

Los acuerdos regionales Sur-Sur: ¿una alternativa para el desarrollo?

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
DEL SECTOR EXTERIOR
.....

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial la economía internacional asiste a una proliferación de acuerdos regionales que se han intensificado en las últimas décadas en los continentes latinoamericano, africano y asiático.

Si bien es cierto que los procesos de integración comercial Sur-Sur resultan especialmente complejos al tratarse de países que no siempre están políticamente consolidados, cuyo grado de desarrollo económico y técnico no les permite disponer de las infraestructuras necesarias ni de una mano de obra cualificada y donde los dispares grados de desarrollo económico son fuente de recurrentes inestabilidades, no es menos cierto que esos mismos acuerdos regionales ofrecen un conjunto de ventajas específicas que explican parcialmente su impulso en los últimos años. El Cuadro 1 sólo contiene algunos de los acuerdos de integración regional más relevantes, puesto que según la Organización Mundial de Comercio hasta 1998 se habían notificado 168 acuerdos regionales.

El objetivo de las siguientes líneas es exponer los factores que han explicado el fracaso en los procesos de integración regional entre países en desarrollo en las décadas pasadas, las claves de su renovado interés y cómo hacer de la integración regional Sur-Sur un instrumento útil para el desarrollo.

Factores del fracaso en la integración regional Sur-Sur en las décadas pasadas

Los síntomas más evidentes del escaso éxito (1) logrado por los procesos de integración entre

(1) EUROPEAN ECONOMY n.º 52 (1993): «Regional integration initiative among developing countries: their nature, past performance and current challenges».

países en desarrollo se manifiestan en tres ámbitos bien definidos: la debilidad del comercio intraárea, la incapacidad de estas iniciativas regionales para conseguir una mayor participación en el comercio mundial y la fragilidad institucional de tales propuestas de integración regional.

En efecto, si nos detenemos en el examen del comercio intraárea, éste representó el 4,6 por 100 del comercio total de los países en desarrollo en 1970 para pasar al 5,4 por 100 en 1990. Por su parte, la participación del comercio intraárea en el total de las exportaciones de cada grupo regional apenas si aumentó en esas dos décadas, pues pasó de un 9 por 100 en 1970 a un 10 por 100 en 1990. De esta forma, los escasos flujos intraárea no impulsaron los proyectos de integración comercial y lo que es aún más importante, tales esfuerzos integradores no consiguieron impulsar las relaciones comerciales entre los países integrantes del bloque regional.

Entre las razones esgrimidas por los países en desarrollo para favorecer la integración regional destacaban dos: poner fin al deterioro recurrente en la relación real de intercambio y utilizar el argumento de la industria naciente para justificar políticas comerciales proteccionistas. Sin embargo, los resultados en términos de exportaciones fueron prácticamente nulos, no sólo por el empeoramiento en la relación real de intercambio de los países en desarrollo sino también por el fracaso del modelo de sustitución de importaciones que no disminuyó el sesgo exportador en materias primas ni alentó las exportaciones industriales.

La debilidad institucional de las propuestas de integración regional socavó si cabe, aún más, los mediocres resultados obtenidos; debilidad institu-



EN PORTADA

cional que se tradujo en la ausencia de recursos financieros y humanos propios y en la imposibilidad de realizar proyectos ambiciosos que no contasen con financiación externa.

El escenario descrito nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta: ¿cuáles son las razones que pueden explicar el escaso éxito de los procesos de integración regional Sur-Sur en las décadas pasadas? La respuesta es compleja y requiere la conjunción de factores de índole interna y externa.

Las razones de tipo interno serían básicamente las siguientes: una ausencia de voluntad política para conseguir la buena marcha de los procesos de integración regional; la propia concepción de lo que se entendía por integración regional que se nutría del modelo de sustitución de importaciones; la voluntad de aglutinar países con dotaciones factoriales muy similares, lo que unido a un tamaño reducido de los mercados regionales no potenciaba el comercio intrarregional; la ausencia de instrumentos de compensación que mitigasen los costes de ajuste que todo proceso de integración comercial entraña, problema que exacerbaba las reticencias hacia cualquier iniciativa integradora; la primacía de los intereses nacionales a corto plazo sobre los beneficios a más largo plazo de la integración comercial ante cualquier crisis económica o financiera y finalmente la inexistencia de recursos administrativos y humanos propios en cada una de las iniciativas regionales creadas que les hubieran dotado de un mayor grado de permanencia.

Entre los factores de naturaleza externa que explicarían la debilidad de la integración regional Sur-Sur durante las décadas pasadas podemos citar los siguientes: los choques petrolíferos, la crisis de la deuda externa y los movimientos erráticos de los precios de las materias primas en los mercados internacionales generaron fuertes crisis de balanzas de pagos en los países en desarrollo, cuya respuesta más inmediata fue la introducción de medidas proteccionistas. Ligado a ello, se agudizaron las ineficiencias asignativas que desalentaron el comercio intraárea.

El nuevo enfoque en la integración regional Sur-Sur

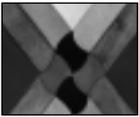
La experiencia de las décadas pasadas ha reorientado los procesos de integración Sur-Sur en los últimos años. Éstos están impregnados de la nueva concepción del desarrollo en la que se subrayan elementos claves como el buen gobierno, el papel dinamizador del sector privado, la necesidad de un ajuste estructural como paso previo a la apertura económica del país o la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial. Desde este nuevo prisma, las iniciativas más recientes de integración regional Sur-Sur son novedosas porque intentan ofrecer soluciones en varios frentes: primero, incentivando los intercambios intrarregionales impulsados a su vez por los mayores esfuerzos de liberalización intrarregional; segundo, disminuyendo las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios comerciales, esfuerzo que coincide con una liberalización comercial «erga-omnes»; tercero, alentando integraciones regionales abiertas a nuevos socios comerciales y por último diseñando bloques comerciales orientados al exterior vía la definición de un arancel exterior común en cada nuevo acuerdo regional.

En definitiva, prospera una visión mucho más abierta y menos defensiva de lo que debe entenderse por integración regional, se difumina el sentimiento de una comunidad internacional que hace caso omiso de la problemática del desarrollo y se pone el acento en los retos y las oportunidades que brinda la globalización, la liberalización comercial y los avances tecnológicos. Desde este nuevo enfoque, los intercambios intraárea han aumentado considerablemente en los últimos años, sin menoscabo del comercio interárea y extrarregional.

En este nuevo contexto, las ventajas de la integración regional Sur-Sur se pueden sintetizar en los siguientes argumentos.

Ventajas de la integración comercial Sur-Sur

Mediante la integración comercial, los países latinoamericanos, africanos y asiáticos pueden aspirar a ser partícipes activos en los procesos de



EN PORTADA

toma de decisiones y no sólo sujetos pasivos condicionados por las políticas acordadas en los centros de poder (2). Aprovechando los factores culturales e históricos que unen a los países integrantes de cada una de estas tres áreas, los procesos de integración regional favorecen el peso de estos bloques comerciales en la producción mundial, potenciando sus ventajas comparativas (en términos de recursos naturales y posición geográfica por ejemplo). De esta forma, no sólo aumenta el poder de negociación frente a terceros países, sino también frente a otros esquemas de integración propios del continente en cuestión en los que no participen los países del acuerdo comercial analizado.

La integración comercial Sur-Sur, además de aumentar el poder de negociación de sus integrantes, promueve la captación de flujos de capital exterior, incentivados por el potencial de crecimiento económico de estos nuevos bloques regionales. En un proceso de retroalimentación, la consolidación de dichos bloques comerciales permite a sus integrantes un acceso más fácil y en mejores condiciones a los mercados de los países desarrollados, lo que a su vez afianza la consolidación del bloque comercial, su apertura al exterior y la atracción de inversión extranjera directa. Nótese además que el estímulo de la inversión ayudará a la consolidación de las políticas macroeconómicas, piedra angular de un crecimiento económico sostenido.

Asimismo, la consolidación de los bloques regionales entre países Sur-Sur ayuda a la disminución de la prima «riesgo-país», que individualmente penaliza más a estos países en la captación de recursos en los mercados financieros internacionales. Este es un aspecto crucial para reducir la vulnerabilidad económica de estos países, especialmente frente a *shocks* externos.

Además de las ventajas señaladas, de índole política (poder de negociación) y financiera (disminución de la prima de riesgo-país y mejor acceso a los mercados financieros internacionales),

los acuerdos regionales Sur-Sur generan efectos económicos tan importantes como el incremento de la competencia en los respectivos mercados nacionales o el aumento del tamaño del mercado que permitirá un mayor y mejor aprovechamiento de las economías de escala. Ambos fenómenos inducen una asignación más eficiente de los recursos productivos, contienen la evolución de los precios de los bienes y servicios nacionales e importados y por ende pueden mejorar la relación real de intercambio. En este nuevo escenario de mayor competencia y amplitud de mercado, no sólo se podrá producir con menores costes sino que se estimulará nuevamente la inversión extranjera, frente a una opción menos duradera como la exportación hacia el bloque comercial.

Finalmente, al tratarse de países con tecnología, gustos y recursos humanos similares, las iniciativas de integración regional resultan más «naturales» que entre países distintos. Ahondando en esta dirección, las iniciativas regionales permitirán una mayor simetría en el reparto de beneficios y los costes económicos y sociales del proceso de integración podrán ser menos dolorosos que si los socios comerciales tuvieran estructuras productivas muy dispares.

Retos en los procesos de integración comercial Sur-Sur

Los procesos de integración regional son más dificultosos en los países en desarrollo que en los países desarrollados por las especificidades que comentábamos inicialmente. Ello explica en gran medida por qué el éxito de estos procesos ha sido menor, siendo efímeros algunos de ellos. En este sentido, los retos más importantes a los que tienen que enfrentarse los países en desarrollo para consolidar los acuerdos regionales y sacar el máximo provecho de los mismos son los siguientes:

— Frente a la integración comercial de economías desarrolladas, los procesos de integración comercial Sur-Sur entrañan mayores costes de ajuste y una reconversión industrial más acelerada, debido a los aranceles de partida más elevados, las estructuras de precios tan heterogéneas que presentan sus miembros y a unos mercados



EN PORTADA

(2) SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2000): «Acuerdos regionales y política comercial», *BICE* n° 2652 (del 1 al 14 de mayo). Ver también THE WORLD BANK GROUP: «Regional Integration». Página web: www.worldbank.org.

de productos, factores productivos y servicios financieros muy segmentados.

— Simultáneamente, la voluntad de incentivar las relaciones comerciales con los países desarrollados podría provocar la pérdida de las preferencias comerciales conseguidas en esquemas subregionales previos en beneficio de los nuevos socios comerciales más desarrollados. Piénsese por ejemplo en las ventajas comerciales que la denominada «Iniciativa para las Américas» tendría para Estados Unidos y Canadá.

— Adicionalmente, un problema al que se enfrentan los países en desarrollo es que los procesos de liberalización comercial Norte-Sur suelen favorecer los intereses de los países desarrollados en detrimento de los países menos avanzados; un claro exponente de este hecho son las dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola o textil, donde las ventajas comparativas de los países en desarrollo son claras frente a las de los países desarrollados. Para superar este handicap, los países en desarrollo deberían diversificar sus bases industriales y no sesgar sus exportaciones hacia sectores cuyos precios están fuertemente condicionados por la climatología o por una demanda mundial en franca regresión.

— Algunos de estos países (y muy especialmente los africanos) tienen que superar fuertes desventajas de partida como una escasa dotación en infraestructuras, elevados movimientos migratorios que dificultan la creación y el desarrollo de centros industriales, una fuerte presencia de monopolios estatales que impide una asignación eficiente de los recursos y un escaso interés por los procesos de integración regional que asocian a la pérdida de soberanía nacional.

— Tampoco hay que olvidar que el éxito de los procesos de integración regional implica cambios en algunas políticas internas como las referidas a reglamentaciones laborales, medioambientales o normas de origen que no siempre cuentan con el beneplácito de los grupos afectados. Además se requieren obligaciones más estrictas en materia de inversiones, de propiedad intelectual y de defensa de la competencia que garanticen la libre circulación de bienes, servicios y capitales dentro del bloque comercial. Sin embargo, estos

cambios de política interna sólo se emprenderán si las reglas del acuerdo comercial se basan en su cumplimiento estricto y en la credibilidad de las sanciones en caso de incumplimiento.

— Por último, algunas de las experiencias más problemáticas de la integración regional Sur-Sur obedecen al elevado grado de sustituibilidad de las estructuras productivas integradas, lo que ha desencadenado auténticas guerras comerciales entre los socios comerciales, haciendo tambalear los procesos de integración suscritos.

Conclusiones: conseguir que la integración comercial sea un instrumento útil para el desarrollo

Pese a los fracasos de las décadas pasadas, existe un interés renovado por los procesos de integración regional entre los países en desarrollo. De ahí que resulte crucial definir qué factores pueden aumentar o reducir sus posibilidades de éxito. Puesto que la experiencia ha demostrado que la integración regional no es un fenómeno exclusivamente económico sino también político, se deberán atender ambas vertientes para garantizar el logro de los futuros procesos de integración Sur-Sur. Atendiendo a la vertiente política, el elemento básico es la voluntad política de llevar a término el proceso de integración. Pero para que la voluntad supere al mero discurso de buenas intenciones, los países han de estar dispuestos a asumir a corto plazo los costes que entraña todo proceso integrador, y atenuarlos, en la medida de lo posible, con dispositivos que velen por la cohesión social y regional. Además los países tienen que estar decididos a crear instituciones supranacionales, que garanticen la permanencia y el desarrollo del proyecto más allá de situaciones coyunturales más o menos adversas. Por todo ello, la creación de intereses comunes que refuercen el bloque regional y un liderazgo no hegemónico constituyen dos piezas vitales para el éxito de la integración regional Sur-Sur.

Desde el punto de vista económico, los objetivos a perseguir son básicamente dos: fomentar el comercio intraárea e interárea así como las inversiones internacionales. Para su consecución, los



EN PORTADA

CUADRO 1
ACUERDOS REGIONALES SUR-SUR

Área de integración comercial	Año en que se firmó el Tratado constitutivo	Países participantes
América Latina		
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Tratado de Managua (1960)	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
Pacto Andino.....	Acuerdo de Cartagena (1969)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
Mercado Común del Caribe (CARICOM)	Tratado de Chaguaramas (1973)	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y las Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	Tratado de Montevideo (1980)	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	Tratado de Asunción (1991)	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
Grupo de los Tres (G-3).....	Tratado de Cartagena (1992)	Colombia, México y Venezuela.
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	Acuerdo de Miami (1994)	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y las Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
África		
Unión Aduanera de África Meridional.....	1910	Botswana, Lesotho, Sudáfrica y Swazilandia.
Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC), que en 1994 se transformó en la Comunidad Económica y Monetaria Centroafricana (CEMAC)	1964	Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana.
Comunidad Económica de África Occidental (CEAO). En 1994 cambió su nombre por Unión Económica y Monetaria de África Occidental ...	1973	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Mauritania, Níger y Senegal.
Unión del Río Mano.....	1973	Guinea (1980), Liberia y Sierra Leona.
Zona Monetaria Común del Sudeste Africano..	1974	Sudáfrica, Lesotho, Namibia y Swazilandia.
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO o ECOWAS)	1975	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.
Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos	1976	Burundi, Ruanda y Zaire.
Zona de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y de África Austral	1981	Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Etiopía, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauricio, Namibia (1993), Ruanda, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbaue.
Comisión del Océano Índico	1982	Comoras, Francia, Madagascar, Mauricio y Seychelles.
Comunidad para el desarrollo del Sur de África	1982	Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritania (1995), Mozambique, Namibia, Sudáfrica (1994), Tanzania, Zambia, Zimbaue y Swazilandia.
Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC o ECCAS).....	Tratado de Libreville (Gabón), 1983.	Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, Ruanda, Burundi, Zaire y Santo Tomé.
Iniciativa Transfronteriza	1990	Burundi, Comoras, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauritania, Namibia, Ruanda, Seychelles, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbaue.
Asia y Pacífico		
Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).....	1967	Brunei (1988), Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.
ASEAN +3	1999	Japón; China; Corea del Sur y todos los países miembros de la ASEAN.
Acuerdo de Cooperación Comercial del Pacífico Sur (SPARTECA)	1981	Australia, Nueva Zelanda e Islas de Oceanía.
Foro de Cooperación Comercial Asia- Pacífico (APEC). Es un Organismo Intergubernamental..	1989	Australia; Brunei; Canadá; Chile; China; Corea del Sur; Estados Unidos; Filipinas; Hong-Kong; Indonesia; Japón; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papua Nueva-Guinea; Singapur; Taiwan y Tailandia.
Acuerdo Comercial Preferencial de Sudasia (SAPTA)	1993	Bangladesh, Bután, India, Malvinas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.
Oriente Medio		
Mercado Común Árabe	1964	Egipto, Iraq, Jordania, Libia, Mauritania, Siria y Yemen.
Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG).....	1981	Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.
Organización de Cooperación Económica	1985	Pakistán, Irán y Turquía. A principios de los noventa ingresaron varios Estados de la Antigua Unión Soviética y Afganistán (1992).
Fuente: FMI, Banco Mundial y elaboración propia.		



EN PORTADA

esquemas de integración regional deberán cumplir con los siguientes requisitos:

— La filosofía de cualquier proyecto de integración regional deberá ser la apertura hacia el comercio mundial si bien teniendo siempre presente un cierto grado de preferencia regional. Esta apertura es la mejor garantía para que los efectos de creación de comercio dominen sobre los efectos de desviación de comercio.

— Las políticas de ajuste estructural emprendidas por los socios comerciales deberán tener presente los futuros flujos comerciales que impulse la integración regional. Por ello, los objetivos prioritarios de dichos programas serán reducir el uso ineficiente de los factores productivos, reforzar la inversión productiva y crear las condiciones que garanticen un crecimiento duradero que facilite la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. Por lo tanto, un ajuste estructural eficaz será aquél que garantice la estabilidad económica y contribuya simultáneamente a la integración regional.

— La creación de un marco favorable que incentive los flujos comerciales exigirá tres condiciones previas: la posibilidad de explotar las ventajas comparativas y las economías de escala; la existencia de dotaciones en infraestructuras que faciliten los intercambios (fundamentalmente redes de transporte y de comunicación) y un entorno comercial internacional que propicie la colaboración de los países desarrollados y de los organismos internacionales con los países en desarrollo.

— Por último, los países integrantes deberán percibir un reparto equitativo en los beneficios del proceso integrador, que podría asegurarse mediante mecanismos de transferencia intrarregional que compensaran los efectos negativos que a corto plazo pudieran sufrir algunos de los partícipes. Sin la percepción de esta equidad en el reparto de beneficios, cualquier tentativa de integración regional difícilmente fructificaría.



EN PORTADA