SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

ALADI
Asociación Latinoamericana de Integración
Associação Latino-Americana de Integração

Informe final

Integración regional: grupo de seguimiento interinstitucional

Relaciones Intrarregionales

Montevideo, Uruguay
7 de mayo de 2019
Buenos Aires, Argentina
17 de julio de 2019
SP/IRGSI/IF -19

Copyright © SELA, julio de 2019. 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

I. RELATORÍA 1

II. CONCLUSIONES 2

I. RELATORÍA

1. El *Grupo de Seguimiento Interinstitucional de la Integración* se enmarca en el Programa de Trabajo del SELA correspondiente al año 2019 y tenía como principal propósito la creación de un comité de apoyo técnico compuesto por organismos regionales promotores de la integración, capaz de realizar la evaluación y el seguimiento de los procesos de integración y crear herramientas para su fortalecimiento.

2. En el año 2019, este *Grupo* se reunió en dos oportunidades en las que se propuso diseñar una agenda regional técnica que priorice la atención de las dimensiones de la integración regional latinoamericana. Este análisis fue recomendado por agencias de investigación independientes, dependencias administrativas de gobierno y representantes de la sociedad civil. En esta oportunidad, las organizaciones que formaron parte de esta iniciativa fueron: la Asociación para la Integración de América Latina (ALADI); CAF-banco de Desarrollo de América Latina; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3. La primera reunión se realizó durante el Seminario "Evaluación del proceso de integración de América Latina", organizado por la Secretaría Permanente del SELA, los días 7 y 8 de mayo, en Montevideo, con el apoyo de la ALADI. Los objetivos de este primer encuentro fueron: i) la evaluación de las tendencias de los mecanismos de integración en el largo plazo; ii) el estudio de las posibilidades que tiene la región para alcanzar mayores niveles de convergencia; y iii) la provisión de herramientas de apoyo para la generación de políticas públicas relacionadas con el proceso de integración regional. Los participantes presentaron estrategias de coordinación intrarregional que atienden asuntos como el comercio de servicios y las políticas que, conjuntamente, contemplan los principales promotores técnicos de la integración regional y la banca de desarrollo regional para ofrecer medidas dirigidas a fortalecer la integración regional latinoamericana y caribeña.

4. Participaron en este seminario: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Instituto de Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), de Argentina; la Secretaría del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la CAF-banco de desarrollo de América Latina; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la Universidad Católica del Uruguay (UCU); la Universidad de la República del Uruguay y la Universidad de Montevideo.

5. Posteriormente, durante el Seminario "Cerrando brechas en los procesos de integración latinoamericanos", realizado en Buenos Aires, los días 17 y 18 de julio de 2019, se efectuó la segunda reunión de este *Grupo*. Dicho seminario fue impulsado por la Secretaría Permanente del SELA y se llevó a cabo en la sede del INTAL-BID. En esta oportunidad, los objetivos fueron: (i) identificar y analizar las principales brechas existentes en los procesos de integración regional; (ii) revisar las distintas formas de convergencia vigentes; y, (iii) suministrar herramientas de apoyo para la generación de políticas públicas relacionadas con el proceso de integración regional. Los participantes identificaron la existencia de

asimetrías económicas para potenciar el avance en algunas de las dimensiones de la integración y las disparidades sociales como aquellos aspectos que deben ser abordados para impulsar la efectividad de las políticas de cohesión regional.

6. Asistieron a este seminario: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Instituto de Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); Instituto Social del Mercosur, Instituto de Comercio Internacional Fundación Standard Bank (ICBC) ; Banco Mundial (BM); Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Universidad de Buenos Aires (UBA); y Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

7. En ambos seminarios la Secretaría Permanente del SELA promovió el uso de aproximaciones cuantitativas para la medición del avance en los procesos de integración latinoamericanos en las distintas dimensiones de estudio, la realización de los estudios de diversificación productiva y convergencia regional, y la cooperación gubernamental para el fortalecimiento del entramado institucional que sustenta la integración regional.

II. CONCLUSIONES

Las siguientes fueron algunas de las conclusiones y consideraciones, a propósito de las realidades y las posibilidades de los procesos de integración de América Latina y el Caribe, expuestas por los panelistas y participantes en general del Seminario "Evaluación del proceso de integración de América Latina" y del Seminario "Cerrando brechas en los procesos de integración latinoamericanos". En esta oportunidad se han dividido en los distintos bloques de importancia en los cuales fueron desarrollados los seminarios.

1. Generalidades

Entre los países de América Latina y el Caribe aún persisten obstáculos que limitan la cohesión y el aprovechamiento de las sinergias dificultando así lo procesos de integración regional. Los estudios incipientes sobre las oportunidades comerciales regionales, los múltiples trámites aduaneros, el financiamiento inadecuado, medidas insuficientes de facilitación comercial e inversión y mantenimiento limitado de la infraestructura, son factores que el INTAL-BID identificó como los desafíos por atender dentro de las agendas institucionales. A estos elementos se agregan la dispersión geográfica de los países de la región y las asimetrías internas de los mecanismos de integración que dificulta mayores avances en los procesos de integración.

El éxito de la integración requiere de una visión de futuro compartida y una voluntad política que apunte al estrechamiento de los lazos comerciales, políticos y culturales en la región.

La sola integración comercial no es suficiente para concretar una transformación a nivel regional que incluya el incremento del valor agregado de las exportaciones de manufacturas y la diversificación de las economías regionales.

Es necesario mejorar la convergencia institucionalidad. Especialmente, se requiere combatir la corrupción gubernamental y el desarrollo de un marco legal que permita incentivar los flujos de inversión extranjera directa.

La región debe evitar los sesgos proteccionistas, y en cambio permitir la coordinación de políticas comerciales con una visión estratégica de carácter regional e impulsar una agenda compartida que incluya, entre otros, aspectos ambientales, energéticos y de seguridad. Ello exige la construcción de una institucionalidad regional que favorezca las redes de información y espacios de intercambio, donde puedan evaluarse los efectos de las políticas públicas y dejar de lado conflictos de intereses o visiones contrapuestas.

2. Asimetrías y Disparidades

América Latina y el Caribe debe impulsar la reducción de las asimetrías más allá de lo comercial a partir de la institucionalidad regional, con especial atención a los determinantes de su desarrollo, a la solución de controversias, la facilitación del comercio, la reducción de barreras no arancelarias, la convergencia de acuerdos, la cooperación en políticas de competencia, las migraciones y el manejo del cambio climático.

Los participantes han propuesto la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales como un mecanismo favorable para la construcción, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura económica de la región.

3. Convergencia

Entre los países latinoamericanos persisten obstáculos que limitan la cohesión y el aprovechamiento de las sinergias. Los estudios preliminares sobre las oportunidades comerciales regionales, los múltiples trámites aduaneros, el financiamiento inadecuado, medidas insuficientes de facilitación comercial e inversión y mantenimiento limitado de la infraestructura, son factores que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha identificado como los desafíos por atender dentro de las agendas institucionales. Aunado a esto, la dispersión geográfica de los países de la región y las asimetrías internas de los mecanismos de integración dificultan mayores avances en los procesos de integración.

La integración y la convergencia deben ser analizadas en términos multidimensionales y no sólo bajo el criterio del ingreso.

El análisis de la convergencia es un esfuerzo continuo, que debe ser revisado permanentemente y su evaluación no responde a un solo indicador. Más bien, debe estar basada en un panel de información, debido al carácter multidimensional del fenómeno.

Avanzar hacia la convergencia regulatoria a través de la formación de redes de producción intrarregionales, por ejemplo: armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. Del mismo modo, en aras de promover y fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas latinoamericanas, se requiere impulsar la convergencia logística en la región que facilite la construcción de una infraestructura coordinada.

Es necesario volver la mirada hacia la integración pragmática y multidimensional, considerando potenciar la integración productiva y tecnológica a través de la creación de redes y alianzas, y otros elementos relacionados con la materialización de la cohesión social e institucional como los siguientes: integración social, migraciones, innovación, cambio climático y energía.

Un elemento importante que se debe considerar es la infraestructura como base para alcanzar a mayores niveles de integración. De allí la necesidad e importancia de producir metodologías y procedimientos compartidos, con costos compartidos para el diseño, financiamiento y operación de las infraestructuras, que sean capaces de articular las distintas iniciativas nacionales en torno a la convergencia regional, así como abordar el déficit de infraestructura de la región en áreas tan sensibles como transporte, telecomunicaciones y energía, entre otras.

El Estado no puede ser único actor de la integración, por lo contrario, debe coordinar su participación con el sector privado apoyada ésta en la convergencia de objetivos a fin de facilitar la ejecución de los planes para crear e implementar cadenas de suministro eficientes que impulsen la productividad y la competitividad en la región.

Hay que estimular la convergencia regional a través del diseño de políticas públicas basadas en la intersectorialidad; un enfoque en restricciones sistémicas (incluye infraestructura y barreras no arancelarias) y por eslabón (análisis microeconómico); la formación de alianzas empresariales (nacionales y regionales); y, la concertación de diálogos público-privados dirigidos a definir liderazgos y a concretar acuerdos políticos.

Para asumir el reto de la integración de América Latina y el Caribe de una manera efectiva es necesario que los beneficios que se derivan de ella sean explícitamente claros. Del mismo modo, es muy importante lanzar una mirada cuantitativa a ese proceso. En efecto, su medición es fundamental porque permite: i) apreciar la convergencia de los países por mecanismo de integración; ii) ofrece un panorama extendido de la situación actual de cada país con respecto a sus pares; e, iii) identifica las fortalezas y debilidades más relevantes, a fin de contribuir con el diseño de políticas públicas asertivas.

Como ejemplo de algunas formas de medición de la convergencia regional, se mostraron los resultados de dos indicadores elaborados por la Secretaría Permanente del SELA. La aplicación del *Índice de integración de América Latina y el Caribe*, elaborado en la que se evidenció, entre otros resultados, que: i) en el caso de AP, Chile y Colombia son los países que convergen con mayor rapidez, destacándose el desempeño de Chile en la dimensión política y social, y el de en las dimensiones económica, ambiental y cultural. México registró una significativa brecha con relación al resto del mecanismo, mientras que Colombia y Perú son los países con mayor proximidad estructural; ii) en el MERCOSUR, Uruguay registró el mejor desempeño en todas las dimensiones, exceptuando la cultural. Los demás países del bloque exhibieron un comportamiento heterogéneo en todas las dimensiones. Brasil y Argentina son los países con las mayores similitudes estructurales. En el caso del resto de los países del mecanismo, exhibieron una alta heterogeneidad; iii) la CAN es el mecanismo que muestra la menor dispersión en los resultados del índice, liderado por Perú, seguido de Colombia, Ecuador y Bolivia. En el caso de Perú, se destacó su desempeño en las dimensiones social y política. En tanto, Colombia solo lo hizo en la cultural, Ecuador en la económica y Bolivia en la dimensión ambiental; iv) el SICA se caracteriza por tener dos clusters: el primero, está conformado por Costa Rica, Belice y Panamá con un valor promedio de 70,4 y el segundo, está integrado por Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana los cuales promediaron 48,6. 22.

En materia de introversión comercial, aplicando el *Índice de Introversión*, se distinguieron los siguientes resultados: i) en general, el grado de integración comercial de los mecanismos es relativamente alto: ii) el Mercosur registra inclinación hacia el comercio intramecanismo, siendo Argentina, Uruguay y Paraguay los países más integrados; iii) los países centroamericanos registran la vinculación comercial más significativa; iv) en general, todos los países del SICA presentan una introversión similar, aunque los niveles más altos los tienen El Salvador y Honduras; y v) la Alianza del Pacífico refleja una tendencia hacia el comercio extra mecanismo.

4. Facilitación del comercio

En términos generales, hay que asumir la integración como una política de Estado, con una mirada de largo plazo que implique trascender una visión local y adoptar una visión más amplia y flexible que apunte hacia el consenso y el trabajo colaborativo. Asimismo, se requiere transitar de una óptica exclusivamente nacional o subregional a una regional, que impulse la agenda pendiente de Facilitación del Comercio.

Entre las recomendaciones destaca que la región debe evitar el proteccionismo en el comercio intrarregional, adoptar Medidas No Arancelaria (MNA) y eliminar regulaciones de defensa comercial para avanzar hacia un mercado regional con reglas comunes (integración regulatoria) que incluya el manejo de la Inversión Extranjera Directa (IED), compras públicas y regulación de servicios, entre otros elementos.

5. Regionalismo

Al debatir sobre el regionalismo latinoamericano, se destacó que: i) existe un patrón en el comportamiento de las iniciativas de regionalismo e integración regional que se caracteriza por su oscilación entre momentos de desarrollo enérgico y crisis y pérdida de confianza; ii) a un período inicial de entre 5 y 10 años, caracterizado por una intensa actividad y alto interés político interno y externo, le sucede un período de interés declinante que hace que los procesos pierdan valor estratégico; iii) algunos procesos experimentan nuevos períodos de protagonismo político cuando se reestructuran como la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en los noventa. Otros son sucedidos por iniciativas de ámbito, naturaleza y composición diferentes, como el ALBA, la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico; algunas de las cuales entran en un período de inercia que suele convivir con la aparición de una nueva propuesta hemisférica o subregional; iv) generalmente, ninguna de las iniciativas declinantes es clausurada, por lo que la región ofrece un panorama de iniciativas simultáneamente vivas y de diferente origen, naturaleza y estado.

6. Economía digital

A grandes rasgos se identificaron los siguientes beneficios del mercado regional digital: reduce la complejidad normativa; elimina la duplicación de funciones para las empresas mediante el desarrollo de redes y plataformas digitales; contribuye al desarrollo con igualdad y a la sostenibilidad ambiental de la región; aumenta la conectividad de las personas y las empresas; y facilita el intercambio de bienes y servicios en línea. Asimismo, se convino que para impulsar ese mercado se requiere, entre otras acciones: fortalecer la conectividad regional, potenciar el comercio, y el acceso a bienes y servicios en línea; y definir estrategias frente a los desafíos tecnológicos.

En materia de servicios basados en el conocimiento (SBC), se identificaron muchas oportunidades de convergencia para cuya concreción se requiere: estadísticas detalladas, uniformes, confiables y comparables (nomenclatura armonizada, metodología estandarizada e intercambio de buenas prácticas); ii) reducción de barreras al comercio (acuerdos sobre comercio de servicios, de inversiones; para evitar la doble imposición); iii) movimiento de personas físicas (visados); iv) formaciones profesionales; iv) complementariedad y cooperación; y, v) desarrollo de competitividad en nuevas actividades.

En función de la integración regional, los participantes destacaron la importancia de desarrollar una arquitectura técnica como regulador y creador de mercados, así como la de desarrollar una compatibilidad regulatoria.

7. Desarrollo social

Se reconoció que para instrumentar efectivamente la dimensión social de la Agenda 2030 y responder a su llamado de *no dejar a nadie atrás*, se requiere cooperación y multilateralismo, y que la inclusión social y laboral, así como la reducción de las desigualdades, son claves para el cumplimiento de dicha agenda.

Igualmente, se estimó que son fundamentales la definición de políticas públicas pertinentes; el fortalecimiento de capacidades estatales (técnicas, financieras e institucionales); la identificación de los aspectos esenciales del desarrollo social (pobreza, desigualdad, déficits de trabajo decente; entre otros) y que su abordaje debe ser hecho desde los ODS y entidades equivalentes, sobre la base de acuerdos en torno a prioridades compartidas entre los países y definidas en el contexto de la cooperación regional y subregional.

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) parece ser plataforma ideal para avanzar en la instrumentación del componente social de la integración regional.

8. Continuidad del Grupo de Seguimiento Interinstitucional

Los organismos involucrados han identificado a la economía digital y convergencia normativa como los planeamientos que el Grupo debería abordar en próximos encuentros institucionales, con miras a favorecer el proceso de transformación digital de los procesos de producción y materializar la cohesión institucional. Asimismo, los participantes han propuesto la incorporación de los representantes de los mecanismos de integración latinoamericanos y caribeños para expandir el alcance de las propuestas de coordinación que emanan de estos encuentros.

Las reuniones del *Grupo* han sensibilizado a los actores internacionales sobre la dispersión de sus esfuerzos en el diseño de políticas públicas para atender las retos y disparidades en los procesos de integración. Por este motivo, la formalización de las actividades del *Grupo de Seguimiento Interinstitucional de la Integración* ha sido identificada por sus integrantes como la fórmula adecuada para elaborar recomendaciones metodológicas concordantes a los requerimientos de los procesos de integración y complementarias al trabajo de sus integrantes en las distintas dimensiones de cohesión.