

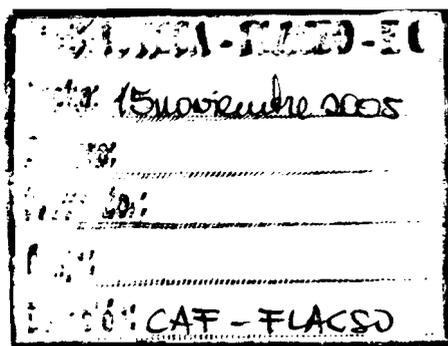
La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario
Quito, 29-30 de junio de 2005





© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-099-8
Sistematización: Claudia Donoso
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: julio, 2005

Índice

Introducción

Antonio Parra Gil	7
Luis Palau	9
Adrián Bonilla	10

PONENCIAS

Integración comercial y territorio	15
Luis Alberto Oliveros	

Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica	27
Francisco Leal Buitrago	

Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA	37
Rosalía Arteaga	

Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional	41
Gioconda Herrera	

La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana	51
Teresa Valdés	

La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica	67
Didier Opertti	

El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica	75
Roberto Guarniere	

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración	83
Félix Córdova Moyano	

Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA	91
Rosalía Arteaga	

PRESENTACIONES

Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica	99
Rolando Terrazas	
Integración económica y cohesión social en Sudamérica	109
András Uthoff	
Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica	133
Allan Wagner	
Integración y democracia	139
Marco Aurelio García	
Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías	145
Luis Abugattás	
Integración energética en Sudamérica	151
Mauricio Garrón	
La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica	159
Yolanda Kakabadse	
Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente	163
Jorge Jurado	
Síntesis y conclusiones	173
Julio Prado Espinosa	

El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica

Roberto Guarniere²

Para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) la integración latinoamericana y sus retos futuros forman parte de las razones fundamentales de la existencia de la institución. Como claramente queda estipulado en su Convenio Constitutivo, en su **Artículo 3**:

Son propósitos fundamentales del SELA:

- a) promover la cooperación intraregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros*
- b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.*

Así mismo en su **Artículo 5**, numeral segundo, es un objetivo del SELA:

“Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos, o de éstos con otros Estados Miembros del SELA y en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos”

1 Secretario Permanente de la SELA.

El SELA apoyado en su amplia membresía y producto de sus objetivos y propósitos fundamentales, es un organismo que está particularmente involucrado en el proceso de integración regional y debe participar de forma activa dentro de las discusiones relevantes sobre el tema de la integración Latinoamericana y caribeña.

Existe un tema fundamental dentro del debate sobre los procesos de integración regional; - el tema de las asimetrías-. Este es un tópico importante que requiere de una mayor elaboración en cuanto a su definición operativa y sobre las áreas en las que es necesario avanzar.

Las asimetrías se manifiestan en dos direcciones, ambas relevantes en los procesos de integración. Por una parte, porque tienen consecuencias en la distribución de costos y beneficios de la liberalización comercial entre países mediante su impacto sobre las variables claves de los mercados internos: empleo, inversión, producto, poniendo en marcha acciones compensatorias. Por la otra, porque la existencia misma de asimetrías y de su extensión e intensidad, en el conjunto de países a integrarse, afecta directamente su potencial efectivo de integración. De ahí, que pueda decirse que mientras más numerosas y marcadas las asimetrías, menor el beneficio colectivo de la integración y dada la necesidad de compensarlas, más lento su avance.

En gran medida la viabilidad de los procesos de integración depende del manejo que se realice respecto a las asimetrías que presentan los diferentes países de la región. La importancia de definir claramente que son las asimetrías y de clasificarlas va más allá de ser una inquietud teórica. Una clasificación clara sobre que se hace referencia cuando se habla de asimetrías en el campo de la integración permite establecer las responsabilidades a la hora de afrontarlas y que tipos de indicadores se deben utilizar para evaluarlas y medir los impactos que diferentes las políticas pueden tener sobre ellas.

El término asimetría se utiliza, por extensión de un concepto geométrico, para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración. Si bien es cierto que bajo este concepto se pueden englobar muchas cosas, es pertinente acotar que el término asimetría es usado para denotar diferencias profundas en cuanto a las condiciones que puede tener un país para enfrentar un proceso de integración y que generalmente el término tiende a ser usado para denotar las limitantes específicas de ciertos países.

Las asimetrías son relevantes en el sentido que deben ser tomadas en cuenta a la hora de avanzar en los proyectos de integración, pero más allá de simplemente ser referencias en escritos deben servir para impulsar acciones tendientes a enfrentarlas. Es entonces donde un a clasificación de las asimetrías se muestra útil.

Existen dos categorías a grosso modo para definir las asimetrías. La primera se refiere a las asimetrías estructurales que presenta un país y la segunda se refiere a las asimetrías políticas³ cuyo concepto debe ampliarse a político-institucionales, ya que muchas de las dificultades o limitaciones de las economías no reflejan solo el proceso político sino que son muchas veces el reflejo de carencias institucionales. Tomando en cuenta esto, se pueden clasificar las asimetrías en aquellas que son estructurales, aquellas que son político-institucio-

2 Esta clasificación se encuentra en el trabajo de Roberto Bouzas, "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe", 2003.

nales y aquellas que pueden estar en una zona intermedia. Una vez dicho esto es conveniente elaborar un ejemplo para ilustrar las diferencias. Un típico caso de asimetría estructural presente en un país es como éste es afectado por un *shock* externo, como puede ser la subida del precio del petróleo. Esta subida afectará de manera diferente a un país importador neto que a uno exportador neto y esta diferencia depende de la dotación de recursos que tenga cada país no del proceso político e institucional del mismo. Por otro lado la legislación laboral de un país puede representar un caso de asimetría. Una nación puede tener un mercado laboral bastante intervenido y distorsionado mientras que otra puede tener un mercado eficiente y con claridad en la formación de los precios. Este tipo de asimetrías entran dentro de las político-institucionales. Las modificaciones o decisiones que se tomen al respecto dependerán del proceso político y las instituciones que existan dentro de cada país. Existen casos en los que puede resultar difícil clasificar una determinada asimetría; por ejemplo las dificultades que puede tener un país importador de capitales para poder desarrollar una política monetaria autónoma. En este caso la asimetría presenta una mezcla de ambas categorías, por lo que se puede decir que pertenece a la zona intermedia.

La clasificación permite establecer responsabilidades a la hora de resolver aquellas asimetrías que representen impedimentos en el alcance de los potenciales beneficios del proceso de integración. Aquellas áreas que son responsabilidad exclusiva de los países individuales deben ser subsanadas por estos, lo que no impide que puedan haber concesiones o formulas que permitan hacer los ajustes de manera menos traumática, pero es responsabilidad última de cada país el resolver los problemas que generan estas asimetrías. Por otro lado, aquellos problemas estructurales pueden ser resueltos de forma coordinada y con la participación de varias naciones. Utilizando el ejemplo antes señalado sobre la variación del precio del petróleo, si fuese el caso de que dos naciones, una exportadora neta otra importadora, formaran parte de un esquema de integración, se podrían establecer mecanismos de compensación o algún fondo para enfrentar estas contingencias. La existencia de una tercera “zona” abre la posibilidad para soluciones que comprendan coordinación y cooperación pero con un fuerte componente de responsabilidad nacional.

Cuadro ejemplo de clasificación:

Asimetrías Estructurales	Zona Intermedia	Asimetrías Político-Institucionales
<ul style="list-style-type: none"> - Tamaño de la economía - Riesgos de desastres naturales - Ingreso per capita - Especialización en el sector exportador - Interdependencia - Volatilidad - Shocks externos 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura básica - Capital humano - Desarrollo tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco legal - Profundidad de los mercados financieros - Flexibilidad en los mercados - Ordenamiento territorial - Finanzas públicas - Imperio de la ley

La integración por lo general se da en países que tienen diferencias notorias en muchas áreas. Estas diferencias hacen que los costos y beneficios de los procesos de integración no sean distribuidos de forma homogénea entre las naciones participantes, así como tampoco entre los sectores dentro de un país específico. Las asimetrías pueden constituir por lo tanto, obstáculos insalvables o factores de interrupción o ralentización del proceso de integración. En un caso porque pueden introducir costos excesivos para algunos miembros del esquema que pueden resultar intolerables desde el punto de vista económico y político, como por ejemplo, un incremento temporal prolongado del desempleo abierto o disfrazado y presiones sobre la balanza de pagos y las reservas internacionales. Por otro lado; porque independientemente de la eventual reacción protectora de las autoridades de los países afectados, impiden la aparición y reducen la operatividad de los ajustes positivos que deberían ocurrir espontáneamente a consecuencia de la liberalización económica en materia de reasignación de factores productivos. Esto limita la expansión general del producto interno y la elevación de la eficiencia general.

La existencia de las asimetrías afecta directamente los objetivos fundamentales del proceso de integración:

- Crecimiento del mercado interno/empleo.
- Eficiencia, tanto estática como dinámica.
- Convergencia de los ingresos nacionales de los países miembros.
- Balance económico regional dentro de cada país.
- Cohesión Social.

Bajo esta perspectiva, es natural que si algunos de los objetivos claves: crecimiento, empleo, convergencia de los ingresos nacionales y balance regional se ven afectados significativamente por la liberalización comercial, tenderán a producirse reacciones de protección por parte de las autoridades respectivas dirigidas a contrarrestar las causas o a compensar sus efectos. Reacciones, que en todo caso conducen a la interrupción o demora de la liberalización o de sus resultados efectivos. Es importante subrayar el componente temporal de los posibles efectos adversos subsiguientes a la apertura comercial porque permite poner de relieve el contraste Mercado/Intervención Oficial y la necesidad de encontrar una posible combinación óptima de ambos componentes en un proceso de integración exitoso. De manera que la intervención del Estado induzca o fortalezca la aparición espontánea de reacciones de emprendedores, consumidores y factores de producción consistentes con la liberalización evitando por otra parte que la operación del mercado, por si solo, conduzca a la aparición de efectos económicos y sociales inconsistentes con los objetivos últimos a nivel colectivo y por lo tanto políticamente insostenibles.

Antes del proceso de liberalización e integración se puede decir que existe un equilibrio y que este equilibrio es perturbado por los procesos de integración y de apertura comercial y financiera. Los nuevos equilibrios aunque puedan traer beneficios agregados, di-

fácilmente serán *pareto* óptimos en el sentido que todo el mundo quedará en mejor situación que la que estaba anteriormente, cuando menos en el corto plazo. Este mismo hecho puede comprometer la viabilidad de los proyectos de integración y generar reacciones adversas a los mismos.

Dentro de este contexto de ajuste y metas últimas de las autoridades, la cuestión radica en diseñar y acordar colectivamente un conjunto de instrumentos y de acciones tendientes a evitar un resultado inferior al prevaleciente antes del inicio de la liberalización. Se deberá procurar entonces que el proceso de ajuste subsiguiente a la liberalización del comercio no sólo conduzca a un conjunto de equilibrios superiores al existente inicialmente, sino que además evite sendas o trayectos de las principales variables relevantes (empleo, producción, exportación), que signifiquen disminuciones excesivas en su “quantum” o en el tiempo, independientemente que al final de ese ajuste puedan estar por encima de los valores de arranque.

Existen muchos tipos de asimetrías, más se podría decir que la simetría es sencillamente la excepción en los procesos de integración. El problema radica en la gravedad de las mismas y como son resuelta o canalizada. Es de interés colectivo que se le de un tratamiento adecuado al tema de las asimetrías y que se tomen en cuenta a la hora de profundizar los procesos de integración para evitar generar reacciones adversas que pongan en riesgo la integración regional. Es por esto que se debe ir más allá de la simple clasificación y de establecer indicadores de diagnóstico y seguimiento de las asimetrías así como generar mecanismos que permitan atacar estos problemas de manera eficiente. Existen muchas maneras de hacer frente a las asimetrías, la literatura de integración esta repleta de mecanismos como fondos de cohesión, salvaguardas, trato especial diferenciado, diferencias en los plazos de entrada en vigencia de las resoluciones, redes de protección, etc. La existencia de asimetrías justifica la intervención pública, pero esta debe ser precedida por un diagnóstico adecuado y la elaboración de políticas acertadas. Es imperativo avanzar en un sistema de indicadores de medición y seguimiento sobre las asimetrías para reforzar el proceso de integración regional, pero sobretodo en la arquitectura institucional capaz de llevar esta tarea a cabo.

Se requiere por lo tanto una institucionalidad específica para un manejo eficiente de las asimetrías. Y por institucionalidad se entiende, tanto el componente institucional como el de acuerdos y mecanismos que se activarían en circunstancias previamente convenidas y que pudieran operar a través de instituciones ya existentes.

El paso previo tiene que ser la consideración sistemática de las asimetrías, de su incidencia específica, de sus efectos y de la distribución de responsabilidades y competencias a nivel nacional y regional para manejar programas y actividades dirigidos a su compensación o corrección.

Se trataría en una primera fase de hacer una evaluación eminentemente técnica que debería concluir con un conjunto de recomendaciones concretas, debidamente fundamentadas y estructuradas con el detalle suficiente para facilitar su eventual constitución, incluyendo en el caso de organismos, la consideración de sus órganos deliberantes y ejecutivos, y representación de los aspectos presupuestarios y financieros, de las modalida-

des de asignación de cuotas, de elegibilidad de acceso a las respectivas facilidades, entre otros.

La idea es que el informe del grupo técnico responsable de esta evaluación contuviera todos los elementos necesarios para una oportuna decisión política en la cual se acordarían las correspondientes acciones para la adopción de las recomendaciones que pudieran quedar definitivamente aprobadas. Este procedimiento, podría proceder por etapas de modo que luego de una primera consideración integral de esta materia, pudieran designarse grupos especializados en concordancia con la naturaleza de los organismos o mecanismos recomendados en principio, para su definición ulterior y remisión al foro político correspondiente

Habiendo remarcado la importancia de avanzar en la institucionalidad necesaria para el tratamiento de las asimetrías existe un importante tema a considerar: el que atañe a la vulnerabilidad externa de las economías Latinoamericanas; y en particular la vulnerabilidad de las economías nacionales a perturbaciones externas de carácter transitorio por causas no directamente relacionadas con la posición de las variables macroeconómicas fundamentales.

La historia económica latinoamericana y caribeña demuestra que se trata de una situación altamente relevante, tanto por su frecuencia, como por la gravedad de sus consecuencias. Los *shocks* negativos traen efectos de contracción en la demanda agregada y reducen el ingreso, muchas veces producto de las decisiones de política económica adoptadas como consecuencia de las perturbaciones externas desfavorables. Asimismo, la situaciones de presión sobre las reservas internacionales (fugas de capitales o paradas repentinas de entradas de capital) y el tipo de cambio, y en ultima instancias sobre la liquidez y el sector financiero de un país, producto de crisis de tipo contagio, tienen consecuencias restrictivas inevitables y pueden determinar inclusive la aplicación de medidas restrictivas unilaterales o la activación de medidas de salvaguarda que significan en todo caso la interrupción, suspensión o revisión del proceso de liberalización comercial.

En estos casos, el alto grado de vulnerabilidad –volatilidad- de algunas economías a shocks externos derivado de características de su estructura económica (más no de políticas macroeconómicas inadecuadas e inconsistentes con el equilibrio de la balanza de pagos) constituyen un tipo de asimetría del todo relevante para un esquema de integración y debe merecer por lo tanto, una respuesta colectiva adecuada a su naturaleza y significación.

Generalmente estas perturbaciones afectan economías, con reducido margen de maniobra –y de tiempo- para afrontar este tipo de perturbaciones, que pueden resumirse en crisis de liquidez. Se trata pues, fundamentalmente, de casos de requerimientos extraordinarios de liquidez –concretamente de liquidez internacional-. Casos en los cuales, de no privar un financiamiento oportuno y significativo en monto y condiciones, será inevitable ejecutar una política económica restrictiva. Una restricción de hecho no justificada por razones fundamentales pero que de todos modos conduce a una frustración del potencial de crecimiento económico interno y afecta el proceso de integración.

Existe así una situación que justificaría la provisión inmediata y colectiva de liquidez al país afectado. De liquidez en todo caso a corto plazo y siempre, que quede absolutamente claro que el motivo de la perturbación es de carácter eminentemente financiero no rela-

cionado con un manejo inapropiado de la política económica interna. Es importante que esto fuese por una decisión colectiva pues ello así significaría además, un reconocimiento regional de que no habría razones fundamentales para la continuación del comportamiento adverso de sectores de inversionistas y tenedores de activos hacia esa economía nacional, desalentándolo.

La recurrencia en los últimos años de crisis monetarias de este tipo –por contagio– en muchos países de América Latina, independientemente a veces, aunque no en todos los casos, de la consistencia de las políticas económicas con el equilibrio externo constituye una demostración inobjetable de la procedencia de constituir fondos monetarios regionales. En particular, de un fondo monetario latinoamericano. No se trata, es importante reiterarlo, de competir con el Fondo Monetario Internacional. Este sería un organismo totalmente complementario al FMI que llenaría un espacio y atendería una necesidad real que el FMI actual no está equipado para manejar eficientemente, pero que tiene consecuencias graves no solo para el país que confronta este tipo de problemas sino también para sus socios y para el proceso mismo de liberalización comercial. Un fondo monetario latinoamericano, debería ser, una pieza clave del instrumental colectivo para la eficiente neutralización o compensación de asimetrías, vinculadas con el sector externo. Su membresía no debería ser restringida a los países miembros de determinados acuerdos de integración subregional sino abierto a todos los países latinoamericanos y caribeños. La contribución de un fondo monetario latinoamericano a la estabilidad financiera y monetaria regional y global sería de mucho valor. Un fondo monetario latinoamericano puede no solo estar constituido para atender con eficiencia un tipo de asimetría de perversas consecuencias para la integración económica latinoamericana y caribeña, sino todavía más como una pieza de valor específico propio dentro de la nueva arquitectura financiera internacional.

Es importante señalar, que los shocks externos pueden tener un componente importante de deterioro de términos de intercambio o de manejo macroeconómico inadecuado. De ser así, evidentemente, un ajuste real será inevitable y aquí precisamente tendría que entrar en juego posiblemente el FMI. De manera que ante la presencia de este tipo de problemas podrían emprenderse acciones coordinadas entre ambos organismos que se reforzarían mutuamente.

Como en cualquier proyecto de esta envergadura se suscitan un conjunto de cuestiones delicadas para su constitución. Algunas de no fácil ni directa solución, como la definición de su capitalización, la materia de las cuotas de capital y el poder de votos, el acceso a los recursos y la condicionalidad, el tema de la toma de decisiones, entre otras. Todo ello puede resolverse satisfactoriamente para las partes de haber la necesaria voluntad política.

Es importante que los gobiernos latinoamericanos y caribeños demuestren en decisiones operativas su compromiso con el proceso de integración regional. La adopción de un plan para la consideración integral de mecanismos concretos para el tratamiento de las asimetrías constituiría una extraordinaria señal en este sentido. Así mismo es importante realizar, pese a que se han producido avances en los procesos de integración y se han producido mejoras en la eficiencia productiva y aprovechamiento de potencialidades que antes no eran

explotadas, el proceso de integración ha traído aparejado desmejoras en la calidad de vida de ciertos sectores de la población de los países. La existencia de heterogeneidad en la distribución de los costos y beneficios sin que exista algún tipo de compensación o posibilidades de mejora para estos sectores, atenta contra la viabilidad de los esquemas de integración. Es por ende necesario tomar en cuenta la existencia de las asimetrías y generar mecanismos para afrontarlas.