

¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?

La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada

FERNANDO RUEDA-JUNQUERA

El modelo europeo de integración económica se ha convertido en una referencia inevitable para cualquier proyecto de integración. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema jurídico e institucional supranacional y las políticas y acciones comunes tendientes a consolidar la integración económica constituyen tres componentes esenciales de ese modelo, que han configurado un «triángulo virtuoso» con capacidad de incidir positivamente sobre el desarrollo económico. En América Latina, los diversos procesos de integración enfrentan –más allá de algunos avances– serias limitaciones. Sin caer en comparaciones fáciles, la experiencia europea permite extraer algunas conclusiones útiles para la región.

■ Introducción

La evolución de la integración europea desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 hasta la actual Unión Europea (UE) no ha estado exenta de periodos problemáticos y críticos. Sin embargo, no ha impedido que su contribución al proceso de desarrollo económico haya sido

Fernando Rueda-Junquera: máster y doctor en Economía por la Universidad de Londres y profesor titular de Economía Internacional en la Universidad de Burgos. Sus publicaciones se centran en temas vinculados a las economías latinoamericanas, con especial atención en los procesos de integración regional.

Palabras claves: economía, integración, Unión Europea, América Latina.

positiva, lo que explica que un número creciente de países europeos haya decidido participar plenamente del proyecto de integración. De los seis miembros fundadores, se ha pasado a una UE con 27 socios y con diversos países candidatos a la adhesión.

La creación de la CEE también estimuló el interés por la integración económica en los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos. Desde los 60, se

Desde los 60, se han venido llevando a cabo diferentes iniciativas de integración económica en América Latina, que han tomado como referencia el modelo europeo.

Pero los resultados de la mayoría de las iniciativas no han estado a la altura de las expectativas iniciales ■

han venido llevando a cabo diferentes iniciativas de integración económica en América Latina, que han tomado como referencia el modelo europeo. Pero los resultados de la mayoría de las iniciativas no han estado a la altura de las expectativas iniciales. Las diferencias estructurales imperantes entre ambas regiones son uno de los factores que explican este desempeño tan dispar, pero solo parcialmente y no de un modo determinante. Hay otros factores –particularmente tres: el compromiso político, el sistema

jurídico e institucional y las políticas y acciones comunes– cuyo adecuado manejo en Europa ha permitido establecer un «triángulo virtuoso», que contrasta con el «triángulo vicioso» de la integración latinoamericana.

El objetivo de este artículo es comparar los procesos de integración económica en Europa y América Latina e inferir lecciones que puedan servir para superar las actuales limitaciones del regionalismo latinoamericano. Con este fin, el texto se estructura en tres secciones: la primera analiza las principales características del triángulo virtuoso de la integración europea, la segunda las compara con las existentes en América Latina y la tercera desarrolla las principales conclusiones obtenidas de esa comparación.

■ El «triángulo virtuoso» de la Unión Europea

Aunque se han producido avances significativos en la dimensión política del proceso de integración europeo, la dimensión económica ha sido la dominante. Tradicionalmente, las propuestas de integración política –como el reciente proyecto de Constitución Europea– han generado más resistencia que las iniciativas económicas. En este contexto, la integración económica ha sido usada

exitosamente como un medio directo para conseguir objetivos económicos –en particular, el desarrollo de los Estados miembros–, pero también como un medio para lograr, de manera indirecta, objetivos no económicos de gran relevancia, tales como la pacificación tras la Segunda Guerra Mundial y la superación de los nacionalismos destructivos.

No obstante, el éxito del modelo europeo de integración no solo se fundamenta en los componentes económicos, como la aplicación de políticas y acciones comunes favorecedoras de la integración, sino que también se basa en la adopción de otros componentes, como el compromiso político y el sistema jurídico e institucional. Estos tres componentes han ido conformando el triángulo virtuoso de la integración europea. A continuación se examinan con más detalle.

Compromiso político. La exitosa evolución del proceso de integración europeo sugiere que el compromiso político es una precondition básica que debe cumplirse para que un acuerdo regional produzca los efectos positivos identificados por la teoría de la integración económica. La integración regional requiere un fuerte compromiso político por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. Este compromiso político no debe limitarse a las etapas iniciales del proceso, sino que debe ser sostenido a lo largo del tiempo. Merece la pena señalar que, a más de medio siglo de su inicio, la característica más destacable de la integración europea es su irreversibilidad, resultado de ese fuerte y sostenido compromiso político.

Sistema jurídico e institucional supranacional. Aunque la UE es principalmente un proceso de integración económica, también está basado en el derecho. La mayor parte de la actividad de la UE –y particularmente la económica– está cubierta por el derecho comunitario, esto es, está sujeta a un sistema jurídico supranacional. El derecho comunitario se caracteriza por dos rasgos fundamentales: su primacía y su directa aplicabilidad. La primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales asegura que el derecho comunitario no pueda ser alterado por ningún Estado miembro, mientras que la aplicabilidad directa sobre los países garantiza su carácter vinculante.

Las dos características mencionadas explican que el derecho comunitario se haya convertido en un instrumento de integración de significativa importancia, ya que ha dado lugar a una aproximación gradual de las legislaciones nacionales, al tiempo que ha contribuido a crear un ordenamiento jurídico común de la UE. Esta integración por medio del derecho ha sido posible

porque –y esto es particularmente pertinente para la posterior comparación con el caso latinoamericano– los Estados miembros han actuado de acuerdo con el derecho comunitario: es decir, han cumplido los compromisos suscritos en los tratados (derecho originario) e introducido las normas vinculantes que han desarrollado dichos tratados (derecho derivado).

Pero no solo el ordenamiento jurídico común ha impulsado los esfuerzos integracionistas, sino también el establecimiento de instituciones comunes dotadas de un poder de decisión supranacional, un conjunto claro de competencias y una cierta cantidad de recursos financieros propios. Estas instituciones han contribuido a que el proceso de integración persiguiera intereses comunes claramente identificados y no se dispersara en los diferentes intereses nacionales de los Estados miembros.

Las instituciones comunes han adquirido una naturaleza supranacional gracias a la transferencia parcial de soberanía nacional desde los Estados miembros hacia ellas. Tanto poderes de toma de decisión como de gestión han sido cedidos a estas instituciones comunes, de tal modo que una gran parte de sus acciones tienen carácter vinculante para los países que integran la UE. En otras palabras, el funcionamiento de las instituciones comunes es un ejercicio de soberanía compartida. Esto ha hecho que estas instituciones ha-

yan desempeñado un papel esencial en el fortalecimiento del proceso de integración económica.

**Los Estados miembros
que han adoptado el euro
han renunciado al control
nacional de dos políticas
económicas fundamentales:
la política monetaria
y la política cambiaria ■**

La última transferencia significativa de soberanía nacional se ha producido en el ámbito monetario con la introducción del euro como moneda única. Los Estados miembros que han adoptado el euro han renunciado al control nacional de dos políticas económicas fundamenta-

les –la política monetaria y la política cambiaria–, que han pasado a ser potestad exclusiva de una nueva institución común: el Banco Central Europeo. Asimismo, la adopción del euro ha impuesto límites a la política fiscal, ya que el Pacto de Crecimiento y Estabilidad obliga a los gobiernos a mantener bajo control su déficit público y su financiación por medio de la deuda.

La transferencia de soberanía a las instancias supranacionales no ha sido igual en todas las áreas económicas. Mientras que en algunas de ellas ha sido

muy importante (por ejemplo, en temas comerciales, agrícolas y monetarios), en otras prácticamente no se ha producido (por ejemplo, en cuestiones impositivas y sociales). Las instituciones comunes tienen un ámbito de acción limitado únicamente a aquellas atribuciones asignadas por el Tratado de la UE (conocido como Tratado de Maastricht). Además, el principio de subsidiariedad ha contribuido a definir los límites de las competencias de las instituciones comunes y a repartir los ámbitos de acción entre ellas y los Estados miembros. En línea con este principio, la responsabilidad para enfrentar un tema ha sido mantenida lo más cercana posible a la población afectada por él. Esa responsabilidad solo ha sido transferida subsidiariamente a un nivel comunitario cuando se consideró que el tema podía ser resuelto mejor por medio de una acción conjunta de la UE. Esto ha implicado que las instituciones comunes no hayan actuado en ciertos ámbitos que podían ser manejados de manera adecuada por los propios países miembros.

Además de crear instituciones comunes, la UE las ha dotado de recursos financieros propios. Este sistema es el que ha financiado los gastos del presupuesto comunitario, es decir, las políticas y acciones comunes por parte de las instituciones supranacionales. Esto ha permitido que tales instituciones alcancen un importante grado de autonomía presupuestaria, indispensable para llevar a cabo sus actividades sin depender de la voluntad de los Estados miembros.

Por último, es relevante destacar que el sistema jurídico e institucional descrito ha sido lo suficientemente flexible como para permitir su adaptación a las cambiantes circunstancias históricas. Esto ha facilitado la consecución de avances importantes en el proceso de integración, que, aunque lentos, han sido irreversibles. Solo se han dado aquellos pasos que han sido aceptados por todos los Estados miembros, lo que muchas veces implicó posponer decisiones sobre temas en los que no se había alcanzado un consenso. Nunca se ha intentado ir más deprisa de lo que el contexto histórico permitía.

Esta dinámica no solo ha hecho posible acordar lo que era factible en cada momento, sino que también ha permitido considerar las diferentes velocidades de progreso. La experiencia europea demuestra que no es realista esperar que todos los Estados miembros avancen a la misma velocidad, a menos que se acepte que esa velocidad sea establecida por los más rezagados. Esta situación ha tendido a hacerse más compleja a medida que el número de países participantes se ha incrementado, lo que ha dificultado la consecución de las políticas y acciones comunes.

Este principio de geometría variable ha permitido que un número limitado de Estados miembros –con voluntad y capacidad para asumir mayores compromisos– pueda adoptar iniciativas destinadas a profundizar el proceso de integración dentro del marco institucional común, sin que el resto de los países pueda bloquear la iniciativa. La aplicación de este principio implica la existencia previa de un grupo de Estados miembros con capacidad para asumir el liderazgo regional del proceso de integración: por ejemplo, el eje franco-alemán.

Políticas y acciones comunes. La UE ha perseguido el desarrollo económico de los Estados miembros mediante la integración de sus mercados nacionales, la creación de una moneda única y la aplicación de medidas reductoras de las diferencias internas. Por ello, las políticas y acciones comunes adoptadas para favorecer la integración económica han tenido tres objetivos fundamentales: la liberalización económica intra-UE –esto es, la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales en

el mercado regional–, la introducción del euro y la cohesión interna.

Se ha optado por la liberalización económica intrarregional como vía impulsora del bienestar, pero acompañándola de mecanismos redistributivos que favorezcan la aproximación de los niveles de bienestar de los diferentes territorios de la UE ■

La singularidad de este enfoque de integración económica radica en el hecho de que se ha optado por la liberalización económica intrarregional como vía impulsora del bienestar, pero acompañándola de mecanismos redistributivos que favorezcan la aproximación de los niveles de bienestar de los diferentes territorios de la UE. Este enfoque acepta que un proceso de inte-

gración produce costes y beneficios, aunque el objetivo es que su efecto neto sea potencialmente positivo, para lo cual es necesario adoptar políticas y acciones comunes de acompañamiento y compensación.

Las políticas de acompañamiento –políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales– son esenciales para que el potencial efecto positivo de la integración económica se materialice en la práctica. De lo contrario, los beneficios de la integración económica pueden atenuarse o incluso desaparecer. Las políticas de compensación son necesarias para enfrentar los efectos redistributivos de la integración económica. Esa compensación se ha llevado a cabo a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo

de Cohesión. Por medio de estos instrumentos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y los grupos sociales menos favorecidos.

■ El «triángulo vicioso» de la integración latinoamericana

Tras la crisis de los 80, el regionalismo se expandió por América Latina como un fenómeno compatible con los principios del libre mercado y libre comercio del nuevo modelo económico imperante. Este nuevo regionalismo se reflejó en la reactivación de procesos subregionales establecidos en los 60, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y en la creación de nuevos acuerdos subregionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur).

El nuevo regionalismo latinoamericano ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y captar nuevos flujos de inversión extranjera directa, lo que ha contribuido al crecimiento económico de la región. Junto con estos logros, ha cosechado otros de naturaleza no económica. Entre ellos merece especial mención la contribución de la integración al acercamiento político de la región y a la consolidación de la democracia.

Estos éxitos parecen haber animado a los gobiernos latinoamericanos a seguir impulsando los procesos de integración. En Centroamérica, los integrantes del MCCA han suscrito un Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y se encuentran negociando un Acuerdo de Asociación con la UE. En Sudamérica, el Mercosur se ha convertido en un espacio hacia el que intentan converger diferentes iniciativas de cooperación e integración económica. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Mercosur y la CAN, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (predecesora de la actual Unión de Naciones Sudamericanas) y las solicitudes de adhesión de Venezuela y Bolivia son manifestaciones de esta tendencia.

Sin embargo, estos acontecimientos no han logrado alterar la débil imagen que transmiten los procesos de integración económica en América Latina más allá de la retórica de las cumbres presidenciales. A pesar de los logros, estos procesos continúan sujetos a importantes limitaciones que impiden que la integración subregional contribuya eficazmente al desarrollo económico de sus Estados miembros. Comparados con la UE, estos procesos no han sido capaces de establecer un triángulo virtuoso. Como se muestra a continuación, el frágil compromiso político, el débil sistema jurídico e institucional y las

limitadas políticas y acciones comunes han configurado, por el contrario, un triángulo vicioso, que explica la creciente pérdida de dinamismo de la integración latinoamericana.

Frágil compromiso político. A diferencia de la experiencia europea, el proceso de integración regional en América Latina se ha distinguido por la ausencia

Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado, los gobiernos latinoamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a sus objetivos nacionales en desmedro de los regionales ■

de un compromiso político fuerte y sostenido. La percepción de potenciales conflictos entre los objetivos nacionales y los regionales está en el origen de esta ausencia. Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado, los gobiernos latinoamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a sus objetivos nacionales en desmedro de los regionales. La voluntad política para compartir soberanía, aplicar medidas comunes y repartir los costos de la integración ha sido muy

limitada. Para enfrentar esta situación, es necesario renovar el compromiso político y sostener en el tiempo la voluntad política de consolidar la integración regional.

Débil sistema jurídico e institucional. La concepción esencialmente intergubernamental –y no supranacional– del marco jurídico e institucional del regionalismo latinoamericano hace pivotar excesivamente el poder de decisión sobre las cumbres de presidentes. El compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales ha sido decisivo en los primeros años de los procesos de integración, pero ahora limita su profundización. El consenso entre los gobiernos ha estado fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada Estado miembro, lo que ha ralentizado y frenado el progreso de la integración regional.

Si se desea consolidar y profundizar la integración económica, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos, tanto comerciales como en materia de armonización y libre circulación de los factores productivos. Las tensiones desatadas en el seno del Mercosur son un claro ejemplo de este problema. Las disputas comerciales entre Brasil y Argentina durante 1999 revelaron los límites del sistema de solución de controversias comerciales vigente hasta entonces, basado en la constitución *ad hoc* de tribunales arbitrales. Para superar estas limitaciones, en 2002 se suscribió el Protocolo de Olivos para

la Solución de Controversias, que permitió crear el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM) en 2004. Este tribunal está encargado de garantizar la interpretación y aplicación uniforme de las normas del Mercosur, así como el cumplimiento de estas.

Sin embargo, el TPRM no ha resultado tan eficaz como se esperaba. Su incapacidad para solucionar controversias ha quedado en evidencia en varias ocasiones, de las que la más conocida es el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de celulosa en la margen uruguaya de la frontera fluvial entre ambos países. Frente a la ineficacia del TPRM para resolver esta disputa bilateral, fue preciso acudir al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Del mismo modo, el TPRM no ha contribuido a una mayor internalización de las decisiones comunitarias. Actualmente, solo 47% de las normas comunitarias aprobadas en el Mercosur desde 1991 han sido incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales¹.

En este contexto, es necesario dotar a los procesos de integración subregional de mecanismos institucionales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para superar con rapidez los obstáculos para una mayor integración económica. Lamentablemente, en América Latina todavía no se ha aceptado la idea de establecer una auténtica secretaría supranacional con funcionarios civiles, que no represente simplemente los intereses de los gobiernos.

Un problema adicional de la construcción limitada a lo intergubernamental del proceso de integración latinoamericana es que se ha llevado a cabo sin que existiera un grupo claro de países con capacidad efectiva para asumir el liderazgo de cada proceso subregional. Aunque El Salvador y Guatemala en el MCCA, Colombia y Venezuela (hasta 2006) en la CAN y Brasil y Argentina en el Mercosur han intentado desempeñar este rol, no han logrado generar un impacto sustancial en la dinámica de la integración regional.

Las limitaciones del enfoque intergubernamental han venido acompañadas por una institucionalidad regional caracterizada por la excesiva complejidad y el elevado número de instituciones, especialmente en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Sistema Andino de Integración (SAI). Esto no solo ha limitado la eficacia del sistema institucional, sino que también ha

1. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal): *Informe Mercosur* N° 12, BID / Intal, Buenos Aires, 2007, p. 63.

generado un grave problema de financiación. En suma, todo ello ha contribuido a provocar una importante debilidad institucional que obstaculiza el avance de la integración regional.

Limitadas políticas y acciones comunes. Como ya se argumentó, las políticas y acciones comunes de acompañamiento y compensación han sido fundamentales para el éxito de la integración europea. La debilidad de este tipo de políticas comunes en los nuevos procesos de integración latinoamericana explica la mayor parte de sus actuales limitaciones. A diferencia de Europa, estos procesos no han sido capaces de desplegar las políticas de acompañamiento básicas para establecer una unión aduanera y alcanzar un grado significativo de convergencia macroeconómica. En cuanto a las políticas de compensación, apenas han sido contempladas.

En todos los acuerdos subregionales en América Latina se ha avanzado en la constitución de una zona de libre comercio exenta de aranceles intrarregionales como primer paso para crear una unión aduanera. No obstante, se trata de procesos que todavía no se han completado. Se mantienen excepciones sectoriales en el libre comercio y se continúa

**A pesar de la expansión
experimentada desde
principios de los 90,
el comercio intrarregional
sigue siendo reducido
dentro del comercio total ■**

recurriendo a las barreras no arancelarias. En este contexto, no es sorprendente comprobar que, a pesar de la expansión experimentada desde principios de los 90, el comercio intrarregional sigue siendo reducido dentro del comercio total. En los mejores años del periodo 2002-2007, las exportaciones intrarregionales no lle-

garon a representar más de 10% o 20% de las exportaciones totales: en concreto, 10,5% en la CAN (en 2004), 14,9% en el Mercosur (en 2007) y 20% en el MCCA (en 2007)². Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la UE, donde el comercio intrarregional representa más de 60% del comercio total³.

El predominio del comercio extrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos latinoamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales. También explica por qué en momentos de

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Cepal, Santiago de Chile, 2008, Cuadro iv.1, p. 121.

3. Este porcentaje se ha obtenido a partir de la base de datos Comext de la Oficina Estadística de la UE, Eurostat, <<http://ec.europa.eu/eurostat/>>.

conflicto –como el que se vive en la actualidad– no ha favorecido los procesos de integración. Para que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia en el desarrollo de América Latina, es necesario adoptar acciones comunes que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la eliminación de las excepciones sectoriales, la supresión de las barreras no arancelarias y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo. Todo ello sin olvidar que, para lograr la completa movilidad de bienes y servicios dentro de la unión aduanera, es preciso otorgar el mismo tratamiento a los bienes y servicios no originarios de ella; es decir, que el libre comercio se extienda al conjunto de bienes y servicios consumidos –y no solo producidos– dentro de la unión aduanera. Este proceso no será fácil y requerirá –especialmente en el caso de los servicios– de cierta gradualidad⁴.

La adopción del arancel externo común (AEC) –otro elemento esencial de una unión aduanera– tampoco se ha completado. Todavía quedan partidas del universo arancelario sin cubrir por el AEC debido a las excepciones sectoriales y nacionales. Por ejemplo, en el Mercosur los bienes de capital, los productos informáticos, las telecomunicaciones, los automóviles y el azúcar están amparados por regímenes sectoriales específicos, a los que se suman los productos incluidos por cada Estado miembro en las respectivas listas nacionales de excepciones.

El establecimiento de un AEC obliga a adoptar una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar los mismos aranceles frente a terceros países; las modificaciones al AEC han de ser negociadas de forma conjunta. Como parte de esa política comercial común, se debe buscar la armonización de otras áreas, como los regímenes especiales de importación (admisión temporal, *drawback*⁵) y los instrumentos de defensa comercial (salvaguardias, antidumping). Sin embargo, los procesos de integración subregional de América Latina apenas han avanzado en la armonización de estas áreas, lo que retrasa la configuración de una verdadera política comercial común y contribuye a erosionar aún más el AEC.

4. Los países desarrollados cuentan con significativas ventajas competitivas en el sector de los servicios, y por ello están presionando para que las uniones aduaneras entre países en desarrollo incorporen un alto grado de liberalización en dicho sector. El hecho de que esta liberalización requiera importantes cambios legislativos internos ha incrementado la preocupación de los gobiernos de los países en desarrollo, ya que estos cambios les restarán soberanía económica nacional y reducirán el margen de maniobra de sus políticas públicas.

5. Régimen por el cual las personas jurídicas que realicen exportaciones pueden obtener la devolución de los impuestos de importación que hayan gravado los insumos o materias primas que formen parte del bien exportado.

**Los países latinoamericanos
han tendido a negociar
bilateralmente sus TLC,
erosionando la dimensión común
de la protección arancelaria
garantizada por el AEC ■**

Como ya se señaló, el AEC obliga a que las negociaciones comerciales se realicen de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera ya que genera un mayor poder de negociación regional. En las uniones

aduaneras formadas por países en desarrollo, la posibilidad de aprovechar este mayor poder es singularmente importante porque permite enfrentar en mejores condiciones las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, los países latinoamericanos apenas han aprovechado esta ventaja, como demuestra el hecho de que han tendido a negociar bilateralmente sus TLC, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Las recientes negociaciones de los países centroamericanos y andinos con Estados Unidos son un claro ejemplo de ello.

La ausencia de una auténtica política comercial común no solo implica desaprovechar el poder de negociación regional, sino que también pone en peligro los avances en la armonización del AEC. El problema surge cuando el AEC debe convivir con una serie de TLC bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. Por ejemplo, la entrada en vigor del TLC entre los países miembros del MCCA y EEUU –conocido como TLCAC-RD– está poniendo en evidencia este problema, ya que no se está produciendo de forma homogénea en todos los países. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente por cada país, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del TLCAC-RD será distinto en cada país y, por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países. El hecho de que EEUU sea el principal socio comercial del MCCA convierte las excepciones al AEC originadas por la aplicación del TLCAC-RD en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana.

Esta débil política comercial común conduce a visiones dispares entre los Estados miembros sobre las opciones estratégicas de vinculación extrarregional. En el MCCA, por ejemplo, Costa Rica ha cortado sus vínculos con Taiwán e iniciado la negociación de un TLC con China, mientras que el resto de los miembros mantienen en vigor el TLC con Taiwán. En la CAN, Colombia y Perú han negociado por separado un TLC con EEUU, al tiempo que Venezuela y Bolivia han optado por su incorporación al Mercosur y a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En el Mercosur se han registrado

menos discrepancias estratégicas, pero Uruguay ya ha manifestado su interés de negociar un TLC con EEUU y Venezuela, una vez que se convierta en miembro pleno, puede generar serias tensiones a la hora de elegir los socios extrarregionales del bloque, dado el discurso antiestadounidense del presidente Hugo Chávez y su escaso entusiasmo ante la posibilidad de negociar un Acuerdo de Asociación con la UE.

Junto con la política comercial, la administración aduanera común es el otro elemento indisociable de la formación y el funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no solo debe aplicarse a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además debe ser recaudado y administrado conjuntamente. Asimismo, la recaudación del AEC debe ser considerada como una fuente de ingresos comunitarios destinados a la financiación de políticas y acciones comunes que consoliden y profundicen el proceso de integración.

Hasta el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera común son limitados en los procesos de integración subregional de América Latina. Todavía no existe un esquema en el que los servicios de administración aduanera estén únicamente localizados en la periferia exterior del territorio aduanero común. Tampoco ha habido avances sustanciales en el establecimiento de mecanismos adecuados de armonización tributaria y de recaudación y distribución de los ingresos del AEC captados por las aduanas periféricas. Este tema reviste suma importancia en América Latina, ya que será preciso definir el destino de los recursos que se recaudan en las aduanas periféricas. Estos recursos incluyen tanto los ingresos de carácter arancelario como los impuestos nacionales que se cobran en las aduanas a los bienes importados.

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas entre los Estados miembros. En el caso de la nueva integración latinoamericana, la coordinación de tales políticas es muy limitada. Como consecuencia de ello, las medidas adoptadas por cada país para ajustarse a los cambios de la economía internacional han terminado incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. Un claro ejemplo de ello fue la devaluación del real adoptada en enero de 1999 por el gobierno brasileño para ajustarse a la creciente inestabilidad financiera internacional generada por las crisis de Asia y Rusia. La devaluación generó un impacto inmediato tanto en Argentina –que tenía un

sistema de tipo de cambio fijo— como en Paraguay y Uruguay. Las tensiones desatadas tras la devaluación entre los miembros del Mercosur desencadenaron la crisis más seria de este bloque subregional desde su creación en 1991. Algo similar ocurrió posteriormente, en 2001 y 2002, con el fin del plan argentino de convertibilidad.

Conscientes de este problema, los gobiernos latinoamericanos han tomado medidas para avanzar en la coordinación de sus políticas macroeconómicas. En cada grupo subregional se ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para esa coordinación. La evidencia empírica disponible demuestra que el grado de cumplimiento de estos criterios ha sido modesto⁶. Estos criterios han acabado siendo utilizados únicamente para dar seguimiento a la evolución económica del respectivo grupo subregional, sin un compromiso político para cumplirlos. Las posibilidades reales de que esta situación se revierta parecen ser todavía muy reducidas, ya que los compromisos regionales siguen ocupando una posición secundaria entre las prioridades de los gobiernos.

En definitiva, la integración económica en América Latina no ha sido apoyada adecuadamente con políticas y acciones comunes de acompañamiento. Ello explica que el MCCA, la CAN y el Mercosur sigan siendo uniones aduaneras imperfectas —con zonas de libre comercio intrarregional incompletas, AEC sujetos a excepciones, políticas comerciales comunes débiles y la ausencia de una administración aduanera común— en las que la coordinación de las políticas macroeconómicas es muy escasa. En este contexto, la posibilidad de que los efectos potencialmente positivos de la nueva integración latinoamericana se materialicen en la práctica es muy limitada.

**Las políticas de
compensación son
prácticamente inexistentes
en el nuevo regionalismo
latinoamericano a pesar de
las importantes asimetrías
intrarregionales ■**

Finalmente, en lo que se refiere a las políticas de compensación, estas son prácticamente inexistentes en el nuevo regionalismo latinoamericano a pesar de las importantes asimetrías intrarregionales. Los Estados miembros relativamente más

6. V. los informes regulares de convergencia macroeconómica de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano en <www.secmca.org/Documentosinformeseconomicos.htm>; los de la Secretaría General de la Comunidad Andina en <www.comunidadandina.org/economia.htm> y los del Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur en <http://gmm.mecon.gov.ar/indice_esp.htm>.

desarrollados de cada acuerdo subregional son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por la integración económica. Si los nuevos proyectos subregionales de integración pretenden perdurar en el tiempo, deben generar un proceso que no solo mejore la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, sino que además sea percibido como equitativo por todos los países miembros.

Para ello sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de los acuerdos subregionales compensaran a los potenciales perdedores. La experiencia europea demuestra que una forma de llevar a cabo tal compensación es a través de la solidaridad financiera materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Esta experiencia podría ser adaptada a las peculiaridades del caso latinoamericano de manera que diera lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social. El establecimiento de un instrumento de estas características enfrentaría irremediablemente el problema de su financiación, puesto que las restricciones presupuestarias de los gobiernos no permitirían crear un mecanismo con capacidad suficiente para incidir sobre el proceso de integración. Una forma de mitigar esta limitación sería contar con el apoyo complementario de la cooperación internacional –especialmente de la UE–. No obstante, sería imprescindible incluir una razonable participación latinoamericana en la financiación de ese instrumento, pues de lo contrario se estaría adulterando el componente de solidaridad intrarregional.

Por el momento, el interés de los gobiernos latinoamericanos en este tipo de instrumentos ha sido –con la relativa excepción del Mercosur– más formal que real. En el caso del Mercosur, la experiencia europea ha comenzado a ser tímidamente tenida en cuenta con la creación en 2005 del Fondo para la Convergencia Estructural (Focem), que cuenta con un capital anual de 100 millones de dólares, de los cuales 70% corresponde a las contribuciones de Brasil, 27% de Argentina, 2% de Uruguay y 1% de Paraguay⁷. Estos porcentajes se establecieron teniendo en cuenta la participación media histórica de cada

7. Los recursos del Focem irán destinados a financiar cuatro programas: la promoción de la convergencia estructural (Programa I), el desarrollo de la competitividad (Programa II), la promoción de la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas (Programa III) y el fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración (Programa IV). Los recursos dirigidos a la financiación de los proyectos de los tres primeros programas se distribuirán priorizando a los países de menor desarrollo relativo, sobre la base de los siguientes porcentajes de asignación: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil. Para más detalles, v. Intal: *Informe Mercosur* N° 11 y N° 12, BID / Intal, Buenos Aires, 2007.

país en el PIB del Mercosur, lo que ilustra nítidamente el importante grado de asimetría estructural existente en el bloque. Pese a este avance, los modestos recursos del Focem ponen de manifiesto que se trata de un instrumento de compensación muy parcial para Paraguay y Uruguay, aunque también implica un reconocimiento político a los problemas que generan las asimetrías estructurales y de políticas en el acceso a los potenciales beneficios del proceso de integración económica.

En cualquier caso, conviene hacer notar que los mecanismos redistributivos como el Focem son instrumentos que únicamente facilitan la reducción de las asimetrías originadas por los factores estructurales (nivel de desarrollo económico, tamaño de los mercados, localización geográfica, dotación de factores productivos, etc.). Sin embargo, estos mecanismos no son efectivos para mitigar las asimetrías de políticas, esto es, las que se generan por la adopción de políticas públicas. Los socios más grandes de cada acuerdo subregional pueden aplicar determinadas políticas –como los incentivos a la producción e inversión o la promoción de exportaciones– con mayor eficacia y alcance, distorsionando la competencia en el mercado intrarregional e incidiendo negativamente en los socios más pequeños. La atenuación de estas asimetrías de políticas exigiría la coordinación y armonización de las políticas públicas de los Estados miembros, un tema en el que –como se ha indicado anteriormente– el avance ha sido prácticamente nulo.

■ Conclusiones

El modelo europeo de integración económica se ha convertido en una inevitable referencia para cualquier proyecto de integración. En los proyectos en los que participan países en desarrollo como los latinoamericanos, es aconsejable utilizar la referencia europea con precaución, ya que existen importantes diferencias estructurales entre ambos bloques. A pesar de esto, algunas características de la praxis de la integración económica europea proporcionan útiles directrices para el nuevo regionalismo latinoamericano. En este sentido, es relevante destacar que la experiencia europea sugiere que:

1. El compromiso político es una precondition básica que ha de cumplirse para que la integración económica avance.
2. El sistema jurídico e institucional es un factor clave para la integración económica. En el caso europeo, el derecho comunitario ha dado lugar a un ordenamiento jurídico supranacional que ha permitido una gradual aproximación de

las legislaciones nacionales en temas económicos. Asimismo, las instituciones comunes, dotadas de un poder de decisión supranacional, un conjunto claro de competencias y una cierta cantidad de recursos financieros propios, han ayudado a perseguir intereses económicos regionales claramente identificados.

3. Las políticas y acciones comunes de acompañamiento –tales como políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales– y de compensación –fondos estructurales e instrumentos de cohesión social– son factores claves para que los efectos netos potencialmente positivos de la integración económica se materialicen en la práctica.

La evolución del nuevo regionalismo en América Latina difiere sustancialmente de la experiencia europea. Los procesos subregionales de integración económica se han reactivado o creado sin un compromiso político fuerte y sostenido y con un débil marco jurídico e institucional. Tampoco han sido capaces de aplicar las políticas y acciones comunes de acompañamiento básicas para establecer una unión aduanera y lograr un grado adecuado de convergencia macroeconómica. Por lo que se refiere a las políticas y acciones comunes de compensación, estas apenas han sido consideradas. Sin medidas adicionales destinadas a atender las necesidades específicas de los Estados miembros relativamente menos desarrollados, los potenciales beneficios de la integración económica apenas los alcanzarán, y las asimetrías intrarregionales se agravarán.

Todos estos factores explican las serias limitaciones de la integración económica latinoamericana. Si estas limitaciones no se superan con medidas adecuadas, el nuevo regionalismo no podrá contribuir eficazmente al desarrollo económico de América Latina ni tampoco podrá convertirse en un instrumento eficaz de inserción internacional. En un mundo globalizado e inmerso en una crisis económica con perspectivas inciertas, el costo de oportunidad de debilitar aún más la integración latinoamericana puede ser muy alto. ☐