La política de competencia

Como muestra la experiencia de la Unión Europea la política de competencia es un elemento esencial del buen funcionamiento de un proceso de integración. Es útil disponer de una clasificación de las medidas de ayuda públicas en tres grandes agregados: las que son compatibles con el proceso de integración; las que son compatibles solo en ciertas circunstancias y sometidas a monitoreo; y las que son incompatibles. La clasificación contribuye a introducir disciplina y a deslindar lo que se puede de lo que no.

Como también deja en evidencia la experiencia europea - en la pugna entre los Estados nacionales y la Comisión - una política de competencia de aplicación regional no proviene de los ordenamientos nacionales. Más bien, estos tenderán a introducir violaciones a aquella. Requiere, en realidad, de un órgano supranacional que diseñe y administre la política de competencia. Si tal objetivo es demasiado ambicioso en esta etapa de la integración de ALC (quizá con la única excepción de la CARICOM), sería sumamente recomendable que al menos se acordara y se cumpliera lo siguiente:

En cuanto a la IED: eliminar cuanto antes la guerra o competencia de incentivos para atraer IED; desarrollar estímulos comunes para atraer IED a la subregión; no fomentar las políticas de crédito blando, de los bancos de desarrollo nacionales, para la adquisición de empresas en otro Estado miembro; y, promover inversión genuina, por medio de joint ventures, de origen subregional, en las economías pequeñas o de menor desarrollo

En cuanto a los estímulos a las exportaciones: eliminar los estímulos a las exportaciones de bienes que se dirigen al mercado subregional y las exportaciones desde las zonas francas hacia el mercado subregional sin abonar el AEC.

e) Las instituciones financieras de la región

La rica experiencia de las subregiones, en materia de instituciones financieras, apunta a:

- Continuar desarrollándolas y fortaleciéndolas en tres dimensiones: como bancos comerciales eficientes capaces de captar depósitos y emitir bonos con buena calificación en los mercados de capitales; como instituciones de segundo piso que recogen dinero de otras instituciones financieras internacionales y de los mercados de capitales y los canalizan a bancos o fondos locales para programas específicos; como instituciones de fomento que canalizan aportes de los Estados Parte y recursos de instituciones internacionales; y como instituciones que administran fondos de cooperación internacional no reembolsables.

- A pesar de la diversidad de estrategias de integración y de inserción internacional que caracteriza a ALC en el presente, es recomendable fomentar el trabajo conjunto y la cooperación entre las instituciones financieras de la región (CAF, BCIE, FOCEM, Fondo de Desarrollo de CORICOM, y otras instituciones como el Banco del Sur y el Banco del ALBA).

- Sería también recomendable, la adhesión de los países a las instituciones de otras subregiones – recogiendo la experiencia de CAF en ese sentido – como forma de fortalecer la institucionalidad financiera regional y subregional.

f) Aspectos institucionales

Los desarrollos institucionales de las subregiones muestran más de un modelo, como son:

- Los más flexibles (como el MCCA), que admiten distintas velocidades para adherir a las instituciones o poner en práctica una norma, generan procesos de integración más laxos pero menos tensos, sin que se plantee un divorcio entre la expectativa y el funcionamiento concreto.

- Los modelos con órganos de decisión vinculantes (como la CAN y la CARICOM) pueden imprimir un ritmo más ágil de avance subregional, aunque pueden quedar expuestos aun desgaste de las instituciones cuando sus decisiones dejan de ser acatadas, sin mayores consecuencias para el omiso.

- Los modelos intermedios (como el MERCOSUR) cuyos órganos decisorios toman efectivamente decisiones, pero estas no se perfeccionan hasta que son incorporadas en los ordenamientos jurídicos de todos los miembros, introducen una expectativa de decisión que, con frecuencia, luego se frustra y esparce incertidumbre jurídica. En este último caso puede que resulte recomendable que se amplíe el espectro de normas de incorporación automática (aquellas que no afectan en sustancia a ninguna de las partes) y, para las demás, se introduzca un plazo- durante el cual cualquiera de las partes puede objetar o solicitar correcciones - pero concluido el mismo sin objeciones o correcciones, la norma entra en vigor automáticamente.

70

3. Papel del SELA

El SELA está llamado a asumir un papel relevante en el debate sobre tratamiento de las asimetrías a escala regional, haciendo uso de sus mandatos y funciones de organismo de alcance y vocación regional, y con una vasta experiencia en crear mecanismos de cooperación y de consulta y coordinación. En ese sentido, el SELA podría emprender las siguientes iniciativas:

- a. Profundizar, en trabajos focalizados, en varios aspectos que resulten de interés para tener una aproximación más detallada al tema de las asimetrías. Dos trabajos pueden resultar especialmente útiles y deberían abordarse a la brevedad:

Primero, un estudio que compare los incentivos nacionales a la inversión en cada uno de los países de las cuatro subregiones estudiadas en este documento y proponga la armonización de dichos incentivos. En el mismo estudio deberían proponerse, para cada subregión, incentivos comunes para la inversión.

Segundo, un estudio que seleccione los tres bienes públicos subregionales de mayor significación para cada subregión, jerarquizándolos, y diagnosticando su nivel de desarrollo según las siguientes categorías: sin desarrollo; escaso desarrollo; desarrollo perfectible; desarrollo aceptable. En los tres primeros casos se debería esbozar cuales pasos se deberían dar para alcanzar un nivel de desarrollo aceptable.

- b. Promover el debate de este documento, en el segundo semestre de 2011, en una reunión con representantes de los Estados miembros del SELA, de las secretarías de los acuerdos de integración, con técnicos de CEPAL e INTAL y con académicos seleccionados. Hacer llegar una síntesis del debate a los estados miembros del SELA
- c. Promover el debate de los dos documentos propuestos en el segundo trimestre de 2012, entre representantes, técnicos y académicos, tal como se indicó en el párrafo anterior, y hacer llegar una síntesis de dicho debate a los Estados miembros del SELA.

ANEXO I

Cláusulas, Disposiciones e Instituciones más frecuentes, en la OMC y en los Acuerdos Comerciales, referidos al Trato Especial y Diferenciado (TED)
(ver COMISEC Página 118)

CLÁUSULAS	OMC	MCCA	MERCOSUR	CAN	CARICOM	SICA
1 TED	-Acciones positivas de países desarrollados (no vinculados) - Obligación menos exigencias para países en desarrollo	No hay reconocimiento explícito de TED	Planteo explícito de reciprocidad		Reconocimiento explícito de TED Diferenciación entre países de menor desarrollo y países, regiones y sectores en desventaja	
- exigencias diferenciales para cumplir algunos compromisos	-acceso (textil y vestimenta; salvaguardia -agricultura -subvención -medidas compensatorias		- plazo más extenso de desgravación - plazos más extensos para eliminar excepciones al AEC	- plazo más extenso de desgravación - plazos más extensos para la adopción del AEC eliminar excepciones al AEC - plazos más extensos liberalización de servicios	agricultura	

CLÁUSULAS	OMC	MCCA	MERCOSUR	CAN	CARICOM	SICA
- flexibilidad en obligación y procedimiento	-acceso (licencia de importación; valoración aduanera) -agricultura (sanitarias y fitosanitarias)- compras de gobierno -servicios- solución de controversias		- mayor numero de excepciones en el comercio intrabloque y en el AEC - normas de origen más laxas -alícuotas especiales para importar bienes de capital	-preferencias comerciales no recíprocas -trato diferencial para productos del programa de desarrollo industrial (hasta 1990) -normas de origen más laxas	-acceso -servicios -inversión	
- cláusula de máximo desempeño	-acceso -agricultura -servicios -antidumping subvenciones y medidas compensatorias			-acceso -agricultura	-agricultura	
-asistencia técnica	OMC excluye los acuerdos de inversiones, antidumping, subvenciones y medidas compensatorias			- compromiso de lograr asistencia técnica para Bolivia y Ecuador	-acceso-para países de menor desarrollo y países, regiones y sectores en desventaja	
2 Temas Nuevos	-compras de gobierno -servicios -P. Intelectual -inversiones				-Servicios -inversiones	

CLÁUSULAS	OMC	MCCA	MERCOSUR	CAN	CARICOM	SICA
3.Fondos Estructurales		-Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), organización comercial -Fondo Especial de Transformación Social (FETS),	Fondo de Convergencia Estructural destinado a: Economías pequeñas y zonas atrasadas; competitividad, cohesión social; estructura institucional		Fondo de Desarrollo del Caribe	
4. Financiamiento		Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)		CAF y Fondo Latinoamericano de Reserva		
5. Programas especiales para reducir asimetrías		Proyectos en Honduras y Nicaragua , referidos a: -desarrollo humano, -MPYMEs, -mejoramiento infraestructura social y productiva, -reducción de vulnerabilidades	para Paraguay y Uruguay dentro de "integración productiva"	para Bolivia y Ecuador, entre 1970 y 1990		
6. Instrumentos de política			para impulsar la formación de cadenas de valor y financiamiento de proyectos	para impulsar (hasta 1990) promoción industrial, inversiones y financiamiento de proyectos	Para impulsar competitividad País Región Empresa	

CLÁUSULAS	OMC	MCCA	MERCOSUR	CAN	CARICOM	SICA
7. Salvaguardias			Si, en transición	si	Si , hasta tres años, con posibilidad de extensión	

ANEXO II
Balanza Comercial intrarregional MERCOSUR 2009,
en millones de dólares

	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Uruguay	Resultado
Arg		-446	367	3724	144	1258	5047
Bra	1063		652	2047	1878	349	4685
Bol	-168	884		-156	-9	-15	536
Chile	-3877	-294	228		-334	25	-4252
Parag	-768	-729	27	445		-54	-1079
Urug	-1274	-360	10	-18		43	-1608

Nota: Las diferencias entre el superávit y el déficit totales se originan en diferencias de información entre las exp de Brasil a Chile y las imp de Chile desde Brasil; ocurre otro tanto entre Brasil y Argentina, Brasil y Paraguay y Brasil y Uruguay
Fuente: elaborado con información de ALADI

Balanza Comercial intrarregional
CAN 2009, en millones de dólares

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Resultado
Bolivia		185	9	-30	164
Colombia	-153		563	166	576
Ecuador	-67	-919		322	-664
Perú	31	-323	-499		-791

Fuente: elaborado con información de ALADI

Balanza Comercial intrarregional
MCCA 2009 millones de dólares

	Exportaciones Al MCCA	Importaciones Desde MCCA	Resultado
C Rica	1169	539	630
El Salvador	1278	1356	-78
Guatemala	1867	1230	636
Honduras	508	1381	-873
Nicaragua	448	810	-362

Fuente: Elaborado con información del SIECA

CARICOM 2008 millones de dólares

Trinidad y Tobago	1559
Barbados	24
Belice	4
Jamaica	-1144
Los demás	-603

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de AL y C 2010

ANEXO III

La dependencia bilateral

Exp Br a A/ exp T	8.8%	
Exp A a Br/ exp T	19.7	2.2
Exp Br a Bol/ exp T	0.6%	
Exp Bol a Br/ exp T	40.4%	67.3
Exp Br a P/ exp T	1.1%	
Exp P a Br/ exp T	19.7%	17.9
Exp Br a U/ exp T	0.8%	
Exp U a Br/ exp T	17.8%	22.2
Exp Ar a Bol/exp T	1.0%	
Exp Bol a Ar/exp T	8.0%	8.0
Exp Ar a Par/exp T	1.5%	
Exp Par a Ar/exp T	15.0%	10.0
Exp Ar a Ur/exp T	2.5%	
Exp Ur a Ar/exp T	8.2%	3.3
Exp Per a Ec/exp T	1.7%	
Exp Ec a Per/exp T	9.3%	5.5
Exp Sal a Nic/exp T	8.7%	
Exp Nic a Sal/exp T	14.4%	1.6
Exp Gu a Sal/exp T	16.1%	
Exp Sal a Gu/exp T	22.6%	1.4

BIBLIOGRAFIA

- ALADI: "El Comercio intraindustrial en el intercambio regional" ALADI/SEC/Estudio 130, 2000
- ROJAS, Badillo, A.: "Las barreras no arancelarias al comercio agropecuario intrasubregional en la comunidad andina" *AGROALIMENTARIA*. N° 26. Enero-Junio 2008
- BOUZAS R. Y P. DA MOTTA VEIGA: "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR", CONICET- FUNCEX, 2007
- OCAMPO, Bustillo I. y J.: "Asimetrías y cooperación en el ALCA" CEPAL, 2003
- CAF, OTCA, MERCOSUR y SELA "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana" Foro de la Paz, 2005
- CALFAT G.: "Asimetrías y convergencia estructural en el MERCOSUR: criterios para una asignación de fondos", Secretaria del MERCOSUR, 2008, Estudio N° XX/08
- CEPAL: "la integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional", CEPAL México, 2009
- CEPAL: "Panorama de la Inserción Internacional de AI y C", 2010, Santiago
- COMISEC: "Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: Análisis y reflexiones", OPP, Uruguay, 2006
- CORREA FLORES R.: "Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur", Caracas, 2005
- DEL CASTILLO, J. R. Sauto "La integración de los procesos productivos e la UE: El caso de España, CEPAL, IPEA, ABDI, 2009
- DI FILIPPO, A.: Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe, SELA, 2006
- GIORDANO P., M. MESQUITA, F. QUEVEDO: "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional.", INTAL 2004, Doc Divulgación N° 26
- MARTÍNEZ J.M. Y MARTHA CORDERO: "La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional" CEPAL México ,2009
- NATH MUKHERJI "Asia pacific trade agreement: implications of exchange of trade preferences for member and prospective member countries" New Delhi (India) November 2006
- O'DONNELL R: "The New Ireland and the New Europe" en Europe: The Irish Experience, Dublín, 2000
- PAGANI A. Y E. MARTINEZ LARRACHEA: "Asimetrías en el MERCOSUR", CAEI, 2005

78

- PAPA G. Y J.M. QUIJANO: "El tratamiento de las asimetrías a nivel bilateral, regional y multilateral", Oficina de Planeamiento y Presupuesto, COMISEC, Uruguay, 2006
- QUIJANO, J.M.: "Las dificultades de acceso al mercado brasileño", OPP, COMISEC, Uruguay, 2006
- QUIJANO J.M.: "El MECOSUR 20 años después", CEFIR, Montevideo, 2010, de próxima publicación
- RECALCA: "Unión Europea Comunidad Andina, ¿Asociación o asimetría total?", Colombia, 2009
- SELA: "Informe Final de la Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe, 2009
- SELA: "Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en salud, educación, vivienda y empleo" Caracas, 2008
- S. RIOS; F. RIBEIRO, Y H. POURCHET: "Elementos para um programa de promoção de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul". Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. 97, 2007
- X. ROMERO: "Asimetrías en la Comunidad Andina: Propuesta de un enfoque regional", SELA, 2008
- JM. SALAZAR-XIRINACHS "Las Asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)", OEA, 2004
- P. SANGUINETTI: "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿son compatibles con el proceso de integración? Secretaria del MERCOSUR, 2006, Estudio N°005/06
- SECRETARÍA GENERAL. Sistema de la Integración Centroamericana. Marco estratégico para la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI., SIECA, 2000
- SECRETARIA DE ORGANIZACIÓN: Congreso Bolivariano de los pueblos, "Construyendo el ALBA desde los Pueblos", Caracas, S/F
- A. M. TENENBAUM DE REÁTEGUI: "Comunidad Andina: Tratamiento de las Asimetrías" Secretaria General de la CAN, 2009, presentación en power point
- Tórtora, M.: "Tratamiento especial y diferenciado en las negociaciones multilaterales. El esqueleto en el closet" UNCTAD, 2003
- A. VENABLES: "Winners and losers from regional integration agreements" Economic Journal, 2003